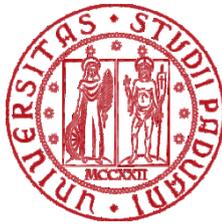


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE GIURIDICHE
ESTUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in
Relazioni internazionali e Diplomazia (LM-52)



**La condizionalità nel diritto
dell'Unione europea**

Relatore: Prof. Diego Zannoni

Laureando: Riccardo Basili

matricola N. 2050729

A.A. 2023/2024

Indice

Introduzione.....	5
1. La condizionalità nelle relazioni esterne dell'Unione europea.....	13
1.1 I primi esempi di condizionalità nella dimensione esterna dell'UE.	13
1.2 La traduzione giuridica della condizionalità: clausole sugli elementi essenziali e clausole di non esecuzione.	15
1.3 La <i>ratio</i> dietro all'elaborazione delle clausole di condizionalità.	19
1.4 La compatibilità con i Trattati delle clausole di condizionalità su diritti umani, Stato di diritto e regole democratiche.	21
1.5 Politica Europea di Vicinato (PEV) e nuovi tipi di condizionalità. .	23
1.6 La clausola condizionale sulla buona <i>governance</i> in materia fiscale: cenni storici e caratteristiche.	27
1.7 La compatibilità con i Trattati delle clausole sulla buona <i>governance</i> in materia fiscale.....	29
1.8 La condizionalità di convergenza negli accordi di associazione con Georgia, Moldavia e Ucraina.....	32
1.9 L'applicazione del principio della condizionalità alla gestione dei flussi migratori: la nuova strategia dell'Unione.	34
1.10 La condizionalità sui migranti nei partenariati dell'UE con Giordania e Libano.....	36
1.11 Il Sistema delle preferenze tariffarie generalizzate (SPG): un altro ambito di applicazione della condizionalità esterna dell'Unione.	40
1.12 La condizionalità sui migranti alla prova del principio di attribuzione.	42
1.13 La condizionalità politica nel processo di adesione all'ordinamento comunitario.	45
2. La condizionalità politica nella dimensione interna dell'UE.	47

2.1	Aspetti innovativi e caratteristiche applicative della condizionalità politica nella dimensione interna dell'UE.....	47
2.2	La condizionalità politica interna come condizionalità di spesa.	50
2.3	I primi episodi di violazione dei valori fondamentali, <i>ex art. 2 TUE</i> , e l'insufficiente capacità di reazione dell'Unione.	52
2.4	Il Regolamento (UE) n. 1303/2013.....	55
2.5	Il Regolamento (UE) n. 2021/1060.....	60
2.6	Il Regolamento (UE) n. 2020/2092.....	63
2.6.1	I precedenti interventi della Commissione a tutela della Stato di diritto.....	64
2.6.2	La presentazione della proposta di regolamento da parte della Commissione.	67
2.6.3	Le divergenti vedute di Consiglio e Parlamento europeo in merito alla proposta di regolamento della Commissione.....	69
2.6.4	Il rilancio del percorso di adozione della proposta di regolamento nel 2020.....	75
2.6.5	Il Regolamento n. 2020/2092 a confronto con la proposta iniziale della Commissione.....	78
2.7	Le sentenze della CGUE sui ricorsi presentati da Ungheria e Polonia e le implicazioni dell'utilizzo della condizionalità politica interna.	82
3.	La condizionalità economica tra Istituzioni finanziarie internazionali e Unione europea.....	85
3.1	La condizionalità economica in UE come risposta alla crisi dei debiti sovrani.....	85
3.2	L'introduzione dello strumento della condizionalità nel FMI e nella Banca mondiale.....	87
3.3	La legittimità del ricorso alla condizionalità economica da parte delle IFI.....	90

3.4 Il difficile rapporto tra condizionalità economica e diritti fondamentali nelle IFI.....	93
3.5 Il <i>deficit</i> democratico nella procedura seguita dalle istituzioni comunitarie per la negoziazione della condizionalità economica.....	97
3.6 La condizionalità economica europea alla prova dei diritti fondamentali: i casi <i>Pringle</i> e <i>Ledra Advertising</i>.....	99
Conclusioni	105
Bibliografia	113

Introduzione¹

Il concetto giuridico di condizionalità letteralmente si riferisce al meccanismo sulla base del quale si condiziona l'ottenimento di vantaggi al rispetto di determinate condizioni. Eppure, acquista un contenuto diverso a seconda del contesto nel quale può essere applicato. Dai programmi di investimento e di prestito delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI), agli accordi commerciali, fin anche al settore della cooperazione allo sviluppo, molteplici sono, infatti, i settori nei quali si può parlare di condizionalità. Così, ad esempio, visto nella prospettiva delle relazioni economiche che si costruiscono attorno alla Banca mondiale e al Fondo monetario internazionale (FMI), il concetto di condizionalità rimanda alla concessione di un prestito, da parte delle suddette organizzazioni, in favore di uno Stato che ne faccia richiesta, previo consenso di quest'ultimo a rivedere la propria politica economica sulla base dello specifico piano di aggiustamento negoziato tra l'esecutivo di tale Stato e l'istituzione finanziaria erogatrice del prestito. Impiegata altrove, la condizionalità può, invece, riferirsi anche ad uno strumento che legghi le risorse da assegnare alla realizzazione di determinati progetti, al rispetto della democrazia e dei diritti umani.

Cercando, quindi, di fare ordine tra i diversi tipi attraverso i quali la condizionalità può realizzarsi, ci sembra opportuno definire, qui, in premessa, una serie di coppie oppostive che, definendo una sorta di griglia concettuale di orientamento a cui sarà poi possibile fare riferimento nel corso della lettura di questo lavoro di tesi, permettano di avere una prima visione di insieme su questo meccanismo. Per iniziare, in base al momento nel quale viene ad essere applicata, la condizionalità si distingue, quindi, in *ex ante* ed *ex post*: nel primo caso, essa si presenta come una precondizione da soddisfare per l'ottenimento del beneficio; nel secondo caso, la verifica dei requisiti inizialmente imposti si svolge durante l'utilizzazione delle risorse concesse, la quale quindi potrà essere sospesa o revocata non appena si verifichi il venire meno di uno o più dei requisiti in questione. Si parla, invece, di condizionalità *positiva* e *negativa* a seconda che il

¹ Degli accordi e degli atti di diritto dell'UE citati in questa introduzione si troveranno i relativi riferimenti normativi nei capitoli nei quali verranno debitamente ripresi e discussi.

rispetto delle condizioni stabilite o il mancato rispetto delle stesse determini, rispettivamente, il riconoscimento del beneficio promesso o la sospensione delle risorse già erogate. La condizionalità può, inoltre, essere *politica*, se richiede l'adesione ad un determinato modello di valori, o *economica*, se il modello a cui conformarsi è, di contro, costituito da interventi da realizzare e criteri da soddisfare, entrambi di tipo macroeconomico. Infine, in base al tipo di entità o soggetto al quale viene imposta, se esterno o interno all'istituzione che la applica, se Stato o persona fisica o giuridica, si distingue tra condizionalità *esterna* e *interna*, da un lato, e condizionalità *statale* e *individuale*, dall'altro.

A questo punto, avendo chiarito alcuni concetti teorici preliminari, è possibile proseguire con la presentazione del piano che è stato seguito nel corso del presente lavoro di tesi, il quale, come si può evincere dal titolo, si pone l'obiettivo di esaminare lo strumento della condizionalità nei modi in cui esso ha trovato applicazione all'interno dell'ordinamento comunitario. Sebbene, infatti, il primo utilizzo della condizionalità si sia affermato nel quadro di quelle istituzioni finanziarie internazionali cui si faceva cenno in precedenza², ben presto tale meccanismo ha fatto il suo ingresso anche nell'ordinamento comunitario. In particolare, si fa convenzionalmente risalire la prima comparsa della condizionalità nell'ordinamento comunitario al 1989, anno in cui è stata conclusa la Quarta Convenzione di Lomé tra l'allora Comunità europea e i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)³. Da allora, lo strumento della condizionalità è stato utilizzato in maniera sempre più frequente da parte delle istituzioni comunitarie, le quali, adeguandolo di volta in volta agli obiettivi che intendevano perseguire, ne hanno progressivamente esteso il raggio di applicazione a vari ambiti della loro azione legislativa.

²Su questo punto: R. Hopkins, A. Powell, A. Roy, e C. L. Gilbert. «The World Bank and Conditionality». *Journal of International Development*, vol. 9, n. 4, 1997, pp. 507–16; G. Gioia. «La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali», *Rivista di Diritti Comparati*, vol. 3, 2021, p. 154.

³ Tale discorso verrà ampiamente ripreso nel primo capitolo dell'elaborato. In ogni caso, su tale argomento, si veda: A. Circolo, «La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea». *Il Diritto dell'Unione Europea*, vol. 2, 2022; S. Poli, «The Principle of Conditionality in the EU's Relations with its Neighbours: its Evolution and Reconciliation with the Principle of Consistency». *Il Diritto dell'Unione Europea*, vol. 3, 2018.

Obiettivo di questo contributo è quindi quello di esaminare le modalità attraverso le quali il meccanismo della condizionalità è stato sviluppato e applicato nell'ordinamento comunitario, mettendo al centro della trattazione gli elementi di criticità che sono emersi in merito alla compatibilità di questo meccanismo, per come esso è stato di volta in volta concepito, con le fonti del diritto dell'Unione europea. A questo fine, il lavoro si articola in tre capitoli, ciascuno incentrato sull'analisi di un tipo particolare di condizionalità, individuato secondo le categorie concettuale illustrate in precedenza.

Il primo capitolo è dedicato alla condizionalità politica nella dimensione esterna dell'Unione europea, facendo, in particolare, riferimento a come questa prima forma di condizionalità, finalizzata alla tutela dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto, si è sviluppata in quattro specifici ambiti nei quali l'UE esprime il proprio ruolo sullo scenario internazionale. Si tratterà, quindi, di condizionalità politica in relazione alla politica commerciale e di cooperazione allo sviluppo dell'Unione, al regime della politica europea di vicinato, al sistema europeo delle preferenze tariffarie generalizzate e, infine, rispetto al processo di adesione previsto dai Trattati affinché uno Stato terzo possa diventare membro dell'UE. Dopo alcuni riferimenti storici, attraverso i quali si ricostruiranno le vicende che hanno indotto le istituzioni comunitarie a concepire questa forma di condizionalità, per la prima volta, proprio nell'ambito di quegli accordi internazionali conclusi con l'intento di fornire risorse a supporto della crescita economica dei Paesi meno sviluppati, si passerà ad analizzare la veste giuridica che è stata data alla condizionalità politica europea all'interno di questi accordi. Si cercherà poi di rispondere agli interrogativi che si sono posti in dottrina circa la reale necessità di introdurre degli strumenti di condizionalità politica nei trattati conclusi dall'Unione affinché questa potesse effettivamente sospendere l'applicazione di tali trattati nel caso in cui la propria controparte avesse commesso violazioni di diritti umani, regole democratiche o di principi dello Stato di diritto. In seguito, si riporteranno i dubbi che sono emersi riguardo alla compatibilità con i Trattati di questa prassi dell'UE sull'inserimento di clausole di condizionalità politica negli accordi internazionali da lei conclusi. In tutto ciò, costanti saranno i

rimandi alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sviluppatasi in materia.

Il tema della legittimità, alla luce dei Trattati, degli strumenti di condizionalità politica esterna sviluppati dall'Unione, resterà centrale anche nel momento in cui si passeranno ad analizzare i nuovi tipi di condizionalità inseriti dall'UE in alcuni accordi o patti informali conclusi nell'ambito della politica europea di vicinato. In particolare, prendendo in esame, da un lato, i tre accordi di associazione che, nel 2014, l'UE ha concluso con Georgia, Moldavia e Ucraina, e dall'altro, i patti di cooperazione stipulati dalla stessa Unione con Giordania e Libano, sarà possibile individuare delle clausole di condizionalità – rispettivamente, sul buon governo in materia fiscale e sulla gestione dei flussi dei rifugiati siriani, finalizzata all'inserimento lavorativo di quest'ultimi nei paesi di prima accoglienza – che si allontanano dal tipo tradizionale di condizionalità politica, volto alla promozione esterna, dall'afflato universalistico, dei valori fondamentali dell'ordinamento comunitario, per farsi portatrici di interessi, economici nel primo caso, securitari nel secondo, più prossimi all'Unione europea. Si verificherà, quindi, se clausole siffatte sono tali da porsi in contrasto con quel principio di coerenza, di cui agli artt. 13, par. 1 e 21, par. 3 TUE, che vincola l'UE a promuovere i propri valori tanto nella sua azione interna, quanto in quella esterna. Allo stesso tempo, nel giudicare la compatibilità di queste clausole con i Trattati in relazione a questo principio, si accerteranno anche eventuali aporie che potrebbero derivare dall'applicazione delle stesse nel contesto, ad esempio, della politica di cooperazione allo sviluppo.

In seguito, una breve digressione sul sistema delle preferenze tariffarie generalizzate (SPG), attuato a livello europeo a partire dal regolamento (CEE) n. 1309/71 e attualmente disciplinato dal regolamento (UE) n. 978/2012, ci consentirà non solo di discutere della natura *sui generis*, a cavallo tra il politico e l'economico, che contraddistingue la condizionalità imposta in questo terzo ambito, dei quattro presi in considerazione, dell'azione esterna dell'Unione, ma anche di appurare, in maniera ancora più chiara, l'elemento di novità che caratterizza la condizionalità sopracitata relativa all'integrazione, anche occupazionale, dei rifugiati siriani in Giordania e in Libano; una condizionalità, quest'ultima, tanto nuova quanto problematica, come si avrà modo di argomentare, anche rispetto al fondamentale

principio di attribuzione, regolatore, *ex art. 5 TUE*, della ripartizione delle competenze tra Unione europea e Stati membri. Chiudono il primo capitolo alcuni cenni al modo in cui la condizionalità politica opera durante il processo di adesione all'UE.

Con il secondo capitolo, la condizionalità politica viene presa in considerazione nella sua applicazione interna all'ordinamento comunitario. Della forma specifica nella quale si presenta, per cui è preferibile parlare di condizionalità di spesa, nonché del suo carattere innovativo, dato che è possibile circoscrivere la sistematicità del suo utilizzo solo all'ultimo decennio, si renderà debitamente conto. Si indagheranno, in particolare, le ragioni che hanno fatto sì che le istituzioni comunitarie facessero un ricorso sempre più frequente, in quest'ultimo periodo, a tale meccanismo: obbligati, quindi, a questo proposito saranno, da una parte, i riferimenti a quel fenomeno descritto in letteratura come “crisi dello Stato di diritto” o “*Rule of Law backsliding*” e concretizzatosi in una serie di riforme che in alcuni Paesi membri, specie dell'Europa centro-orientale, hanno finito per intaccare i principi dello Stato di diritto; dall'altra, altrettanto necessario sarà il vaglio delle criticità che hanno reso sin ad ora poco efficaci i mezzi normativi dagli articoli 7 TUE e 258, 260 TFUE, che sono già stati, sino ad ora, a disposizione delle istituzioni comunitarie al fine di garantire il rispetto, anche interno all'Unione, dei valori costitutivi dell'ordinamento comunitario.

Nel prosieguo del capitolo, l'analisi puntuale dei regolamenti n. 1303/2013 e n. 2021/1060 permetterà di mostrare il funzionamento del meccanismo della condizionalità di spesa in relazione all'erogazione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE), finanziati nell'ambito della politica di coesione dell'Unione europea. In particolare, si tenterà di comprendere se e come ciascuno dei due regolamenti prevedano delle norme grazie applicabili nel caso in cui uno Stato membro dell'UE pregiudichi uno dei valori di cui all'art. 2 TUE, sia garantito il rispetto dei principi fondamentali dell'Unione e, di conseguenza, sanzionate, tramite una sospensione dei crediti provenienti dai suddetti fondi, le violazioni di questi principi.

Specificatamente concepito proprio con l'intento di arginare l'erosione, in atto in una serie di Paesi dell'UE, delle basi dello Stato di diritto, il regolamento n.

2020/2092, e lo strumento di condizionalità che, con esso, è stato introdotto nel diritto UE, sarà invece oggetto, al centro del secondo capitolo, di una trattazione che permetterà sia di metterlo accanto alle precedenti azioni, messe in campo dalle istituzioni comunitarie, per affrontare il medesimo problema, sia di ripercorrere tutte le fasi del suo travagliato *iter* di adozione, dalla proposta presentata dalla Commissione, sino al testo definitivo. Nel corso di questa ricostruzione, si avrà quindi l'occasione di mettere a confronto i giudizi espressi da Parlamento europeo e Consiglio in merito alla prima versione del regolamento e, più in generale, le ragioni giuridiche, nonché le modifiche, adottate dalle due istituzioni per definire quello che, a detta dell'una o dell'altra, sarebbe dovuto essere il modo migliore per redigere l'atto. Un ulteriore confronto, questa volta tra il testo del regolamento infine adottato e quello della proposta iniziale della Commissione, con il quale si metteranno in risalto i cambiamenti apportati, ci permetterà di entrare, con cognizione di causa, nel dibattito che si è sviluppato in dottrina attorno al presente "regolamento sulla condizionalità" e in cui si contrappongono due diverse visioni: da un lato, quella di coloro che ritengono che gli emendamenti accolti nella versione definitiva abbiano reso il regolamento un compromesso al ribasso imperdonabile, se non addirittura inutile ai fini dell'obiettivo che si prefiggeva di perseguire; dall'altro, quella di coloro che, invece, non solo hanno accolto il regolamento n. 2020/2092 come un passo in avanti sul fronte della tutela effettiva dello Stato di diritto, ma che hanno ritenuto le modifiche introdotte nel testo adottato come necessarie a porre rimedio ad alcune criticità giuridiche che, se mantenute così come erano presenti nella prima proposta della Commissione, avrebbero rischiato di compromettere la validità del nuovo strumento di condizionalità. La descrizione delle sentenze con cui la Corte di giustizia dell'UE ha sancito la compatibilità con i trattati del regolamento n. 2020/2092 e una riflessione intorno alle implicazioni che potrebbe avere l'utilizzo, sempre più frequente, della condizionalità politica interna sull'assetto dell'ordinamento comunitario chiudono il secondo capitolo.

La crisi finanziaria statunitense dei mutui *subprime* e la successiva crisi dei debiti sovrani costituiscono il punto di partenza del terzo ed ultimo capitolo di questo lavoro di tesi. D'altra parte, non potrebbe essere diversamente, dal momento che è proprio in reazione alla crisi che, proveniente da oltreoceano, si è abbattuta, a

partire dal 2009, sul continente europeo, che le istituzioni comunitarie, e gli Stati membri dell'Eurozona in particolare, hanno ideato degli strumenti di condizionalità economica, tesi a legare l'assistenza finanziaria dell'Unione a una sana governance economica da parte degli Stati membri. Al posto, però, di una mera descrizione dei meccanismi che sono stati progressivamente adottati in questo contesto di crisi, nel corso di questo capitolo conclusivo si condurrà un'analisi volta a mettere in luce le criticità che la condizionalità economica, così come è stata concepita non solo a livello europeo, ma, ancor prima, in sede di istituzioni finanziarie internazionali, porta con sé. Partendo proprio dalla prassi della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale, verrà quindi riportato, in primo luogo, il processo con il quale le due organizzazioni hanno dato legittimità giuridica al ricorso alla condizionalità economica nei loro piani di aggiustamento strutturale (PAS), discutendone gli aspetti problematici in termini, in particolare, di deficit democratico. In secondo luogo, ci si chiederà se l'utilizzo di questo meccanismo da parte delle IFI sia tale da esercitare delle ingerenze indebite sulla sovranità nazionale degli Stati richiedenti l'assistenza di queste ultime: il vaglio dei diversi giudizi che sono stati espressi in dottrina in merito a questa questione ci aiuterà a formulare una risposta a tale interrogativo.

Passando poi allo studio della condizionalità economica nel contesto europeo, si constaterà come anche in questo ambito la procedura seguita per introdurre questo meccanismo abbia peccato di scarsa democraticità, dato lo scarso coinvolgimento del Parlamento europeo. Infine, anche il tema del rapporto tra condizionalità economica e rispetto dei diritti fondamentali verrà affrontato tenendo conto tanto dell'esperienza delle istituzioni finanziarie internazionali, quanto di quella europea. In questo secondo caso, al centro della trattazione sarà il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES), visto attraverso la lente di due casi esaminati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea: il caso *Pringle* e il caso *Ledra Advertising*.

1. La condizionalità nelle relazioni esterne dell'Unione europea.

1.1 I primi esempi di condizionalità nella dimensione esterna dell'UE.

La condizionalità politica ha storicamente contraddistinto l'azione esterna dell'Unione europea, informando i rapporti da essa costruiti con gli Stati terzi. Basti pensare all'uso di questa condizionalità da parte dell'Unione nel quadro della propria politica commerciale e di cooperazione allo sviluppo, nel regime della politica europea di vicinato, nell'ambito del sistema delle preferenze tariffarie generalizzate (SPG) e, infine, in relazione al processo di adesione previsto nel caso in cui uno Stato terzo sia interessato a divenire membro dell'UE.

Applicata proprio nell'ambito delle relazioni esterne, essa ha, a dire il vero, rappresentato la prima forma di condizionalità elaborata a livello normativo nell'ordinamento comunitario⁴. Per definizione⁵, questo tipo di condizionalità subordina il riconoscimento di alcuni vantaggi, e la loro eventuale sospensione o revoca, al rispetto, da parte dell'attore beneficiario degli stessi, di una serie di valori e principi. Modellando la propria identità di attore di politica estera su quella dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, e sulla sua base essenzialmente valoriale⁶, nel ricorrere allo strumento della condizionalità politica, l'UE ha assunto i diritti umani, lo Stato di diritto e le regole democratiche come linee guida del proprio ruolo internazionale, alle quali condizionare la creazione di legami, più o meno profondi, con altri attori statali.

Procedendo quindi con ordine, si diceva che l'inserimento di apposite clausole di tutela della democrazia e dei diritti umani negli accordi conclusi con i

⁴ Su questo punto, si vedano, tra gli altri: A. Baraggia e M. Bonelli, «Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges». *German Law Journal*, vol. 23, 2022, p. 142; A. Circolo, «La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea». *Il Diritto dell'Unione Europea*, vol. 2, 2022, p. 228; G. D'Agnone, «La condizionalità economica nell'azione esterna dell'Unione europea». *Il Diritto dell'Unione Europea*, vol. 4, 2016, pp. 654-5; G. Gioia, «La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali». *Rivista di Diritti Comparati*, vol. 3, 2021, pp. 157-8.

⁵ Propongono questo tipo di definizione, tra gli altri: A. Circolo, art. cit., p. 226 e S. Velluti, *The Role of the EU in the Promotion of Human Rights and International Labour Standards in Its External Trade Relations*. Springer, 2020, pp. 97-8.

⁶ E. Calandri, «Unione Europea, ONU e diritti umani: una via al “ruolo globale”» in E. Calandri et al., *L'Europa adulta: attori, ragioni e sfide dall'Atto unico alla Brexit*. Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 319-40.

Paesi terzi rappresenta il tipo di condizionalità esterna storicamente più longevo nella prassi delle relazioni esterne dell'Unione. Già nel 1977, nel quadro della Prima Convenzione di Lomé⁷, la Comunità economica europea (CEE) aveva attuato, per la prima volta, una politica di condizionalità legata alla tutela dei diritti umani, sospendendo gli aiuti concessi all'Uganda, tramite il fondo Stabex, a fronte dei massacri perpetrati dal leader del Paese Idi Amin Dada. Questa intenzione di interrompere l'erogazione di risorse europee a favore dello Stato africano in questione era, del resto, già stata manifestata, dal punto di vista politico, nel momento in cui il Consiglio aveva espresso, con una dichiarazione del 21 giugno 1977, la sua ferma determinazione affinché nessun tipo di assistenza europea fornita all'Uganda, in applicazione della Convenzione di Lomé, finisse per determinare un aggravamento o un prolungamento delle negazioni dei diritti umani in corso, all'epoca, nel suddetto Paese⁸. Tuttavia, nel momento in cui la Comunità fu chiamata ad agire, essa fu costretta a farlo tramite una sospensione *de facto*⁹, non supportata da un'adeguata base giuridica, dal momento che tale possibilità non era prevista dalla Convenzione di Lomé allora in vigore, priva, com'era, di qualsiasi riferimento ai diritti umani e, tanto meno, di una qualche clausola condizionale tale da legittimare la sospensione o la cessazione dell'accordo in caso di violazione di tali diritti¹⁰. Risale infatti solo al 1990 la prima traduzione giuridica di questa politica, con l'inserimento, all'art. 1 dell'Accordo quadro di cooperazione commerciale ed economica stipulato con l'Argentina¹¹, della prima clausola di condizionalità, volta ad affermare che l'accordo allora concluso dalla CEE trovava fondamento proprio nel rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici.

⁷ Convenzione ACP-CEE di Lomé, firmata il 28 febbraio 1975, e documenti connessi: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/c973175b-9e22-4909-b109-b0ebf1c26328>

⁸ Tale decisione (Boll. CE, 1977) viene riportata in: L. Borlini. «L'Unione Europea: attore 'globale' nella protezione e promozione dei diritti umani? Limiti e prospettive». *Saggi – DPCE online*, vol. 4, 2016, pp. 93-132.

⁹ Così la definisce la Direzione generale per le politiche esterne dell'Unione a pagina 4 del rapporto del 29 settembre 2005, redatto per conto della sottocommissione per i diritti dell'uomo del Parlamento europeo, dal titolo *Le clausole sui diritti umani e la democrazia negli accordi internazionali della UE*, recuperabile al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/nt/584/584520/584520it.pdf

¹⁰ Sul punto: L. Borlini, art. cit., p. 117.

¹¹ Accordo quadro di cooperazione commerciale ed economica tra la Comunità economica europea e la Repubblica argentina, GU L 295 del 26.10.1990.

Tuttavia, è il 1989 ad essere convenzionalmente considerato come l'anno della prima applicazione, da parte della CEE, del meccanismo condizionale in questione¹². Il 15 dicembre 1989 venne infatti firmata, tra i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e la CEE, la Quarta Convenzione di Lomé¹³, nella quale trovava spazio, all'art. 5, una clausola con la quale si sanciva che ogni azione di cooperazione realizzata in virtù di tale accordo era da inscrivere nella prospettiva positiva del rispetto dei diritti dell'uomo¹⁴. La stessa clausola prevedeva anche la possibilità di stanziare risorse finanziarie volte a promuovere il rispetto dei diritti umani negli Stati ACP, previa richiesta di questi ultimi (par. 3). Da allora, l'inclusione di una clausola contenente l'obbligo di rispettare i diritti dell'uomo e di garantire adeguati standard democratici è diventata una costante del modo in cui l'Unione europea ha inteso esercitare il proprio ruolo a livello internazionale, attestandosi nelle oltre 120 relazioni condizionate stabilite a partire dal 1992¹⁵, sulla base di altrettanti accordi di diritto internazionale.

1.2 La traduzione giuridica della condizionalità: clausole sugli elementi essenziali e clausole di non esecuzione.

Al netto della variabilità del *nomen iuris* con cui gli accordi conclusi dall'UE si presentano, per cui è possibile distinguere tra accordi di associazione, cooperazione, partenariato, stabilizzazione – nonostante, il più delle volte, a tale differenziazione sul piano formale non corrisponda un'analoga differenziazione sul piano sostanziale – è possibile enucleare, all'interno degli stessi, un modello comune di clausola nella quale alcuni valori fondamentali dell'Unione – vedi, in particolare il rispetto dei diritti umani e delle regole democratiche – figurano come condizione da cui dipende l'esecuzione dell'accordo, quindi la realizzazione delle

¹² A. Circolo, art. cit., p. 229.

¹³ Quarta Convenzione ACP-CEE, firmata a Lomé il 15 dicembre 1989: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/5fc60e77-0b35-4b68-88bf-de7b2cf8edd4/language-it>

¹⁴ Art. 5, par. 1, della Quarta Convenzione ACP-CEE, cit: «La cooperazione è intesa a uno sviluppo incentrato sull'uomo, suo principale protagonista e beneficiario, e presuppone pertanto il rispetto e la promozione dell'insieme dei diritti di quest'ultimo. Le azioni di cooperazione si iscrivono in questa prospettiva positiva in cui il rispetto dei diritti dell'uomo è riconosciuto come fattore fondamentale di un reale sviluppo e in cui la cooperazione stessa è concepita quale contributo alla promozione di tali diritti».

¹⁵ A. Circolo, *ibidem*.

politiche da esso prospettate. In questa sua forma, che ben rientra nel tipo di condizionalità *ex post*¹⁶, venendo ad essere applicata a seguito dell'entrata in vigore del trattato, ci si può riferire a tale clausola come clausola sugli elementi essenziali dell'accordo. Al contrario, un'eventuale condizionalità di tipo *ex ante*, ponendo una precondizione alla stipula di un qualsivoglia accordo, verrebbe ad imporre un divieto *tout court* di contrarre impegni internazionali con quei Paesi in cui i valori che tale condizionalità mira a tutelare risultano compromessi.

Prendendo in considerazione la prassi dei trattati bilaterali o multilaterali dell'UE, è poi possibile notare come la clausola in questione si presenti, nella maggiore parte degli accordi conclusi dall'Unione con altri soggetti di diritto internazionale, insieme a clausole di non esecuzione. Queste ultime regolano le decisioni che una parte dell'accordo può legittimamente adottare per reagire ad una violazione di uno degli elementi essenziali contenuti nell'omonima clausola di cui si sia resa colpevole l'altra parte. Una chiara esemplificazione di questa coppia di clausole è possibile trovarla nell'Accordo di Cotonou con il quale l'UE, sostituendo la disciplina contenuta sino ad allora nelle Convenzioni di Lomé progressivamente adottate, ha istituito un nuovo quadro di partenariato con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)¹⁷. In particolare, se all'art. 9 del suddetto accordo, si prescrive che «il rispetto dei diritti dell'uomo, i principi della democrazia e lo Stato di diritto, sui quali si fonda il partenariato ACP-UE, ispirano le politiche interne e internazionali delle parti e costituiscono *gli elementi essenziali* del presente accordo»¹⁸, all'art. 96 viene invece definita la procedura di consultazione, nonché le «misure appropriate»¹⁹ a cui è possibile ricorrere in caso di violazione degli elementi essenziali sopracitati. Tali misure, prosegue l'articolo, dovranno essere adottate in conformità con il diritto internazionale e commisurate, secondo il principio di proporzionalità, alla violazione accertata, con la sospensione dell'accordo a rappresentare l'*extrema ratio* a cui fare riferimento. Ancora a

¹⁶ V. Viță, «Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, p. 122.

¹⁷ Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, GU L 317 del 15.12.2000.

¹⁸ Art. 9, par. 2 dell'Accordo di partenariato firmato a Cotonou, cit.

¹⁹ Art. 96, par. 2 dell'Accordo di partenariato firmato a Cotonou, cit.

conferma del nesso diretto esistente tra le due clausole attraverso cui la condizionalità politica esterna dell'Unione si realizza a livello normativo, è quanto mai eloquente, rimanendo ancora sull'esempio tratto dall'Accordo di Cotonou, l'intestazione che accompagna l'art. 96 appena citato – «Elementi essenziali - Procedura di consultazione e misure appropriate relative ai diritti dell'uomo, ai principi democratici e allo Stato di diritto» - attraverso la quale, in apertura all'articolo contenente la clausola di non esecuzione, si fa un richiamo espresso alla clausola sugli elementi essenziali rappresentata dall'art. 9.

Delle clausole di non esecuzione è inoltre possibile distinguere due varianti, a seconda delle misure che l'Unione europea, supponendo una violazione della clausola sugli elementi essenziali da parte di una sua controparte, sarebbe autorizzata ad adottare. Si parla, in particolare, a questo proposito, di “clausola bulgara” e di “clausola baltica”²⁰. La denominazione di tali clausole si deve, in entrambi i casi, allo Stato o agli Stati parte dei due accordi conclusi dall'allora Comunità europea e nei quali ciascuna delle due clausole è comparsa per la prima volta. Così, se la clausola bulgara deriva il proprio nome dall'accordo stipulato dalla CE con la Repubblica di Bulgaria nel 1993²¹, si parla, invece, di clausola baltica dall'accordo di cooperazione concluso dalla stessa Comunità con i Paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania)²².

Come indicato dalla Commissione europea in una comunicazione rivolta al Consiglio e al Parlamento europeo²³, la differenza tra le due clausole sta, in particolare, nel prevedere o meno una procedura di conciliazione nella quale alla controparte dell'UE, accusata di aver agito contro un elemento essenziale dell'accordo, sia dato modo di addurre le proprie ragioni per tentare di motivare la propria condotta, così che sia possibile, nel caso in cui tali ragioni siano ritenute

²⁰ Cfr. H. de Waele, *Legal Dynamics of EU External Relations. Dissecting a Layered Global Player*. Springer Berlin Heidelberg, 2017, pp. 127-8.

²¹ Accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Bulgaria, dall'altra, con allegato, protocolli e relativo atto finale, firmato a Bruxelles l'8 marzo 1993, con protocollo aggiuntivo, fatto a Bruxelles il 21 dicembre 1993.

²² Accordi europei tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e le Repubbliche di Estonia, Lettonia e Lituania, dall'altra, siglati il 12 aprile 1995.

²³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 23 maggio 1995, Il richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i paesi terzi, COM (95) 216 def.

valide, preservare l'assetto dell'accordo concluso. Si dà quindi il caso che lo spazio dedicato alla conciliazione tra le parti sia più ristretto nell'impianto della c.d. "clausola baltica", mentre sia più ampio in base a quanto previsto dalla c.d. "clausola bulgara". Se infatti, stando alla prima clausola, in caso di violazione di un elemento essenziale dell'accordo è possibile incorrere nell'immediata sospensione, completa o parziale, dell'accordo stesso, la seconda clausola è invece concepita in modo tale da garantire il più possibile l'applicazione dell'accordo internazionale. Di conseguenza, essa contempla non soltanto una procedura conciliatoria, ma anche una serie di altre vie che possono essere percorse con lo scopo di far rientrare l'accusa della violazione.

Quest'ultimo tipo di clausola condizionale sembrerebbe, d'altra parte, essere più in linea con l'obiettivo che la Commissione²⁴ prima e il Parlamento europeo poi hanno dichiarato di voler perseguire inserendo, negli accordi con gli Stati terzi, una condizionalità politica che rimandasse ai valori fondanti dell'ordinamento comunitario, ovverosia, quello di favorire la «costruzione della democrazia in tutto il mondo», nonché la «promozione [...] dei diritti umani»²⁵, assumendo quindi una logica positivo-promozionale, piuttosto che negativo-punitiva, volta ad indurre le controparti dei rispettivi accordi a lasciarsi guidare da tali principi per implementare delle riforme interne ai loro ordinamenti²⁶, se non, nella migliore delle ipotesi, dei veri e propri processi di democratizzazione²⁷. La medesima intenzione di favorire quanto più possibile la cooperazione internazionale su questi temi spiega anche la predilezione per il tipo di condizionalità *ex post* rispetto a quella *ex ante* per realizzare la condizionalità politica negli accordi bilaterali o multilaterali conclusi dall'Unione.

²⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, del 22 novembre 1995, L'Unione europea e gli aspetti esterni della politica in materia di diritti dell'uomo, COM (95) 567 def.

²⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 dicembre 2010 sulla relazione annuale sui diritti umani nel mondo e sulla politica dell'Unione europea in materia, Diritti umani nel mondo nel 2009 e politica dell'Unione europea in materia, 2010/2202(INI), par. 7.

²⁶ S. Poli, art. cit., pp. 526-7.

²⁷ G. Gioia, art. cit., p. 157.

1.3 La *ratio* dietro all'elaborazione delle clausole di condizionalità.

A prescindere dal diverso modo in cui la condizionalità politica negli accordi internazionali dell'UE può essere modulata, si è comunque discusso²⁸ circa la reale necessità di prevedere clausole di questo tipo perché l'Unione potesse invocare la sospensione di un accordo nel caso in cui la controparte avesse commesso atti vietati ai sensi della clausola sugli elementi essenziali. Sono infatti attestati casi in cui la Comunità europea ha provveduto a sospendere accordi da essa conclusi con Stati terzi anche prima che fosse invalso il ricorso alle clausole di condizionalità politica, richiamandosi ai principi del diritto internazionale generale. Si pensi, ad esempio, alla decisione della CE di interrompere, nel 1991, l'accordo di cooperazione con l'ex Jugoslavia²⁹ su invocazione della clausola, formalizzata all'art. 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (CVDT), *rebus sic stantibus*. L'attivazione di tale clausola di diritto internazionale consuetudinario veniva, in particolare, ad essere motivata, da parte della Comunità, alla luce del fatto che il protrarsi delle guerre balcaniche rappresentava un mutamento fondamentale delle circostanze in cui l'accordo era stata concluso. La copertura giuridica di tale sospensione fu poi vagliata dalla Corte di giustizia dell'UE, la quale, chiamata a pronunciarsi in merito nel caso *Racke (III)*³⁰, ne confermò la legittimità proprio ai sensi dell'art. 62 CVDT.

Sebbene, quindi, sembrerebbe possibile, per l'Unione, sospendere legittimamente un accordo concluso con uno Stato terzo appellandosi, a quelle norme di diritto internazionale consuetudinario raccolte nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati – oltre al già citato art. 62, si pensi anche all'art. 60 sulla violazione sostanziale di un accordo, nonostante, in questo secondo caso, la possibilità di utilizzare tale norma dipenda dalla rilevanza, che deve essere effettivamente sostanziale, del contenuto dell'accordo violato³¹ – tuttavia la soluzione verso cui le istituzioni comunitarie si sono orientate, vale a dire quella di

²⁸ Cfr. A. Circolo, art. cit., pp. 231-233.

²⁹ Regolamento (CEE) n. 3300/91 del Consiglio, del 1° novembre 1991, recante sospensione delle concessioni commerciali previste dall'accordo di cooperazione per la Comunità economica europea e la Repubblica Socialista federale di Jugoslavia.

³⁰ Corte giust. 16 giugno 1998, C-162/96, parr. 53-57.

³¹ Art. 60, par. 1, CVDT: «Una sostanziale violazione di un trattato bilaterale da parte di una delle parti autorizza l'altra parte a invocare la violazione come motivo per porre termine al trattato o sospenderne completamente o parzialmente l'applicazione».

prevedere una clausola esplicita sugli elementi essenziali dell'accordo, quindi sulle misure adottabili in caso di violazione della stessa, tramite un'apposita clausola di non esecuzione, appare senz'altro ragionevole. La denuncia di queste clausole di diritto pattizio agevola infatti l'*iter* di interruzione dell'accordo, dal momento che non rende necessario il rispetto da parte dell'Unione dei requisiti sostanziali che devono essere soddisfatti nel caso in cui si intenda invocare la sospensione di un accordo a motivo di una delle norme racchiuse nella Convenzione stessa e ricognitive, come nel caso degli artt. 60 e 62 sopracitati, di principi di diritto internazionale consuetudinario³². Basti, a titolo di esempio, il caso – analogo, del resto, a quello effettivamente verificatosi con l'interruzione dell'accordo di cooperazione stipulato tra la Comunità e la Repubblica di Jugoslavia – in cui si intendesse procedere con la sospensione di un accordo internazionale a motivo della clausola *rebus sic stantibus*, ex art. 62: sarebbe necessario provare, in primo luogo, che le circostanze di cui si riscontra il mutamento costituivano, al momento della stipula dell'accordo, un elemento fondamentale affinché le parti acconsentissero ad essere vincolate dall'accordo stesso; in secondo luogo, che il cambiamento di tali circostanze è tale da alterare radicalmente gli obblighi previsti dall'accordo.

La riflessione intorno all'effettiva necessità che fosse applicata una condizionalità politica negli accordi internazionali siglati dall'Unione si è poi concentrata anche sugli stessi contenuti valoriali che la previsione di tale condizionalità verrebbe a caricare di rilevanza normativa. La tutela dei diritti umani fondamentali risulta infatti essere già inscritta nel diritto internazionale generale, ai sensi del quale vige il divieto delle cc.dd *gross violations*³³. Tuttavia, per come la condizionalità politica messa in campo da parte delle istituzioni comunitarie si è strutturata mano a mano che la prassi delle clausole negli accordi internazionali dell'Unione veniva consolidandosi – assimilando il contenuto di testi, quali la

³² Sul fatto che il contenuto di queste due articoli rifletta delle norme di diritto internazionale, si veda quanto evidenziato, a proposito dell'art. 62, dalla Corte di giustizia dell'UE nella sopracitata sentenza *Racke* (III) (Corte giust. 16 giugno 1998, C-162/96, par. 53). Riguardo, invece, all'art. 60 e al principio *inadimplenti non est adimplendum* in esso codificato: E. Gallinaro. «Il nuovo regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: verso una più efficace tutela dello Stato di diritto?». *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società*, vol. 3, n. 1, p. 148, 2021.

³³ Cfr. B. Brandtner e A. Rosas, «The Human Rights and External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice». *European Journal of International Law*, 1998, p. 475.

Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo delle Nazioni Unite (1948), di per sé non vincolanti per le parti che stipulavano tali accordi – essa ha finito per assicurare un livello di protezione dei diritti umani, nonché di altri valori di cui all’art. 2 TUE³⁴, molto più esteso rispetto a quello a cui può far fronte il diritto internazionale generale.

1.4 La compatibilità con i Trattati delle clausole di condizionalità su diritti umani, Stato di diritto e regole democratiche.

In ogni caso, preliminare rispetto al dibattito circa il valore aggiunto delle clausole condizionali su diritti umani, democraticità e Stato di diritto inserite negli accordi internazionali siglati dall’Unione, è stata la discussione riguardante la compatibilità con i Trattati dell’UE di clausole di questo tipo, a fronte dell’assenza negli stessi di una base giuridica atta ad attribuire esplicitamente, in capo all’Unione, il potere di comprendere nel testo dell’accordo da concludere una simile statuizione³⁵. A far pendere la bilancia in senso decisamente favorevole per la legittimità della prassi della condizionalità politica, è stata, comunque, la pronuncia della Corte di giustizia, la quale, nel caso *Portogallo c. Consiglio*, in cui veniva in rilievo un Accordo di cooperazione concluso con l’India³⁶, ha dichiarato la clausola condizionale, presente nel suddetto accordo, compatibile con il Diritto dell’UE³⁷. La Corte, in particolare, ha avuto modo di chiarire che la previsione, all’interno di un accordo di cooperazione, di una disposizione tale da vincolare le parti al rispetto dei diritti dell’uomo e delle regole democratiche – pena, nel caso in cui il Paese terzo non adempia a questo obbligo, la sospensione o la cessazione dell’accordo di cooperazione da parte dell’Unione – non risulta essere eccedente rispetto alle

³⁴ 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».

³⁵ Cfr. E. Cannizzaro, «The Scope of EU Foreign Power. Is the EC Competent to Conclude Agreements with Third States Including Human Rights Clauses?» in Id. (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, 2002, pp. 302-15.

³⁶ Decisione del Consiglio, del 18 luglio 1994, relativa alla conclusione dell’accordo di cooperazione tra la Comunità europea e la Repubblica dell’India sulla compartecipazione e sullo sviluppo (94/578/CE), GU n. L 223 del 27.08.1994.

³⁷ Corte giust. 3 dicembre 1996, C-268/94.

facoltà che sono delle istituzioni comunitarie in virtù dell'art. 130 U Trattato CE (divenuto art. 177 Trattato CE a seguito della rinumerazione e attualmente corrispondente all' art. 208 TFUE). In particolare, il secondo paragrafo di questo articolo, posto, d'altra parte, in apertura del Titolo XVII del Trattato CE, dedicato proprio alla cooperazione allo sviluppo, stabilisce, infatti, espressamente, che l'azione della Comunità in questo ambito «contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»³⁸.

Rilevanti sono state, nel corso di questa causa, anche le conclusioni formulate dall'Avv. Gen. La Pergola³⁹. Queste hanno infatti contribuito ad illustrare il processo genetico della clausola di condizionalità politica da parte dell'Unione in rapporto al diritto dei Trattati, mettendo in evidenza come la clausola sugli elementi essenziali, includendo i valori che l'UE intende promuovere, sia del tutto idonea ad autorizzare, in caso di violazione della stessa, una disapplicazione dell'accordo. Tale ipotesi sarebbe infatti del tutto analoga a quella contemplata dall'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, la quale – nello specificare che «una sostanziale violazione di un trattato bilaterale da parte di una delle parti autorizza l'altra parte a invocare la violazione come motivo per porre termine al trattato o sospenderne completamente o parzialmente l'applicazione»⁴⁰ – chiarisce anche che nella nozione di “violazione sostanziale” debba essere compresa anche «la violazione di una disposizione *essenziale* per la realizzazione dell'oggetto o dello scopo del trattato»⁴¹.

In ogni caso, la revisione dei Trattati apportata con Lisbona⁴² ha sgomberato il campo da ogni possibile dubbio circa la legittimità della prassi delle clausole di condizionalità politica consolidatesi nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione. L'attuale art. 21, par. 1, TUE fa infatti espressa menzione del ruolo di promozione attiva che l'UE ha assunto sulla scena internazionale rispetto a quei principi su cui essa stessa si fonda: «democrazia, Stato di diritto, universalità e

³⁸ Art. 130 U, par. 2, Trattato CE.

³⁹ Conclusioni dell'Avvocato Generale Antonio La Pergola, presentate il 23 maggio 1996 – Causa C-268/94, cit., punto 28.

⁴⁰ Art. 60, par. 1, CVDT.

⁴¹ Art. 60, par. 3, CVDT (corsivo aggiunto).

⁴² Trattato sull'Unione Europea (versione consolidata), 26.10.2012.

indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale»⁴³. La perentorietà con la quale, in tale articolo, ci si riferisce all'opera di tutela e diffusione di questi valori di cui l'Unione sarebbe incaricata ogni qualvolta si trovi ad istituire rapporti con paesi terzi, ha spinto alcuni a vedere nell'art. 21 persino un tentativo di codificazione della stessa condizionalità politica⁴⁴.

1.5 Politica Europea di Vicinato (PEV) e nuovi tipi di condizionalità.

Acclaratane la compatibilità con il sistema dei Trattati, la condizionalità politica, e il relativo sistema di clausole con cui essa si traduce giuridicamente, ha trovato, come già si anticipava all'inizio del presente capitolo, larghissima applicazione nei vari ambiti in cui l'Unione esercita la propria azione esterna, stipulando accordi con altri soggetti di diritto internazionale: non solo quindi nell'ambito della politica di cooperazione finalizzata al sostegno dei Paesi in via di sviluppo, ma anche nel quadro della Politica Europea di Vicinato, anch'essa fondata sugli accordi – di partenariato, cooperazione o associazione – in vigore tra l'UE e i partner che rientrano in tale regime.

Istituita nel 2004, su proposta della Commissione⁴⁵, con l'obiettivo di instaurare relazioni privilegiate con i Paesi limitrofi allo spazio dell'ordinamento comunitario, la Politica Europea di Vicinato (PEV) si rivolge, sin dalla sua creazione, ai c.d. nuovi Stati indipendenti (Bielorussia, Moldova, Ucraina), ai Paesi del Mediterraneo orientale (Algeria, Autorità palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria, Tunisia) e agli Stati del Caucaso (Armenia, Azerbaigian, Georgia), al fine di garantire stabilità e sicurezza alle porte dell'Unione, prevenire l'insorgere di motivi di divisione e favorire il rafforzamento

⁴³ Art. 21, par. 1, TUE.

⁴⁴ È quanto sostenuto in: M. E. Bartolini, «Disciplina dei Trattati e prassi evolutiva nelle relazioni internazionali dell'Unione europea». *Il Diritto dell'Unione Europea*, voll. 3-4, 2022, p. 586.

⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 11 marzo 2003, Un'Europa ampliata – Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali, COM (2003)104 def.

della cooperazione politica, economica e culturale⁴⁶. Per conseguire questi obiettivi, è proprio allo strumento della condizionalità politica che l'Unione ha fatto ricorso, impostando su di esso la strategia della PEV fin dalla sua ideazione. Ciò, del resto, non deve stupire, dal momento che la stretta interdipendenza tra stabilità e sicurezza, da un lato, e i valori custoditi dalla condizionalità politica applicata dall'UE, dall'altro, è stata sottolineata dall'ex Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini, in un discorso tenuto presso il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: «There is no stability without democracy. There is no security, without human rights»⁴⁷. Sono state così previste delle ricompense per quei Paesi, inclusi nella PEV, interessati a fare propri, nei loro progetti di riforma, i principi e i valori comuni dell'UE: non solo democrazia, diritti umani e Stato di diritto, ma anche buon governo, economia di mercato e sviluppo sostenibile.

Allo stesso tempo, è interessante notare come proprio nell'ambito della PEV si sia riscontrata, nell'ultimo decennio, una certa modernizzazione del contenuto delle clausole sugli elementi essenziali, con l'introduzione di nuovi elementi. È quanto, ad esempio, si può osservare negli accordi di associazione che, nel 2014, l'UE ha concluso con Georgia⁴⁸, Moldavia⁴⁹ e Ucraina⁵⁰. In tali accordi, infatti, è possibile ravvisare, accanto alle disposizioni relative alla condizionalità politica classica – con rimandi ai valori e ai principi di cui alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite (1948), alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950), all'Atto finale di Helsinki del 1975 della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa e, infine, alla Carta di Parigi per una nuova Europa del 1990 – anche riferimenti

⁴⁶ Comunicazione Congiunta della Commissione Europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 25 maggio 2011, Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento, COM (2011) 303 def.

⁴⁷ Discorso dell'Alto rappresentante/Vice-Presidente Federica Mogherini al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, del 9 marzo 2015, Cooperation between the UN and Regional and Sub-Regional Organisations.

⁴⁸ Accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Georgia, dall'altra, GU L 261 del 30 agosto 2014.

⁴⁹ Accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Moldova, dall'altra, GU L 260 del 30 agosto 2014.

⁵⁰ Accordo di associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, GU L 161 del 29 maggio 2014.

inediti alla lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi materiali e vettori⁵¹.

Oltre alla modernizzazione e all'ampliamento della portata delle clausole sugli elementi essenziali, sempre nel quadro della PEV sono stati sviluppati anche nuovi tipi di condizionalità, la cui presenza è possibile riscontrare sia in trattati internazionali veri e propri che anche in atti di *soft law* stipulati tra l'Unione con i propri partner. Così, se negli stessi accordi di associazione sopracitati con Georgia, Moldavia e Ucraina è possibile ravvisare una clausola relativa al rispetto del principio della buona *governance* in materia fiscale, nei patti informali di cooperazione stipulati con alcuni Paesi del Mediterraneo orientale, quali ad esempio quelli conclusi con la Giordania e il Libano, è stata concepita un'innovativa clausola condizionale volta al contempo a garantire una gestione ordinata dei flussi di migranti – nel caso degli atti presi in considerazione, di rifugiati siriani – e una loro integrazione.

Ciò che allontana queste due nuove forme di condizionalità dal tipo di condizionalità politica tradizionalmente applicato dall'Unione nei suoi accordi bilaterali o multilaterali, come si è avuto modo di analizzare nella prima parte del presente capitolo, è il fatto che esse sembrerebbero mancare di quell'idea, animata da ambizioni universalistiche, di promozione esterna dei valori costitutivi dell'ordinamento comunitario, per seguire invece una logica funzionale alla tutela degli interessi particolari dell'UE. Così, la clausola sul rispetto del principio della buona *governance* in materia fiscale inserita negli accordi di associazione con Georgia, Moldavia e Ucraina si spiegherebbe con la necessità di contenere una competizione impari con questi Paesi in caso di applicazione di un regime di tassazione troppo favorevole rispetto a quelli previsti negli Stati membri dell'Unione⁵², mentre quella inserita negli accordi con Giordania e Libano andrebbe incontro all'obiettivo di limitare i flussi in entrata di nuovi migranti nel territorio dell'ordinamento comunitario.

⁵¹ Art. 2, par. 1 dell'Accordo di associazione con la Georgia.

⁵² Tale clausola viene inserita, con una veste letterale sovrapponibile, agli artt. 280-285 dell'Accordo di associazione con la Georgia, cit.; agli artt. 52-57 dell'Accordo di associazione con la Moldavia, cit.; agli artt. 349-354 dell'Accordo di associazione con l'Ucraina, cit.

Questo cambio di prospettiva di cui queste nuove forme di condizionalità risultano indicative solleva un punto di diritto di tutto rilievo, ponendo in particolare una questione di compatibilità con quel principio di coerenza che l'Unione si impegna a rispettare relativamente alla promozione dei propri valori, al perseguimento dei suoi obiettivi, nonché degli interessi degli Stati membri e dei rispettivi cittadini⁵³. D'altra parte, l'urgenza di rispettare questo principio nella sua azione esterna è avvertita anche dalle stesse istituzioni comunitarie, dal momento che da esso dipende la credibilità dell'Unione in quanto attore che, forte del suo apparato valoriale, mirerebbe ad ergersi come "potenza normativa"⁵⁴ sullo scenario internazionale. Non a caso, è lo stesso Trattato sull'Unione europea che, oltre che all'art. 13, par. 1, ne fa nuova menzione al secondo comma dell'art. 21 par. 3, sottolineando come, dati i valori e gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2 dello stesso articolo, «l'Unione assicur[i] la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche». Dalla lettera di tale norma deriva quindi che i contenuti politico-valoriali che informano l'ordinamento comunitario sul piano interno – o almeno così statuiscono i Trattati⁵⁵ – debbano necessariamente tradursi anche sul piano esterno e in questo accompagnare la realizzazione di tutte le politiche – dalla politica di cooperazione allo sviluppo, alla Politica Europea di Vicinato, alla politica commerciale comune – con cui l'Unione costruisce le proprie Relazioni esterne. Dedicheremo, pertanto, il proseguito del presente capitolo ad esaminare se e in che modo le nuove forme di condizionalità sopracitate risultano legittime proprio alla luce del principio di coerenza *ex artt.* 13 e 21 TUE.

⁵³ Vd. Art. 13, par. 1, TUE.

⁵⁴ Cfr. I. Manners, «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n. 2, 2002, p. 253: "the notion of the EU represent[s] a normative power in world politics"; M. Neuman, *Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework. The European Union in South Eastern Europe, Eastern Europe and Central Asia*, Springer, 2019, pp. 13-6.

⁵⁵ Si rimanda alla lettura del terzo capitolo per approfondire la questione di come, nell'ultimo decennio, il rispetto del principio di coerenza sia in realtà messo a dura prova anche all'interno dell'ordinamento comunitario per via delle derive illiberali di alcuni Stati membri.

1.6 La clausola condizionale sulla buona *governance* in materia fiscale: cenni storici e caratteristiche.

Iniziamo prendendo in considerazione la clausola sul rispetto del principio della buona *governance* in materia fiscale inserita negli accordi di associazione con Georgia, Moldavia e Ucraina. Prima però di affrontare la questione sulla compatibilità di questa clausola con il principio di coerenza sancito dal Trattato sull'Unione europea, appare necessario fornire alcune indicazioni preliminari sul principio generale della buona *governance*, di cui la clausola citata rappresenta una realizzazione particolare.

La prima definizione di questo principio la si può trovare, nel contesto della politica dell'Unione per la cooperazione allo sviluppo, in una Comunicazione del 1998 dedicata alle nuove sfide poste dalla cooperazione tra UE e Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)⁵⁶. Qui, il concetto di buona *governance* è associato a quelli di trasparenza, responsabilità, partecipazione ed efficienza nella gestione degli affari pubblici, nonché alla necessità di garantire sempre il dovuto rispetto per i diritti umani, le regole democratiche e lo Stato di diritto. Tentando quindi di enucleare gli aspetti essenziali di tale principio, e quelle che sono le sue implicazioni pratiche, si può quindi dire che vi è buona *governance* nella misura in cui vi è la possibilità, per la società civile, di partecipare alla vita pubblica e posta l'esistenza di una pubblica amministrazione ben funzionante. Da ciò si deduce anche che una pubblica amministrazione corrotta costituisce il maggiore ostacolo al rispetto di tale principio.

Tuttavia è nel 2000 che il principio di *buona governance* assume per la prima volta una veste giuridica, venendo ad essere inserito nell'Accordo di Cotonou⁵⁷ che sostituisce la Quarta convenzione di Lomé come trattato di riferimento per la cooperazione tra l'Unione europea e i Paesi ACP. Tuttavia, come stabilito nell'art. 9, esso viene incluso in quanto elemento fondamentale, ma non essenziale, dell'accordo, non avendo i paesi ACP acconsentito ad avere ulteriori condizionalità di questo tipo oltre a quelle relative al rispetto della democrazia e dei diritti umani.

⁵⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Democratizzazione, stato di diritto, rispetto dei diritti dell'uomo e sana gestione degli affari pubblici: le sfide del partenariato tra l'Unione europea e i paesi ACP, COM(98)0146 C4-0390/98.

⁵⁷ Accordo di partenariato firmato a Cotonou, cit.

Dalla qualificazione del contenuto di una condizionalità come elemento essenziale, piuttosto che come elemento fondamentale, deriva infatti un diverso margine di azione che le parti hanno per reagire a violazioni che riguardino l'uno o l'altro elemento. Così, ai sensi dell'Accordo di Cotonou, la violazione da parte di un Paese ACP del principio della buona *governance* non autorizzerebbe l'Unione ad adottare misure appropriate, quale la sospensione dell'assistenza finanziaria erogata, senza previa consultazione della controparte, anche in casi di «urgenza particolare»⁵⁸; possibilità, questa, prevista, in circostanze analoghe, se ad essere compromesso sarebbe invece uno degli obblighi derivanti dal rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici o dello Stato di diritto, di cui all'art. 9 par. 2.

Il fatto poi che atti di corruzione siano in antinomia con il principio di buona *governance* trova conferma nella realizzazione che si ha di questo principio proprio nell'accordo in questione. UE e Paesi ACP hanno infatti convenuto che fenomeni corruttivi costituiscono una violazione del principio di buona *governance*, sebbene venga poi specificato che solo casi «gravi»⁵⁹ di corruzione possono compromettere la cooperazione e legittimare una delle parti ad avviare delle consultazioni con l'altra al fine di esaminare la questione, per poi eventualmente procedere con l'adozione di misure appropriate nel caso in cui tali consultazioni vengano rifiutate o siano risultate infruttuose⁶⁰.

Riguardo, invece, alla clausola sulla buona *governance*, specificatamente applicata in materia fiscale, se le versioni, giuridicamente più elaborate di quest'ultima si riscontrano in accordi piuttosto recenti, come quelli che a breve andremo ad esaminare, l'inizio di questa prassi, almeno nelle sue forme più semplici, è però da retrodatare al 2008. È infatti a fronte di una serie di interventi del Consiglio "Economia e finanza" (ECOFIN)⁶¹, risalenti a questo periodo e seguiti, a stretto giro, da una comunicazione della Commissione⁶² che di questi

⁵⁸ Art. 96 par. 2 let. a) dell'Accordo di partenariato firmato a Cotonou, cit.

⁵⁹ Art. 97, par. 3 dell'Accordo di partenariato firmato a Cotonou, cit.

⁶⁰ Art. 97, parr. 2 e 3 dell'Accordo di partenariato, firmato a Cotonou, cit.

⁶¹ Cfr. S. Poli, art. cit., p. 534.

⁶² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale europeo, del 28 aprile 2009, Promozione della buona *governance* in materia fiscale, COM (2009) 201 def.

riprende le conclusioni, che l'Unione ha iniziato ad includere condizionalità relative alla buona *governance* in materia fiscale nei testi dei suoi accordi internazionali.

Segno, quindi, della modernizzazione di cui è stato oggetto il principio generale della buona *governance*, sono le disposizioni con le quali, negli accordi di associazione conclusi dall'UE con Georgia, Moldavia e Ucraina e scelti come casi di studio del presente capitolo, il rispetto di tale principio viene ad essere richiesto nel particolare ambito della fiscalità⁶³. Esse, infatti, oltre a prevedere un settore determinato nel quale i valori della buona *governance* devono essere garantiti, vengono a porre, se non un elemento di condizionalità ulteriore, un ulteriore elemento volto ad incentivare il rispetto di questi stessi valori. Come emerge, infatti, dalla lettera di queste norme, la cooperazione tra le parti per una buona *governance* in materia di tassazione, nel caso in cui risultasse positiva, oltre a garantire una competizione più leale, andrebbe a beneficio delle relazioni economiche, degli scambi commerciali e degli investimenti tra le parti. Elaborato in questi termini, il principio della buona *governance*, oltre a rappresentare una condizionalità in sé per la realizzazione di quanto previsto dagli accordi, verrebbe quindi ad essere veicolo, se rispettato, di vantaggi aggiuntivi, in particolare di tipo economico-commerciale. D'altra parte, questa particolare realizzazione della clausola sulla buona *governance* non sarebbe, nella prassi più attuale dell'Unione, un fatto isolato agli accordi di associazione con Georgia, Moldavia e Ucraina. Si attesta infatti una clausola analoga anche all'art. 25 dell'accordo di partenariato concluso con l'Armenia nel 2017 ed entrato in vigore a partire dal 2018⁶⁴.

1.7 La compatibilità con i Trattati delle clausole sulla buona *governance* in materia fiscale.

Tuttavia, similmente a quanto avvenuto per la condizionalità politica classica su diritti umani, democraticità e Stato di diritto, si è presto dovuto affrontare il tema riguardante la legittimazione, stante il sistema dei trattati vigente, che potesse avere

⁶³ Vd. *Supra*, nota 65.

⁶⁴ Accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra, GU L 23 del 26 gennaio 2018.

l'Unione nel far sì che la sua azione esterna andasse ad insistere anche in un ambito, come quello fiscale, per cui mancante era una competenza esplicita.

In primo luogo, si è quindi cercato di leggere tale prassi alla luce dell'art. 21 TUE, così da verificare se l'applicazione di questo tipo di clausole potesse essere ricompresa entro il perimetro normativo tracciato dal suddetto articolo⁶⁵. In particolare, la lettera h) del secondo paragrafo di tale articolo sembrerebbe fornire copertura giuridica alla clausola sulla buona *governance* in materia fiscale elaborata dalle istituzioni comunitarie. Qui, infatti, si prescrive che l'Unione è chiamata a sviluppare la propria azione esterna non soltanto con l'obiettivo di favorire una prospettiva multilaterale sullo scenario internazionale, ma anche di promuovere «il *buon governo mondiale*»⁶⁶. Così, la prassi dell'UE di prevedere delle clausole sul principio della buona *governance*, anche specificatamente rivolte alla materia fiscale, oltre a poter essere ricompresa, data l'evidente assonanza terminologica, in quest'ultimo obiettivo, può essere considerata legittima, ex art. 21 TUE, proprio alla luce del compito che l'Unione stessa si è data, nella sua veste di attore globale, di favorire la cooperazione multilaterale.

L'UE infatti, esigendo, nella sua azione esterna, il rispetto della buona *governance* in materia fiscale, viene a promuovere il multilateralismo non solo come valore in sé, visto che una regolamentazione più trasparente della tassazione non può che avere un impatto positivo sulla costruzione del dialogo internazionale, ma anche perché, così facendo, agisce in sinergia con le altre organizzazioni internazionali che condividono i suoi stessi valori, in linea, del resto, con l'art. 21 par. 1 TUE e, in particolare, laddove esso prescrive che «l'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con *le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali*, che condividono i principi di cui al primo comma». Le clausole di buona *governance* fiscale concepite dall'UE andrebbero dunque a supportare la realizzazione del medesimo obiettivo di migliorare la trasparenza in materia di tassazione perseguito, ad esempio, anche da un'altra istituzione internazionale, anch'essa votata al multilateralismo, quale l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Non a caso,

⁶⁵ Cfr. S. Poli, op.cit., 537-538.

⁶⁶ Art. 21, par. 2, let. h) TUE (corsivo aggiunto).

risale già ai primi anni 2000, l'istituzione, proprio nel quadro dell'OCSE, del *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, un'istituzione, multilaterale a sua volta, chiamata ad assicurare un'implementazione tempestiva degli standard sulla trasparenza e lo scambio di informazioni in materia fiscale riconosciuti a livello internazionale⁶⁷.

Tuttavia, se, alla luce dell'art. 21 TUE, il ricorso da parte dell'Unione alla condizionalità sulla buona *governance* in materia fiscale per regolamentare i suoi rapporti con gli Stati terzi non sembra, di per sé, eccedere le competenze che l'UE può legittimamente esercitare nella sua dimensione esterna, più criticabile appare invece l'applicazione di questa stessa condizionalità negli accordi conclusi nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo⁶⁸. In particolare, condizionare la concessione di aiuti al rispetto di clausole volte a migliorare la trasparenza e la raccolta di informazioni in ambito fiscale rischierebbe di compromettere il perseguimento della finalità precipua, ex art. 208 TFUE, della politica di cooperazione allo sviluppo, quale la riduzione e l'eliminazione della povertà. Porre infatti questo tipo di requisiti, nel momento in cui può fungere da stimolo per l'efficientamento della macchina burocratica di uno Stato, allo stesso tempo presuppone l'esistenza di un apparato amministrativo in grado di esercitare la propria potestà tributaria, fatto questo non scontato nel caso dei Paesi in via di sviluppo. Tali Stati non sarebbero così, di fatto, messi nelle condizioni di poter beneficiare degli aiuti che, in linea teorica, sarebbero destinati al loro sviluppo. A fronte di questo, negli accordi ascrivibili alla politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione, si potrebbe, piuttosto, ipotizzare una diversa declinazione del principio del buon governo, con la quale incentivare, ad esempio, il conseguimento di risultati, da parte dei Paesi in via di sviluppo, nella lotta alla corruzione e nei processi di *State-building*.

Le istituzioni comunitarie non sembrano però essere del medesimo avviso. Piuttosto eloquente appare, infatti, la prassi di queste istituzioni rispetto all'applicazione del principio della buona *governance* anche con riferimento ai

⁶⁷ Due sono, in particolare, gli standard su cui si concentra l'azione del Forum: *l'Exchange of information on request* (EOIR) e *l'Automatic exchange of financial account information* (AEOI).

⁶⁸ Cfr. S. Poli, art. cit., p. 538.

Paesi in via di sviluppo. Così, negli atti di *soft law* emanati tra il 2009 e il 2012⁶⁹, nei quali si auspica la costruzione di un dialogo internazionale che metta al centro anche il miglioramento della *governance* in ambito fiscale, nessun trattamento differenziato viene previsto per gli Stati in via di sviluppo. Al contrario, a detta della Commissione, «gli sforzi a livello dell'Unione volti a promuovere la buona *governance* in materia fiscale nei paesi terzi ammissibili all'aiuto allo sviluppo dovrebbero essere intensificati»⁷⁰. Similmente, anche i Paesi in via di sviluppo, stando alla raccomandazione emanata dalla Commissione nel 2012, sono chiamati a rispettare gli standard minimi di buona *governance* in materia di tassazione previsti in un allegato alla stessa raccomandazione, seppure venga prevista la possibilità, in caso di necessità, che lo Stato in via di sviluppo venga assistito da esperti per conformarsi a tali standard⁷¹.

Al contempo, anche se questa prassi delle istituzioni comunitarie, e in modo particolare della Commissione, sembra presupporre, quanto meno nei contenuti degli atti adottati, la legittimità dell'applicazione del principio della buona *governance* in materia fiscale anche ai Paesi in via di sviluppo, la forma degli atti adottati lascia invece la questione ancora aperta. Si potrebbe, infatti, ipotizzare che la decisione di affidare tali contenuti ad atti di diritto derivato non vincolanti, quali comunicazioni e raccomandazioni, sia da ricondurre ad una certezza non del tutto granitica anche presso le istituzioni comunitarie della competenza dell'Unione a legiferare in questo settore.

1.8 La condizionalità di convergenza negli accordi di associazione con Georgia, Moldavia e Ucraina.

Oltre che per la clausola sulla buona *governance* in materia fiscale, gli accordi di associazione conclusi dall'Unione con Georgia, Moldavia e Ucraina sono meritevoli di attenzione in quanto comprenderebbero anche un altro tipo di

⁶⁹ Vd. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale, del 21 aprile 2010, *Fiscalità e sviluppo – Cooperazione con i paesi in via di sviluppo per la promozione delle buone pratiche di gestione in materia tributaria*, COM (2010) 163 def; Raccomandazione della Commissione, del 6 dicembre 2012, concernente misure destinate a incoraggiare i paesi terzi ad applicare norme minime di buona *governance* in materia fiscale, COM (2012) 8805, def.

⁷⁰ COM (2009) 201 def., cit., p. 12.

⁷¹ Raccomandazione della Commissione del 6 dicembre 2012, cit., p. 6.

condizionalità di recente elaborazione. Si potrebbe parlare, al riguardo, di una condizionalità di convergenza: agli Stati partner in questione viene richiesto di ravvicinare gradualmente la loro legislazione all'*acquis* comunitario affinché possano aspirare ad avere accesso al mercato interno dell'UE. Essa, inoltre, si presenta nei suddetti accordi di associazione come una sorta di condizionalità diffusa. Prendendo come caso esemplificativo l'accordo con la Moldavia, di ravvicinamento alla legislazione dell'Unione, come requisito per il conseguimento di quanto previsto dall'accordo, si parla infatti in più occasioni, con riferimento agli ambiti specifici – dal diritto societario⁷², alle politiche per l'occupazione⁷³ e la protezione dei consumatori⁷⁴, solo per citarne alcuni, – in cui tale ravvicinamento deve essere realizzato. È, tuttavia, nel capo VIII° dell'accordo, dedicato agli appalti pubblici, che tale condizionalità viene enunciata più chiaramente: «le parti convengono di realizzare gradualmente e contemporaneamente l'effettiva e reciproca apertura dei rispettivi mercati. Nel corso del processo di ravvicinamento la portata dell'accesso al mercato reciprocamente concesso è collegata ai progressi compiuti in tale processo [...]»⁷⁵. L'inserimento di tale condizionalità risulta, d'altra parte, coerente con l'obiettivo, previsto dagli accordi di associazione in questione, di istituire delle zone di libero scambio globale e approfondito (*Deep and Comprehensive Free Trade areas* – DCFTA). Non a caso, è nel preambolo di ciascun trattato che si dichiara, in forme simili, come la realizzazione della progressiva integrazione economica nel mercato interno dell'UE potrà avvenire anche mediante l'istituzione di una zona di questo tipo⁷⁶.

Si tratta poi di una forma di condizionalità che si differenzia da quella politica classica, relativa al rispetto di principi democratici, diritti umani e Stato di diritto, per due ordini di motivi: sia in quanto condizionalità positiva e non negativa, dal momento che si prevede il riconoscimento di un vantaggio futuro – l'accesso al mercato interno dell'UE – e non la sospensione o revoca di un beneficio già concesso, previo rispetto di quanto stabilito in merito al ravvicinamento della

⁷² Artt. 27 e 30 dell'Accordo di associazione con la Moldavia, cit.

⁷³ Art. 37, dell'Accordo di associazione con la Moldavia, cit.

⁷⁴ Artt. 39 e 40, dell'Accordo di associazione con la Moldavia, cit.

⁷⁵ Art. 274, *ibidem*.

⁷⁶ Accordo di associazione con la Georgia, cit., p. 3; Accordo di associazione con la Moldavia, cit., pp. 3-4; Accordo di associazione con l'Ucraina, cit., p. 3.

legislazione nazionale agli standard comunitari; sia in quanto condizionalità dal contenuto economico, piuttosto che valoriale, richiedendo essa l'implementazione, mediante appositi interventi di riforma, di un determinato modello economico, improntato ad «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva»⁷⁷, piuttosto che l'adesione ad una serie di principi.

1.9 L'applicazione del principio della condizionalità alla gestione dei flussi migratori: la nuova strategia dell'Unione.

Oltre che negli accordi di associazione conclusi dall'UE con i Paesi dell'Europa orientale di cui sopra, anche in altre forme di cooperazione, instaurate sempre nell'ambito della Politica Europea di Vicinato, è possibile riscontrare condizionalità di nuova concezione. È il caso dei patti conclusi dall'Unione rispettivamente con Giordania e Libano, nei quali trova spazio una condizionalità innovativa finalizzata a migliorare la situazione dei rifugiati siriani che, dal loro paese d'origine, vessato dall'imperversare della guerra civile, giungono in questi Stati. Si tratta di patti che si inseriscono in una nuova strategia della Commissione che, approfondendo i risultati conseguiti con l'adozione dell'agenda europea sulla migrazione⁷⁸ e procedendo secondo l'approccio emerso nella Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016⁷⁹, mira ad instaurare nuove forme di partenariato per far fronte ai flussi migratori che si registrano nei territori prossimi al Mediterraneo. In particolare, è nell'apposita Comunicazione adottata nel 2016⁸⁰, alla quale la Commissione ha affidato la descrizione di questa nuova strategia, che è possibile trovare i Paesi individuati dalla stessa Commissione come possibili partner di questa nuova cooperazione da implementare: oltre che alla Giordania e al Libano, l'attenzione della Commissione è quindi rivolta alla Nigeria, al Niger, al Mali e al

⁷⁷ Art. 3 TUE.

⁷⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM (2015) 240 final.

⁷⁹ www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/

⁸⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, del 7 giugno 2016, sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM (2016) 385 final.

Senegal, ma anche agli Stati del Corno d’Africa, all’Etiopia, alla Libia e alla Tunisia⁸¹.

Più rilevanti, ai fini del presente lavoro, sono, però, i rimandi al meccanismo della condizionalità di cui tale Comunicazione risulta essere inframmezzata e che ben spiegano l’inserimento, nei patti che sono stati poi conclusi con Giordania e Libano secondo le linee guida stabilite nella Comunicazione in questione, di quella condizionalità sulla gestione dei rifugiati siriani a cui si è accennato. Così, il principio della condizionalità si coglie, ad esempio, nel passaggio in cui la Commissione sostiene che «nella politica di sviluppo dell'UE dovrebbero essere integrati incentivi positivi e negativi per ricompensare i paesi che rispettano l'obbligo internazionale di riammettere i propri cittadini, quelli che collaborano alla gestione dei flussi di migranti irregolari dai paesi terzi e quelli che prendono provvedimenti per accogliere adeguatamente chi fugge da conflitti e persecuzioni. Allo stesso modo, i paesi che non collaborano ai fini della riammissione e del rimpatrio devono subirne le conseguenze»⁸². L’intenzione della Commissione sarebbe così quella di modulare la portata degli aiuti allo sviluppo che l’Unione eroga in favore degli Stati partner anche in base alla capacità di questi di gestire in modo efficace l’afflusso di migranti e rifugiati, prevedendo adeguati controlli alle frontiere.

Su questo punto, si potrebbe tuttavia sollevare un’obiezione analoga a quella avanzata in precedenza rispetto alla previsione di una clausola condizionale sulla buona *governance* in materia fiscale negli accordi conclusi dall’Unione nell’ambito della sua politica di cooperazione allo sviluppo. L’applicazione in questi accordi di una logica della condizionalità, per di più piuttosto stringente – come si avrà modo di vedere, a breve, nel caso dei patti di cooperazione conclusi con il Libano e, soprattutto, con la Giordania – la quale possa fungere da stimolo per i Paesi interessati rispetto agli interventi da mettere in campo per affrontare con prontezza il fenomeno della migrazione, rischia infatti di compromettere, o quanto meno di ritardare, il conseguimento di risultati apprezzabili relativamente alla riduzione e all’eliminazione della povertà, vale a dire, come già si è detto, il fine precipuo della

⁸¹ COM (2016) 385 final, cit., pp. 15-16.

⁸² COM (2016) 385 final, cit., p. 9.

cooperazione allo sviluppo che l'UE, ai sensi dell'Art. 208 TFUE, si impegna a promuovere⁸³. Ciò appare evidente se si pensa al fatto che, in molti dei Paesi in via di sviluppo chiamati in causa dalla Commissione nella suddetta comunicazione, l'inadeguatezza delle rispettive strutture amministrative rende impossibile lo svolgimento di controlli ai confini che risultano necessari per il perseguimento delle finalità sottese all'introduzione di tale condizionalità. Va da sé che questo contrasto pone un problema anche rispetto a quel principio di coerenza sancito dagli artt. 13, par. 1 e 21, par. 3 TUE: la neutralizzazione dell'obiettivo primario della politica di cooperazione allo sviluppo, per effetto dell'imposizione del tipo di condizionalità che è stato descritto, stride, infatti, con quella promozione dei valori, di cui all'art. 2 TUE, che l'Unione è impegnata a garantire non solo nella sua azione interna, ma anche esterna.

1.10 La condizionalità sui migranti nei partenariati dell'UE con Giordania e Libano.

Procediamo quindi, come già anticipato, prendendo in esame i due accordi conclusi dall'Unione rispettivamente con Giordania e Libano. In entrambi, infatti, opera il meccanismo di condizionalità di nuova elaborazione che si è già avuto modo di descrivere e con il quale l'UE, a partire dalla comunicazione della Commissione sopracitata, intende perseguire un duplice obiettivo: da un lato, garantire ai migranti, nel caso di specie rifugiati siriani, un trattamento adeguato nei due Paesi ospitanti, tale da svolgersi nel pieno rispetto degli standard internazionali sui diritti umani e prevedendo per tutti, senza alcuna distinzione in base alla nazionalità d'origine, l'accesso alle cure e all'istruzione primaria; dall'altro, fare in modo che si realizzi una piena integrazione dei rifugiati, grazie, in particolare, al loro inserimento nel mercato del lavoro dei due Paesi di accoglienza. Tuttavia, tale condizionalità non risulta modulata nei due accordi in maniera equivalente, prevedendo, come si analizzerà nel dettaglio più avanti, molti meno impegni in capo al Libano, rispetto a quelli richiesti alla Giordania, relativamente all'assorbimento dei rifugiati nel proprio mercato del lavoro.

⁸³Cfr. S. Poli, art. cit., p. 542.

In ogni caso, in entrambi gli accordi, e in particolare dietro all’inserimento della condizionalità in questione, appare evidente l’influenza esercitata dal dibattito che si è sviluppato in sede di Nazioni Unite attorno al *Global Compact* sui rifugiati (GCR)⁸⁴. Trattasi di un Patto che, seppure non giuridicamente vincolante, mira ad instaurare un quadro comune tra gli Stati parte affinché si possa provvedere alla situazione dei rifugiati sulla base di una condivisione più equa e prevedibile delle responsabilità. L’idea, nello specifico, sarebbe quella di lavorare affinché si possano stabilire delle relazioni positive tra Paesi sviluppati, ma anche altri attori internazionali, chiamati ad agire in quanto donatori, e i Paesi in via di sviluppo che rappresentano per i migranti il primo punto di approdo, in modo tale che i primi possano contribuire a sostenere l’integrazione dei rifugiati nell’economia dei secondi, finanziando nuove possibilità di occupazione. I patti conclusi dall’Unione con il Libano e, soprattutto, con la Giordania, costituiscono quindi una perfetta esemplificazione di questa nuova filosofia onusiana sul tema della migrazione.

Prima, però, di esaminare nel dettaglio i contenuti di questi accordi ci sembra utile ricostruire in breve l’*iter* che ha portato all’adozione di questi patti. Il punto di partenza di questo percorso è possibile individuarlo nella conferenza internazionale *Supporting Syria and the Region* che, svoltasi sotto gli auspici delle Nazioni Unite nel febbraio 2016 e su iniziativa dei leader di Germania, Kuwait, Norvegia e Regno Unito, ha riunito a Londra i rappresentanti di oltre 60 Paesi, nonché di varie organizzazioni internazionali e della società civile, per elaborare una risposta efficace alla crisi siriana. L’obiettivo era quello di raccogliere fondi tra i Paesi sviluppati e negoziare prestiti con alcune delle principali istituzioni finanziarie internazionali – quali la Banca mondiale, la Banca europea per gli investimenti, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo – al fine di sostenere gli Stati più colpiti dalle conseguenze della guerra civile siriana, in particolare dal notevole afflusso in entrata di rifugiati. Dalla dichiarazione finale⁸⁵ con cui sono terminati i

⁸⁴Report of the Third Committee A/73/583: Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, questions relating to refugees, returnees and displaced persons and humanitarian questions, 3 December 2018; A/RES/73/151: Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018, 10 January 2019.

⁸⁵ Il testo della dichiarazione è recuperabile al seguente link: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20180601145811/https://www.supportingsyria2016.com/news/co-hosts-declaration-of-the-supporting-syria-and-the-region-conference-london-2016/>

lavori della Conferenza si riscontrava quindi un'unione di intenti da parte degli Stati partecipanti sul modo in cui tentare di alleviare la pressione sui Paesi che ospitano il maggiore numero di siriani in fuga dal conflitto, ovverosia, supportarli nel creare servizi educativi e opportunità di lavoro da cui tanto i rifugiati quanto le rispettive comunità di accoglienza avrebbero potuto trarre giovamento.

Sempre a margine della conferenza, tre dei Paesi più interessati dalle ricadute della guerra siriana – Libano, Giordania e Turchia – esprimevano in un apposito comunicato la loro posizione⁸⁶ in merito ai risultati del meeting. Tra questi, la Giordania, nell'assumere una visione perfettamente compatibile con quella dei Paesi e degli altri attori impegnati a sostenere economicamente la risposta alla crisi siriana, sottolineava in particolare come questa crisi si sarebbe potuta trasformare, dati i propositi con cui la Conferenza si era conclusa, in un'occasione di sviluppo per sé e per la Regione. Ciò, tuttavia, sarebbe stato possibile, proseguiva la Giordania nella stessa dichiarazione, a patto che l'Unione procedesse a concedere un accesso al mercato europeo più facilitato di quello fissato nei termini dell'accordo euro-mediterraneo tra UE e Paesi del Mediterraneo orientale, vincolante anche per lo stesso Regno hashemita. Veniva quindi avanzata la richiesta che l'Unione rivedesse, tramite un accordo da concludere entro l'estate 2016, le norme di origine, e con esse le tariffe preferenziali, applicabili ai prodotti giordani.

Da parte sua, la Giordania si impegnava ad individuare, sul proprio territorio, cinque zone economiche speciali su cui concentrare gli incentivi derivanti dalle decisioni che sarebbero state prese in sede UE. Avrebbe inoltre modificato la propria legislazione in materia di permessi di lavoro per migranti in modo tale da permettere ai rifugiati siriani di trovare occupazione sia nelle zone economiche speciali che al di fuori di esse. Confermava infine il proprio proposito, già illustrato in un apposito piano⁸⁷ presentato alla Conferenza di Londra, di rafforzare il proprio sistema educativo, nonostante fosse stato messo a dura prova più di altri servizi dal

⁸⁶ Le posizioni di tali Paesi sono recuperabile al seguente link: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20180601145800/https://www.supportingsyria2016.com/media/>

⁸⁷ Si tratta del piano *Accelerating Access to Quality Formal Education*; vd. *The Jordan Compact: A New Holistic Approach between the Hashemite Kingdom of Jordan and the International Community to deal with the Syrian Refugee Crisis*, recuperabile al link riportato nella nota precedente.

conflitto siriano, così che tutti i bambini rifugiati in Giordania potessero avervi accesso, senza con ciò compromettere la qualità dell'istruzione offerta agli studenti giordani.

A seguito della Conferenza di Londra, l'Unione ha accettato le richieste della Giordania, andando, di conseguenza, a modificare il piano di azione, in vigore dall'ottobre 2012⁸⁸. Lo ha fatto, in particolare, tramite una decisione del Consiglio di associazione UE-Giordania⁸⁹, istituito, a sua volta, con l'accordo euro-mediterraneo tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hascemita di Giordania, dall'altra⁹⁰. A tale decisione è stata infatti allegata una lista delle priorità su cui si sarebbe sviluppato il partenariato UE-Giordania nel periodo compreso tra il 2016 e il 2018, accompagnata, a sua volta, dal testo del Patto UE-Giordania, finalizzato a dettagliare l'attuazione delle priorità individuate. Dal combinato disposto tra i due allegati, emerge, così, che l'intento dell'Unione sarebbe quello di facilitare il commercio della Giordania, prestando al contempo assistenza macro-finanziaria al Paese, previa attuazione, da parte della stessa Giordania, dell'impegno di integrare i rifugiati siriani nel proprio mercato del lavoro, secondo quanto dichiarato a margine della Conferenza di Londra. A questo proposito, l'Unione acconsente ad un allentamento delle proprie norme di origine a favore di specifiche categorie di prodotti, a patto che questi siano fabbricati in impianti situati in aree di sviluppo e zone industriali predeterminate in base al fatto che esse offrono opportunità di lavoro nelle medesime condizioni sia per i giordani che per i rifugiati siriani. In particolare, l'obiettivo generale a cui sottostà la concessione di tali vantaggi, per un periodo in ogni caso, non superiore ai dieci anni, consiste nel raggiungimento di 200 000 posti di lavoro per rifugiati siriani in Giordania⁹¹.

Al di là dei singoli parametri, è proprio nel subordinare il riconoscimento, ad un Paese in via di sviluppo, di alcuni benefici commerciali, all'assimilazione, nel mercato del lavoro di quel paese, dei migranti in arrivo da zone di conflitto prossime

⁸⁸ Art. 2 della Decisione n. 1/2016 del consiglio di associazione UE-Giordania del 19 dicembre 2016 recante accordo in merito alle priorità del partenariato UE-Giordania [2016/2388].

⁸⁹ Decisione n. 1/2016 cit.

⁹⁰ Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hascemita di Giordania, dall'altra, GU L 129 del 15 02 2002.

⁹¹ Vd. Decisione n. 1/2016 cit., p. 8.

ad esso, che sta il carattere innovativo delle misure concepite dall'Unione negli allegati alla decisione del Consiglio di associazione UE-Giordania appena citata. Anche nella pratica ben invalsa, a livello europeo, del Sistema delle preferenze tariffarie generalizzate (SPG) non è possibile ravvisare un precedente di questa condizionalità, nonostante, anche in questo caso, si tratti di un meccanismo che prevede la concessione condizionata di alcuni vantaggi a livello commerciale. Mutuato dal contesto dell'Organizzazione mondiale del Commercio – nel quale, per la prima volta, a partire dal Tokyo Round del 1979, si stabilì la possibilità, per ciascuno Stato membro, prevedere, in via unilaterale, un'eccezione strutturale per i Paesi in via di sviluppo all'applicazione della clausola della nazione più favorita, così da consentire un accesso più favorevole, svincolato dal criterio della reciprocità, alle esportazioni di tali Paesi nei mercati stranieri, specie in quelli degli Stati più industrializzati⁹² – il sistema delle preferenze tariffarie generalizzate, una applicato nell'ordinamento comunitario, ha finito per rappresentare un altro mezzo attraverso il quale la condizionalità esterna dell'Unione trova applicazione. Il fatto di averlo sopramenzionato ci fornisce, pertanto, l'occasione di analizzarne gli elementi più rilevanti.

1.11 Il Sistema delle preferenze tariffarie generalizzate (SPG): un altro ambito di applicazione della condizionalità esterna dell'Unione.

A differenza di quanto riferito sin ad ora riguardo agli accordi o ai patti politici conclusi dall'Unione con Stati terzi, nel caso del Sistema delle preferenze tariffarie generalizzate i vantaggi subordinati al principio della condizionalità vengono previsti tramite atti unilaterali di diritto derivato. In particolare, attraverso atti di questo tipo, sin da quanto disposto in origine dal regolamento (CEE) n. 1309/71⁹³, l'UE accorda un accesso preferenziale al proprio mercato alle importazioni di prodotti provenienti da quei Paesi classificati, stando ai criteri elaborati dalla Banca mondiale, come Paesi a reddito basso o medio-basso. Tale accesso preferenziale

⁹² Sull'origine del sistema delle preferenze (tariffarie) generalizzate nell'ambito dell'OMC: F. Galgano, F. Marrella. *Diritto del commercio internazionale* (3^a ed). Padova, CEDAM, 2011, pp. 240-1.

⁹³ Regolamento (CEE) n. 1309/71 del Consiglio, del 21 giugno 1971, relativo alla concessione di preferenze tariffarie per alcuni prodotti originari di paesi in via di sviluppo.

consiste in una drastica riduzione dei dazi doganali che verrebbero di norma applicati se quegli stessi beni fossero originari di Paesi non beneficiari del regime SPG. Allo stesso tempo, il riconoscimento di questo incentivo sulle importazioni degli Stati inclusi nel sistema di preferenze generalizzate passa per il rispetto, da parte di questi stessi Stati, non solo dei diritti umani, del buon governo e dello sviluppo sostenibile, elementi imprescindibili della condizionalità applicata dall'Unione nella sua azione esterna, ma anche di tutti quei diritti del lavoro – dalla libertà sindacale, all'uguaglianza di remunerazione tra manodopera maschile e femminile – inclusi nelle principali convenzioni internazionali adottate in materia⁹⁴.

Promuovendo, così, nei Paesi in via di sviluppo, il modello valoriale che discende dai trattati UE e dalle convenzioni ONU e OIL, questa condizionalità applicata nel regime SPG non può che rappresentare un altro caso di condizionalità politica nell'azione esterna dell'Unione. Tuttavia, si potrebbe anche sostenere⁹⁵ che la condizionalità associata a tale regime preferenziale, dati i benefici ultimi che da esso discende e che consistono nella diversificazione economica e nella graduale integrazione nel sistema commerciale internazionale dei Paesi ai cui viene applicato, si traduca, in ultima analisi, in una forma di condizionalità economica, per quanto molto meno evidente⁹⁶ di quella politica. A conferma di questo andrebbe, del resto, anche il fatto che il sistema di preferenze generalizzate costituisce una misura di politica commerciale comune adottata ai sensi dell'art. 207, par. 2 TFUE.

Lo stesso utilizzo della norma di riferimento della politica commerciale comune come base giuridica del regolamento istitutivo del regime SPG è stato però accompagnato dal dibattito sulla sua legittimità, vista l'assenza nei Trattati di una base giuridica esplicita per prevedere un sistema di questo tipo. Qui, come già emerso altrove, l'intervento della Corte di giustizia, in particolare nella causa *Commissione c. Consiglio*⁹⁷, ha contribuito a chiarire la discussione: i giudici europei hanno infatti concluso che il fatto che il Regolamento (CEE) n. 1309/71 presenti un nesso con i problemi dello sviluppo non lo fa esulare dal campo della politica commerciale comune come definita dal trattato. Se così non fosse, e di

⁹⁴ Per l'elenco delle convenzioni attualmente rilevanti per il regime SPG si rimanda all'allegato VIII del Regolamento (UE) n. 978/2012.

⁹⁵ Cfr. A. Circolo, art. cit., p. 242.

⁹⁶ Cfr. G. D'Agnone, art. cit., pp. 15-16.

⁹⁷ Corte giust. 26 marzo 1987, 45/86.

conseguenza, la Comunità non potesse disporre di strumenti «più complessi rispetto a quelli destinati ad incidere unicamente sugli aspetti tradizionali del commercio estero», ad essere compromessa, ha proseguito la Corte, sarebbe l'efficacia della stessa politica commerciale⁹⁸. Da qui, la legittimità dell'adozione del regolamento a norma dell'art. 207, par. 2, TFUE.

Attualmente, la disciplina del Sistema di preferenze generalizzate si trova nel Regolamento (UE) n. 978/2012⁹⁹, il quale prevede, accanto ad un regime generale, di interesse per tutti gli Stati beneficiari, due regimi speciali: uno che, essendo incentrato sulla promozione dello sviluppo sostenibile e del buon governo (SPG+), richiede agli Stati che decidono di sottoporvisi di applicare le principali convenzioni internazionali su diritti umani e del lavoro sopramenzionate; l'altro, c.d. *Everything but arms* (EBA) riservato ai Paesi in via di sviluppo compresi in un'apposita lista stilata in sede ONU. È interessante notare come all'applicazione di quest'ultimo regime risulti essere vincolata anche la stessa semplificazione delle norme di origine prevista nell'ambito della cooperazione instaurata dall'Unione con la Giordania.

1.12 La condizionalità sui migranti alla prova del principio di attribuzione.

Tornando quindi agli strumenti su cui tale cooperazione si basa, e una volta appurato, anche attraverso la digressione appena conclusa sul regime SPG, l'elemento di novità che rileva nella condizionalità imposta in questi atti sull'inserimento lavorativo dei migranti, si può comunque riscontrare facilmente come nel prevederla l'Unione si sia mossa nel solco del già citato *Global Compact* sui rifugiati, a conferma dell'influenza che tale accordo quadro, definito in sede ONU, ha avuto sulle istituzioni comunitarie rispetto all'elaborazione di un nuovo approccio per la gestione del fenomeno migratorio. Anche il *Global Compact* sui rifugiati fa infatti esplicito riferimento alla possibilità di instaurare degli accordi

⁹⁸ Corte giust. 26 marzo 1987, 45/86, par. 20.

⁹⁹ Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio.

commerciali privilegiati in settori produttivi che si distinguono per un alta percentuale di rifugiati nella manodopera impiegata¹⁰⁰.

Tuttavia, per quanto politicamente concordi con gli sforzi della comunità internazionale, gli atti con cui l'Unione ha voluto approfondire il partenariato con la Giordania e, al contempo, tentare di contribuire attivamente alla risoluzione della crisi umanitaria derivante dalla guerra siriana, pongono degli interrogativi circa la loro legittimità alla luce del principio di attribuzione, di cui all'art. 5 TUE. Sebbene, infatti, né il documento circa le priorità del partenariato UE-Giordania, né quello relativo al Patto UE-Giordania siano di per sé vincolanti, come si desume dall'art. 1 della Decisione n.1/2016 del Consiglio di associazione UE-Giordania a cui sono allegati¹⁰¹, tuttavia l'Unione ha tenuto fede all'impegno di semplificare le sue norme di origine e ha modificato di conseguenza, mediante apposita decisione¹⁰², le relative disposizioni dell'accordo euromediterraneo con la Giordania, producendo quindi effetti giuridici vincolanti. D'altra parte, per cercare di colmare il vuoto dato dalla mancanza di una competenza espressa in capo all'Unione riguardo alla possibilità di intervenire con azioni proprie per favorire l'integrazione dei migranti presenti in Stati terzi la c.d. teoria dei poteri impliciti non sembra poter venire in aiuto. Non pare infatti possibile desumere logicamente, come tale teoria autorizzerebbe a fare, una competenza esterna di questo tipo, dal momento che, nella dimensione interna dell'ordinamento comunitario, il potere attribuito alle istituzioni comunitarie, ex art. 79 par. 4 TFUE, le autorizza soltanto ad adottare misure «volte a incentivare e sostenere» gli Stati membri nella loro azione di integrazione dei migranti soggiornanti sul loro territorio. Lo stesso articolo esclude altresì che, in questo stesso ambito, l'Unione possa adottare misure di

¹⁰⁰ Cfr. Report of the United Nations High Commissioners on Refugees – Part II Global Compact on Refugees, A/73/12 (Part II), par. 2.2, 13 September 2018.

¹⁰¹ «Il consiglio di associazione *raccomanda* che le parti attuino le priorità del partenariato UE-Giordania, compreso il patto, che figurano nell'allegato della presente decisione» (corsivo aggiunto).

¹⁰² Decisione n. 1/2016 del comitato di associazione UE-Giordania, del 19 luglio 2016, che modifica le disposizioni del protocollo n. 3 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hascemita di Giordania, dall'altra, per quanto riguarda la definizione della nozione di «prodotti originari» e l'elenco delle lavorazioni o trasformazioni cui devono essere sottoposti i materiali non originari affinché determinate categorie di prodotti, fabbricati in zone di sviluppo e aree industriali dedicate e connessi alla creazione di posti di lavoro per i rifugiati siriani e la popolazione giordana, possano ottenere il carattere di prodotto originario [2016/1436].

armonizzazione. Pertanto, anche facendo leva sul principio del parallelismo tra competenze interne ed esterne enucleato dalla CGUE¹⁰³, la questione della legittimità dell'azione dell'Unione volta a favorire l'integrazione dei rifugiati siriani negli Stati terzi ospitanti rimane, se non critica, quanto meno aperta. Tuttavia, è alquanto probabile che tale questione di legittimità non venga sollevata in sede di Consiglio da parte degli Stati membri per ragioni di opportunità politica, dal momento che è di loro interesse che questa nuova strategia dell'Unione sul fronte dell'immigrazione produca i suoi effetti, alleviando la pressione dei flussi migratori provenienti dalla rotta orientale.

Il ricorso a tale strategia si riscontra anche in una serie di documenti che l'Unione ha elaborato in relazione con il Libano. Si tratta di accordi che, a fronte della medesima *ratio* per cui sono stati adottati – le conseguenze umanitarie derivanti dalla crisi siriana – risultano formalmente analoghi a quelli conclusi con la Giordania. Da questi, tuttavia, si differenziano proprio per il modo in cui la condizionalità legata all'integrazione dei rifugiati siriani presenti nel territorio libanese è stata concepita. Appare quindi utile, a titolo di confronto, esaminarne in breve il contenuto. Guardando alla lista delle priorità del partenariato UE-Libano, anch'esse riferite, come quelle enucleate con la Giordania, al biennio 2016 e il 2018, così come al contenuto del Patto, entrambi i documenti allegati alla medesima decisione del Consiglio di associazione UE-Libano¹⁰⁴, si può appurare come la portata della condizionalità elaborata dall'Unione per subordinare la concessione di aiuti allo sviluppo all'integrazione dei rifugiati siriani nel mercato del lavoro del Paese ospitante sia inferiore a quella che la medesima condizionalità presenta negli accordi conclusi con la Giordania. Oltre ad essere specificato il carattere temporaneo della permanenza dei migranti in Libano, si precisa infatti che l'inserimento lavorativo dei rifugiati verrà garantita solo in quei settori in cui essa non possa andare a discapito delle possibilità occupazionali dei cittadini libanesi. Sembra verosimile supporre che a determinare questa diversa elaborazione della

¹⁰³ Cfr. Corte giust. 31.3.1971, 22/70, *Commissione delle comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee*.

¹⁰⁴ Decisione n. 1/2016 del Consiglio di associazione UE-Libano dell'11 novembre 2016 recante accordo in merito alle priorità del partenariato UE-Libano [2016/2038].

condizionalità in questione sia stata una certa opposizione del Libano ad un'integrazione stabile dei migranti siriani nel proprio Paese.

1.13 La condizionalità politica nel processo di adesione all'ordinamento comunitario.

Concludiamo, infine, questo capitolo dedicato al meccanismo della condizionalità nella dimensione esterna dell'Unione, chiamando in causa il processo di adesione all'Unione europea. Si tratta di un riferimento obbligato, dal momento che il principio di condizionalità trova, nel percorso che porta uno Stato terzo a diventare membro dell'UE, e, ancora prima, a presentare apposita domanda di adesione, un ambito privilegiato di applicazione, chiaramente disciplinato dall'art. 49 TUE¹⁰⁵. L'importanza della condizionalità di cui si richiede il rispetto ad uno Stato anche solo interessato ad entrare a far parte dell'Unione, dunque ancor prima di ricevere lo *status* di Paese candidato, la si evince, d'altra parte, anche dalla ricchezza del suo contenuto. In particolare, la condizionalità di adesione risulta irriducibile alla dicotomia condizionalità politica vs condizionalità economica alla quale è stato invece possibile ricondurre le condizionalità esaminate sin ad ora.

I cc.dd. "Criteri di Copenaghen" nei quali essa si articola comprendono, infatti, delle condizioni sia politiche che economiche, oltreché giuridiche, rispetto alle quali uno Stato, desideroso di diventare membro dell'UE, è chiamato a misurare la sua conformità. Tali criteri, così denominati dal Consiglio europeo del giugno 1993¹⁰⁶, durante il quale vennero per la prima volta messi per iscritto i requisiti che gli Stati terzi erano chiamati a soddisfare al fine di perfezionare la loro adesione all'UE, sono pertanto articolati in un criterio politico, sulla base del quale viene valutata la stabilità delle istituzioni del Paese che mira a divenire parte dell'Unione, quindi la sua capacità di garantire il rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto e delle regole democratiche, nonché la tutela delle minoranze; un criterio economico, per il quale l'economia del futuro membro dell'UE deve essere improntata alle regole di mercato e in grado di sostenere la concorrenza derivante

¹⁰⁵ Cfr. Il seguente passaggio dell'art. 49 par. 1 TUE «Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione».

¹⁰⁶ Cfr. Consiglio europeo di Copenaghen, 21-22 giugno 1993, Conclusioni della Presidenza (<https://www.consilium.europa.eu/media/21223/72929.pdf>).

dalla partecipazione al mercato unico; infine, un criterio giuridico, con il quale si verifica la capacità dello Stato di far fronte agli obblighi derivanti dalla ratifica dei Trattati, con particolare riferimento a quella di eseguire ed attuare in maniera efficace, anche attraverso adeguate strutture amministrative, l'*acquis* dell'Unione.

Sebbene siano stati fissati in modo tale che il loro rispetto potesse essere prontamente valutato, tali criteri pongono in realtà delle criticità proprio per come essi sono monitorati, se non nel periodo che precede l'adesione degli Stati terzi all'UE, senz'altro in quello successivo, una volta, quindi, che lo Stato terzo ha acquisito lo *status* di Paese membro dell'ordinamento comunitario. A questo proposito, proprio a partire dalla denominazione con cui i tre criteri, che costituiscono la condizionalità di adesione, vengono collettivamente indicati, si parla del c.d. "dilemma di Copenaghen". Ci si vuole in questo modo riferire proprio a quella situazione paradossale per cui, se il controllo sul rispetto dei tre criteri sopradescritti risulta incisivo prima che lo Stato terzo entri a far parte dell'Unione, appaiono invece carenti le procedure – da quella prevista all'art. 7 TUE, a quella di infrazione disciplinata dagli artt. 258 e 260 TFUE – che il diritto UE ha messo, almeno sino ad ora, a disposizione delle istituzioni europee per verificare che tale rispetto permanga anche dopo l'adesione e per censurare, eventualmente, casi di violazione dello stesso. A tale situazione, le istituzioni comunitarie hanno però tentato di provvedere, anche concependo degli strumenti nel quale, ancora una volta, il meccanismo della condizionalità gioca un ruolo essenziale. A questi strumenti, e ai nodi di diritto che essi pongono, è dedicato il capitolo successivo.

2. La condizionalità politica nella dimensione interna dell'UE.

2.1 Aspetti innovativi e caratteristiche applicative della condizionalità politica nella dimensione interna dell'UE.

Se il ricorso alla condizionalità politica rappresenta ormai da tempo la prassi delle relazioni esterne dell'Unione europea, lo stesso non si può dire per quanto riguarda l'utilizzo di questo strumento per disciplinare i rapporti tra gli Stati membri dell'UE. Sebbene l'applicazione delle prime forme di condizionalità interna sia ravvisabile, *latu sensu*, già negli stessi anni in cui veniva sistematizzandosi l'uso della condizionalità politica nella dimensione esterna dell'UE – si pensi, a titolo di esempio, alla condizionalità macroeconomica associata al Fondo di coesione istituito nel 1994 *ex art.* 130 D (attuale art. 177 TUE) del Trattato istitutivo della Comunità europea¹⁰⁷, la quale subordinava l'accesso alle risorse del Fondo in questione per i Paesi membri allora meno sviluppati (Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo) all'adozione, da parte di questi ultimi, di interventi che favorissero la convergenza delle rispettive economie con i livelli di deficit richiesti dal Trattato di Maastricht, in vista della realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM) – è invece solo recentemente che la condizionalità di tipo politico, finalizzata alla tutela dei valori fondamentali dell'UE, si è imposta come strumento per la governance interna dell'Unione europea.

La condizionalità politica, nella sua applicazione interna, ha assunto, inoltre, una forma specifica, affermandosi come elemento chiave nella gestione del bilancio dell'Unione e, in particolare, nei regolamenti contenenti la disciplina dei Fondi strutturali e di investimento europei. Così, i benefici il cui riconoscimento risulta subordinato al rispetto di tale condizionalità consistono per lo più in finanziamenti erogati agli Stati membri previo conseguimento da parte loro di determinati obiettivi politici definiti a livello comunitario. Ciò differenzia la condizionalità politica applicata all'interno dell'Unione dalla condizionalità politica generalmente intesa, i vantaggi della quale non si traducono necessariamente in fondi da distribuire, ma possono assumere varie forme, tra cui la promessa di entrare a far

¹⁰⁷ Regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione, in GU L 130 del 25 maggio 1994. Tale condizionalità, istituita con lo scopo

parte dell'ordinamento comunitario o, come avvenuto nel quadro del Meccanismo di cooperazione e verifica per la Bulgaria e la Romania, la possibilità di entrare a far parte dell'area Schengen¹⁰⁸. Pertanto, appare più calzante riferirsi alla condizionalità politica nella dimensione interna dell'UE con la nozione di "condizionalità di spesa". Sulla base di tale condizionalità ai potenziali destinatari dei finanziamenti si potrebbe quindi richiedere l'adozione di una specifica condotta, come, ad esempio, implementare a livello legislativo gli orientamenti europei in materia di diritti civili, oppure astenersi, nello svolgimento delle attività produttive, dal porre in essere pratiche dannose a livello ambientale¹⁰⁹.

Accanto a queste caratteristiche, il carattere innovativo è senz'altro, come precedentemente anticipato, un'altra peculiarità che contraddistingue l'applicazione della condizionalità di spesa nella dimensione interna dell'Unione. È infatti con la definizione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 che si è assistito ad un ricorso massiccio alla condizionalità di spesa. Va, tuttavia, precisato come un primo esempio di condizionalità di spesa sia in realtà possibile rintracciarlo già negli anni '90, in particolare nel pacchetto di riforme MacSharry adottate nel quadro della Politica Agricola Comune (1990) così denominate a partire dal nome del Commissario europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale che ne presentò il progetto iniziale¹¹⁰. Nel caso di specie, il meccanismo della condizionalità di spesa agiva vincolando i finanziamenti erogabili al conseguimento di specifici obiettivi in materia di protezione ambientale.

Ciò, in ogni caso, non toglie che il notevole sviluppo che la condizionalità di spesa ha conosciuto nell'ultimo decennio sia significativo, almeno per due ordini di motivi. Da un lato, infatti, non è un caso che l'intensificarsi dell'utilizzo di questo strumento sia risalente al periodo indicato: sono infatti questi gli anni in cui alcuni Stati membri, su tutti Polonia e Ungheria, si rendono protagonisti dei primi episodi di violazione dei valori fondamentali dell'ordinamento comunitario. Dall'altro, il crescente utilizzo di questa condizionalità come strumento di governance interna dell'UE non può essere derubricato ad un'ordinaria scelta amministrativa, equipollente ad altre. Al contrario, questa tendenza osservabile nell'attività delle

¹⁰⁸ A. Baraggia, M. Bonelli. art. cit., pp. 141-2.

¹⁰⁹ V. Viță. art. cit., pp. 117-8.

¹¹⁰ A. Baraggia, M. Bonelli. art. cit., p. 143.

istituzioni europee pone delle questioni ulteriori, che, in particolare, attengono al rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento dei singoli Stati membri. L'uso sistematico della condizionalità sembra, inoltre, avere un impatto anche su alcuni principi ispiratori dei rapporti interni al sistema unionale, come quelli di reciproca fiducia e solidarietà.

Nel cercare di argomentare al meglio tali questioni, si intende strutturare il seguente capitolo nel modo seguente. In primo luogo, si tornerà sul concetto di condizionalità di spesa per spiegarne con maggiore dettaglio le varie caratteristiche. Si prenderà poi in considerazione il Regolamento n. 1303/2013 relativo ai Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)¹¹¹, in quanto possibile *terminus post quem* del processo di larga affermazione della condizionalità di spesa come strumento privilegiato delle istituzioni comunitarie. Non solo: l'analisi di tale Regolamento, e delle sue versioni successive, ci permetterà di avere delle indicazioni su uno dei modi in cui la condizionalità di spesa è stata concepita per garantire il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione.

Al centro del capitolo sarà poi il Regolamento n. 2020/2092¹¹². In questo caso, successivamente ad alcuni cenni sul contesto e sulle ragioni che hanno determinato l'elaborazione di questo atto e della condizionalità di spesa su cui esso si basa, si tratterà un raffronto tra la proposta con cui la Commissione aveva inizialmente disegnato il regolamento e il testo infine adottato, al fine di evidenziare se e come alcuni punti della prima versione, critici dal punto di vista giuridico, siano stati superati nella versione finale. Nel corso di tale confronto non si potrà che fare riferimento anche agli attriti che si sono registrati sia tra le istituzioni comunitarie che tra gli Stati membri nel processo di adozione, così come ai recenti pronunciamenti della CGUE intorno alla legittimità del regolamento in questione. Infine, si cercherà di esaminare il dibattito che si sta sviluppando in dottrina

¹¹¹ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento 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, in GU L 347/320 del 20 dicembre 2013.

¹¹² Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, in GU L 433/1 del 22 dicembre 2020.

riguardante le eventuali implicazioni di fondo che il crescente affidamento allo strumento della condizionalità da parte delle istituzioni comunitarie avrebbe sul sistema unionale, con particolare riferimento alla natura del rapporto tra gli Stati membri.

2.2 La condizionalità politica interna come condizionalità di spesa.

Nel precedente paragrafo, abbiamo già avuto modo di introdurre il concetto di condizionalità di spesa. Esso, si è detto, ci consente di comprendere meglio il modo in cui la condizionalità politica è stata declinata nella sua applicazione interna all'UE. Il beneficio che viene subordinato al rispetto di questo tipo di condizionalità, in termini di obiettivi politico-valoriali da conseguire, consiste infatti nella possibilità, per gli Stati membri interessati, di ricevere i finanziamenti iscritti nel bilancio dell'Unione e sottoposti a tale regime condizionale. La condizionalità spesa sviluppata dall'UE si basa quindi sull'inserimento, in un accordo relativo all'erogazione di fondi comunitari, di una o più condizionalità al fine di indirizzare la condotta degli Stati membri o quella, più in generale, dei soggetti a cui l'accordo si rivolge¹¹³. Alcune specificazioni ulteriori sono però necessarie rispetto al contenuto di questo strumento e alle forme che esso può assumere.

In primo luogo, la condotta imposta tramite una condizionalità di spesa consiste nel perseguimento di un obiettivo politico maggiore o che non attiene alla medesima area di spesa a cui è destinato il finanziamento condizionato da tale meccanismo¹¹⁴. Ad esempio, per mezzo di questo tipo di condizionalità, ad uno Stato membro destinatario di fondi per la costruzione o l'efficientamento della propria rete autostradale potrebbe essere richiesto di prevedere delle disposizioni di legge adeguate, conformi alla normativa europea, sulla protezione delle persone con disabilità in tutti i propri progetti infrastrutturali. Contestualmente all'obiettivo di sviluppo delle infrastrutture viene così ad essere implementato, mediante il

¹¹³ La condizionalità di spesa può infatti essere applicata anche a soggetti privati: si pensi, ad esempio, ai finanziamenti erogati nel quadro della Politica Agricola Comune (PAC). Sul punto, V. Viță. cit., pp. 131-2. Ai fini del presente contributo, ci si concentrerà, però, sulla condizionalità di spesa rivolta agli Stati.

¹¹⁴ Tali caratteristiche distintive della condizionalità di spesa sono state enunciate, tra gli altri, da: V. Viță. art. cit., pp. 122-3.

meccanismo della condizionalità di spesa un altro obiettivo politico – quello dell’integrazione delle persone con disabilità – avente un orizzonte concettuale ulteriore, oltretutto più ampio, da quello su cui insiste il finanziamento erogato. In questo senso, stando ancora all’esempio precedente, ulteriori requisiti di carattere amministrativo che siano imposti per il finanziamento del progetto, riguardanti, per citarne alcuni, la pianificazione e il monitoraggio dello stesso, non rientrerebbero nel contenuto della condizionalità di spesa, dal momento che non risultano essere funzionali al perseguimento di una finalità politica più ampia o concettualmente diversa da quella – lo sviluppo infrastrutturale – cui afferisce il progetto da realizzare¹¹⁵.

Trattando poi dei tipi in cui la condizionalità di spesa può declinarsi, occorre menzionare la distinzione tra condizionalità *ex ante* e condizionalità *ex post*, alla quale si è già fatto riferimento nel capitolo su condizionalità e relazioni esterne dell’UE. Così, a seconda del momento in cui il contenuto della condizionalità deve essere soddisfatto da parte del soggetto destinatario del finanziamento affinché egli ne possa effettivamente beneficiare, se prima o per tutto il tempo successivo all’erogazione della somma, la condizionalità di spesa può rientrare nel primo o nel secondo tipo di condizionalità. Ciò, per inciso, a differenza di quanto appurato per la condizionalità politica applicata dall’Unione nei suoi accordi internazionali, la quale rientra nel caso della condizionalità *ex post*.

Sulla base, invece, del tipo di collegamento individuabile tra il contenuto della condizionalità, quindi la condotta imposta per mezzo della stessa, e la spesa da finanziare, è possibile enucleare quattro diverse forme di condizionalità di spesa. Così, la condotta prescritta e l’area di spesa possono afferire alla medesima area di competenza dell’Unione (*same-sector conditionality*), oppure riguardare settori distinti (*cross-cutting conditionality*): è, quest’ultimo, il caso in cui rientra la condizionalità di spesa esemplificata in precedenza relativamente ad una rete autostradale da realizzare, previa adozione di una normativa, consona con le legge europee, in materia di accessibilità per le persone con disabilità. Altre volte, la condizionalità di spesa, venendo ad essere concepita in una maniera più complessa, può anche subordinare l’erogazione del finanziamento a cui è applicata al rispetto

¹¹⁵ Si ricorre qui, ampliandolo, all’esempio presente in V. Viță. art. cit., pp. 122-3.

di altre condizionalità riguardanti altri piani di spesa o altre politiche europee (*cross-over conditionality*). Infine, la condotta richiesta può tradursi anche in un obbligo generale di rispettare il diritto dell'Unione nella realizzazione del progetto (*generic conditionality*). Riprendendo ancora l'esempio citato in precedenza, si avrebbe quindi una condizionalità di spesa la cui condotta prescritta insiste nella medesima area della spesa da finanziare laddove venga richiesto allo Stato membro, destinatario dei fondi, di implementare un piano nazionale strategico per lo sviluppo del trasporto via terra. Rientrerebbe, invece, nel terzo tipo di condizionalità di spesa sopramenzionato quella condizionalità in base alla quale lo Stato interessato a realizzare il progetto autostradale in questione sia chiamato a dimostrare di rispettare le condizioni imposte dal diritto dell'Unione in merito alla gestione del proprio debito pubblico. Va da sé, infine, che una condizionalità di spesa generica imporrebbe di rispettare il diritto dell'Unione europea rilevante durante tutte le fasi di realizzazione dell'opera finanziata.

2.3 I primi episodi di violazione dei valori fondamentali, ex art. 2 TUE, e l'insufficiente capacità di reazione dell'Unione.

Avendo approfondito, da un punto di vista teorico, il concetto di condizionalità di spesa, e avendone chiarito, mediante apposite esemplificazioni, le molteplici articolazioni e caratteristiche, alcune delle quali, come quella del collegamento tra condotta imposta e spesa da finanziare, risulteranno centrali anche in altre sezioni del presente capitolo, è possibile, a questo punto, riprendere le fila del discorso riguardante l'applicazione sempre più ampia, sia in termini quantitativi che qualitativi, che, nell'ultimo decennio, ha interessato lo strumento della condizionalità di spesa all'interno dell'Unione, venendo, rispettivamente, ad essere associato ad un numero crescente di programmi di finanziamento e ad articolarsi in un contenuto dalla complessità sempre maggiore.

È, in particolare, il periodo dedicato all'adozione della programmazione pluriennale 2014-2020 a segnare un cambio di passo, all'interno dell'Unione, verso una gestione dei fondi europei maggiormente basata su questo strumento anche per

la tutela dei valori fondamentali dell'UE¹¹⁶. Del resto, le prime avvisaglie di violazioni di tali valori da parte di alcuni Stati membri dell'Unione, Polonia e Ungheria su tutti, risalgono proprio a questo periodo¹¹⁷. Nel caso dell'Ungheria, ad esempio, sono del 2010 alcune riforme incidenti su diversi aspetti istituzionali e della società civile dello Stato magiaro – dal funzionamento del sistema costituzionale ed elettorale all'indipendenza del potere giudiziario; dalla protezione dei dati personali alla libertà accademica e di religione, passando per la tutela dei diritti delle minoranze – in aperto contrasto con i valori dell'Unione¹¹⁸. Il maggiore ricorso allo strumento della condizionalità che si riscontra a partire da questi anni, deve quindi essere letto anche come una risposta a quel “dilemma di Copenaghen” a cui si è fatto cenno sul finale del precedente capitolo. È, in altri termini, il segno di un tentativo messo in atto dalle istituzioni comunitarie per assicurarsi che gli Stati membri rispettino i valori fondamentali dell'ordinamento comunitario, custoditi nell'art. 2 TUE, anche dopo la loro adesione all'Unione e supplire, in questo modo, all'inefficacia manifestata dai mezzi normativi già a disposizione, nel diritto dell'UE, per perseguire tale obiettivo.

Tra questi, la procedura di cui all'art. 7 TUE occupa, senz'altro, una posizione di primo piano, sebbene non esclusiva. Come si desume dalla lettera dell'articolo che ne contiene la disciplina, tale procedura si articola nelle due distinte fasi della constatazione di un evidente rischio, la prima, e dell'esistenza, la seconda, di una violazione, da parte di uno Stato membro, dei valori di cui all'art. 2 TUE¹¹⁹. Se per

¹¹⁶ Sul fatto che in questo periodo si sia assistito ad un'affermazione sempre più larga dello strumento della condizionalità di spesa, si veda, tra gli altri: A. Baraggia, M. Bonelli. art. cit., pp. 143-4; R. Bieber, F. Maiani. «Enhancing Centralized Enforcement of EU Law: Pandora's Toolbox?». *Common Market Law Review*, vol. 51, n. 4, 2014, pp. 1057-92; A. Circolo. art. cit., p. 249; F. Heinemann. «Going for the Wallet?: Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework». *Intereconomics*, vol. 53, n. 6, 2018, pp. 297-301; R. Mańko, M. Sapała. «Protecting the EU Budget against Rule of Law Deficiencies», *European Parliamentary Research Service*, 25 June 2020, p. 3.

¹¹⁷ A. Circolo, art. cit., p. 249.

¹¹⁸ M. Carta. «Qualche considerazione sulla tutela dello stato di diritto attraverso gli strumenti finanziari nell'unione europea». *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, p. 309; N. Kirst. «Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?». *European Papers*, vol. 6, n. 1, 2021, p. 102.

¹¹⁹ Art. 7, par. 1 e 2, TUE: «1. 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

l'avvio della prima fase si rende necessaria una decisione del Consiglio adottata a maggioranza di quattro quinti, è invece richiesta l'unanimità, in sede di Consiglio europeo, per constatare l'esistenza di una «violazione grave e persistente»¹²⁰, da parte di uno Stato membro, dei valori fondamentali dell'UE. Si evince quindi, già da queste impegnative maggioranze richieste per l'attivazione dell'art. 7 TUE, una criticità non di poco conto rispetto alla possibilità di ricorrere a tale norma per assicurare il rispetto dei valori fondanti dell'ordinamento comunitario. A questa si deve aggiungere la perplessità che suscitano, in termini di efficacia, le eventuali sanzioni che possono essere adottate con la prima fase e al termine della seconda. Trattasi, nel primo caso, di semplici raccomandazioni e della stessa constatazione dell'evidente rischio; nel secondo, della sospensione di alcuni dei diritti propri dello Stato interessato dalla procedura, in quanto membro dell'Unione. A questo stesso proposito, occorre sottolineare come la lettera dell'art. 7 TUE non preveda nessun obbligo, in capo al Consiglio, di adottare tali sanzioni anche una volta ottenuto un voto in senso favorevole in tal senso, lasciando quindi allo stesso massima discrezionalità¹²¹. Quello art. 7 TUE che avrebbe dovuto costituire, nel sistema dei Trattati, l'«opzione nucleare»¹²² per la tutela dei valori si è quindi rivelato essere piuttosto, per le motivazioni sopraelencate, una «tigre di carta»¹²³.

Altrettanto difficoltosa, seppure per ragioni diverse, appare la possibilità di avvalersi della procedura di infrazione, di cui agli artt. 258 e 260 TFUE, per assicurare il rispetto dei valori fondamentali dell'UE. Pesa, innanzitutto, sull'efficace perseguimento di questo obiettivo, l'inadeguatezza di questa

Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi. 2. 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».

¹²⁰ Art. 7, par. 2, TUE.

¹²¹ Art. 7, par. 3, TUE: «Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio» (corsivo aggiunto).

¹²² L'espressione «nuclear option» si trova, in particolare, in: J. Barroso. «State of the Union 2012 Address», discorso pronunciato dinanzi alla sessione plenaria del Parlamento europeo del 12 settembre 2012, SPEECH/12/596.

¹²³ Su questa involuzione dell'art. 7 TUE da «opzione nucleare» per la tutela dei valori fondamentali dell'UE a «tigre di carta», si veda: A. Circolo. art. cit., p. 248; D. Kochenov. «Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU». *EUI Working Papers* n. 10, 2017, pp. 11-2.

procedura nel momento in cui essa viene ad essere applicata in settori che eccedono dalle competenze dell'Unione, come quelli in cui vanno ad insistere alcuni dei valori di cui all'art. 2 TUE¹²⁴. Oltre a questo, la procedura di infrazione risulta deficitaria nel non fornire, come invece si riscontra nella procedura di cui all'art. 7 TUE, una via di intervento preventiva, qualora, cioè, si manifesti un rischio di violazione dei valori di cui all'art. 2 TUE. Come prescrive la lettera dell'art. 258, par. 1, la Commissione è, infatti, legittimata ad azionare la procedura di infrazione solo «quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati», dunque quando la violazione sia già stata integrata.

2.4 Il Regolamento (UE) n. 1303/2013.

È, pertanto, a fronte di queste incertezze circa l'efficacia con cui le istituzioni comunitarie potevano garantire il rispetto da parte degli Stati membri dei valori fondamentali dell'Unione, che le stesse hanno manifestato, parallelamente con l'emergere dei primi episodi di violazione di tali valori, un crescente interesse verso lo strumento della condizionalità di spesa per provvedere a tale esigenza. Volendo, però, individuare con maggiore esattezza rispetto a quanto fatto sin ad ora, il primo segnale di questo processo di cambiamento, è il Regolamento n. 1303/2013 relativo ai fondi strutturali e di investimento europei (SIE) che può essere chiamato in causa¹²⁵. Si tratta di un regolamento recante disposizioni in merito a quei fondi che, denominati nel loro insieme come fondi strutturali e di investimento europei (SIE), forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione dell'Unione europea, la quale risulta finalizzata alla riduzione delle disparità di sviluppo tra le regioni degli Stati membri e al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, quindi al perseguimento di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

In esso, il meccanismo della condizionalità di spesa trova innanzitutto espressione all'art. 19, il quale prescrive l'applicabilità delle condizionalità *ex ante* associate specificatamente a ciascun fondo, così come di quelle generali di cui alla Parte II dell'Allegato XI del regolamento stesso. Proprio dalla lettura dell'allegato

¹²⁴ M. Carta, art. cit., p. 311.

¹²⁵ Regolamento (UE) n. 1303/2013 cit.

in questione, è possibile distinguere i vari obiettivi tematici al cui perseguimento è finalizzato il sistema di condizionalità imposto tramite questo articolo: dal rafforzamento della ricerca e dello sviluppo tecnologico, alla tutela ambientale; dalla lotta contro ogni discriminazione, alla parità di genere. Dati questi obiettivi, è quindi evidente che questo articolo, con l'allegato a cui esso rimanda, richiami una serie di valori e principi propri dell'UE, compresi alcuni di quelli fondamentali di cui all'art. 2 TUE¹²⁶, per farne il contenuto di una condizionalità applicata agli Stati membri nell'ambito della gestione dei Fondi SIE, rafforzandone, in questo modo, quel valore normativo di cui essi sono del resto già investiti in quanto racchiusi nel sistema dei Trattati¹²⁷.

Tuttavia, nel mettere in rilievo il modo in cui lo strumento della condizionalità politica, pure intesa come condizionalità di spesa, opera in questo regolamento per provvedere alla tutela del modello valoriale proposto dall'UE, con particolare riferimenti ai valori fondamentali di cui all'art. 2 TUE, la dottrina ha concentrato la propria attenzione sugli artt. 142 e 144, ricompresi, il primo, nella sezione relativa alla sospensione dei pagamenti, il secondo, in quella riguardante le rettifiche finanziarie effettuate dalla Commissione. In particolare, si legge agli artt. 142 e 144, tra le circostanze che legittimano la Commissione a sospendere la totalità o una parte dei pagamenti derivanti dai fondi strutturali o a procedere, sempre mediante atti di esecuzione, con rettifiche finanziarie, sopprimendo in tutto o in parte il contributo dell'Unione ad un programma operativo finanziato tramite uno dei fondi SIE, vi è il caso in cui siano riscontrate «gravi carenze nel funzionamento effettivo del sistema di gestione e controllo del programma operativo»¹²⁸ tali da mettere «a

¹²⁶ 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*» (corsivo aggiunto).

¹²⁷ Cfr. Art. 11, TFUE: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» e Art. 179, par. 1, TFUE: «L'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le sue basi scientifiche e tecnologiche con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente, di favorire lo sviluppo della sua competitività, inclusa quella della sua industria, e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi dei trattati».

¹²⁸ Si trova la stessa espressione negli artt. 142, par. 1, lett. a e 144, par. 1, lett. a del Regolamento (UE) n. 1303/2013, cit., (corsivo aggiunto).

rischio il contributo dell'Unione al programma operativo»¹²⁹ o, «tali da compromettere il contributo dell'Unione già versato al programma operativo»¹³⁰. Similmente, anche l'art. 83 del regolamento, dedicato all'interruzione dei termini di pagamento, dispone che «i termini di pagamento di una richiesta di pagamento intermedio possono essere interrotti dall'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»¹³¹ o anche nel caso in cui sussista la possibilità «che le spese contenute in una richiesta di pagamento siano connesse a un'*irregolarità* con gravi conseguenze finanziarie».

Prendendo in considerazione tali articoli, si è infatti sostenuto che il concetto di carenza, così come quello di irregolarità, menzionati in essi, potesse ricomprendere anche i casi di violazione dei valori fondamentali dell'Unione, con particolare riferimento, tra questi, al principio dello Stato di diritto¹³². Appare infatti difficile che in uno Stato in cui si verificano violazioni dello Stato di diritto possano darsi, al contempo, degli efficaci sistemi di controllo e di gestione con i quali garantire il corretto utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento europei.

Su questo punto, anche la Commissione europea sembra essere stata del medesimo avviso. Nella guida da lei elaborata sull'osservanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nell'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei, la Commissione ha infatti sottolineato come gli Stati, nell'istituire strutture e procedure per la gestione, la sorveglianza e il controllo dei fondi SIE, «dovrebbero garantire il rispetto dei diritti e dei principi della Carta»¹³³, avendo particolare riguardo alle disposizioni «contenute negli articoli 7, 8, 41 e 47

¹²⁹ Art. 142, par. 1, lett. a, *ivi*.

¹³⁰ Art. 144, par. 1, lett. a, *ivi*.

¹³¹ Art. 83, par. 1, lett. a, *ivi*.

¹³² Si veda, tra gli altri: M. Carta, art. cit., p. 313-6; R. D. Kelemen, K. L. Scheppele. «How to Stop Funding Autocracy in the EU», in www.verfassungsblog.de, 2018; A. Rosanò. «Considerazioni su due proposte relative alla tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea». *Eurojus*, n. 2, 2019, p. 18.

¹³³ 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, p. 5.

della Carta»¹³⁴. Quest'ultimo attribuisce in capo ad ogni individuo, che lamenti la violazione di una delle libertà o diritti a lui riconosciuti in virtù del diritto dell'Unione, il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice che, indipendente ed imparziale, esamini la sua causa equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole. Poco più avanti nella stessa Guida, la Commissione ha quindi aggiunto che «il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (giusto processo) va garantito durante tutte le procedure messe in atto per dare esecuzione alle disposizioni del regolamento sulle disposizioni comuni», quale è il Regolamento n. 1303/2013, nonché «alle disposizioni delle normative specifiche sui singoli fondi o a quelle dei relativi atti delegati o di esecuzione»¹³⁵. In questo modo, richiamando espressamente il contenuto dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Commissione ha provveduto a sgomberare il campo da qualsiasi tentennamento, in merito alla tutela dello Stato di diritto, che il “dovrebbero”, precedentemente utilizzato, avrebbe potuto legittimare.

Sull'obbligo per gli Stati membri di conformare i rispettivi ordinamenti ai principi sopraelencati, anche la Corte di giustizia europea ha avuto modo di intervenire, esprimendosi in maniera analoga a quanto fatto dalla Commissione nella Guida sopracitata. Ad esempio, nella causa *Liivimaa Lihaveis MTÜ*, la Corte, dopo aver sottolineato che «l'esigenza di un sindacato giurisdizionale su qualsiasi decisione di un'autorità nazionale costituisce un principio generale del diritto dell'Unione»¹³⁶, ha infatti evidenziato l'insorgere di un'incompatibilità con il diritto dell'Unione in caso di mancato rispetto del principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito dal sopracitato art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In maniera simile, nella causa *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas*, è stato sancito, con richiamo all'art. 19, par. 1, TUE, l'obbligo in capo agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli il rispetto del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione¹³⁷.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ Corte giust. 17 settembre 2014, C-562/12, punto 75.

¹³⁷ Corte giust. 27 febbraio 2018, C-64/16, punto 34.

D'altra parte, il succo delle precedenti considerazioni della Commissione e della Corte di giustizia dell'Unione europea si ritrova anche negli artt. 6 e 74 dello stesso Regolamento n. 1303/2013. Da un lato, infatti, l'art. 6, nel prevedere che le operazioni sostenute dai fondi SIE siano conformi al diritto applicabile dell'Unione e nazionale relativo alla sua attuazione, non può che riferirsi anche alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rientrando questa, ai sensi dell'art. 6, par. 1, TUE, nel diritto primario dell'UE. Alla luce di tale articolo, le affermazioni della Commissione riportate in precedenza, in merito all'applicabilità della Carta nell'attuazione dei fondi SIE, potrebbero quindi essere considerate come meramente ricognitive, o al più esplicative, di una statuizione già presente nel Regolamento (UE) n. 1303/2013. Dall'altro lato, l'art. 74, inerente alla responsabilità degli Stati, nel prescrivere che gli Stati membri garantiscano l'introduzione di efficaci modalità di esame dei reclami concernenti i fondi SIE, presuppone necessariamente quanto rilevato dalla CGUE nelle cause sopracitate in merito agli artt. 19, par. 1, TUE, e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La predisposizione da parte degli Stati membri di strutture e procedure tali da garantire l'adeguato dispiego dei reclami riguardanti la gestione dei fondi SIE non può infatti che realizzarsi in maniera conforme ai suddetti artt. 19 TUE e 47 della Carta, visto anche che, nell'esaminare reclami di questo tipo, gli Stati membri si trovano ad agire nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE.

Anche nel considerando 13 del Regolamento n. 1303/2013 è rintracciabile un ulteriore argomento a sostegno della tesi secondo cui il mancato rispetto dei valori fondamentali si potrebbe sussumere nel concetto di carenza di cui agli artt. 142 e 144¹³⁸. In tale considerando, si sottolinea, infatti, l'impegno dell'Unione, in tutte le fasi di attuazione dei fondi SIE, per eliminare le disuguaglianze e promuovere la parità tra uomini e donne, combattendo, allo stesso tempo, ogni forma di

¹³⁸ Considerando 13 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 cit.: «Nel quadro dell'impegno inteso a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, l'Unione *dovrebbe mirare*, in tutte le fasi di attuazione dei fondi SIE, a eliminare le ineguaglianze e *promuovere* la parità tra uomini e donne e a integrare l'ottica di genere, nonché a combattere le discriminazioni fondate su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, come sancito dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE), dall'articolo 10 TFUE e dall'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con particolare attenzione per l'accessibilità per le persone con disabilità, nonché dall'articolo 5, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali che stabilisce che nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio» (corsivo aggiunto).

discriminazione, in linea con quanto prescritto all'artt. 2 TUE, 10 TFUE e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tuttavia, tale riferimento risulta giuridicamente più debole rispetto a quelli precedenti tratti dai rilievi della Commissione e della CGUE, almeno per due ragioni. La prima attiene alla lettera del considerando: alcuni dei verbi utilizzati – si veda i punti riportati in corsivo nella nota in cui si riporta il testo integrale del considerando 13 – attenuano la forza di quanto affermato, presentandolo come un invito, piuttosto che come un obbligo a cui ottemperare. Ma ancor di più pesa la seconda motivazione, che riguarda la natura giuridica dei “considerando” presenti negli atti normativi dell'Unione europea. Bisogna, infatti, ricordare come questi non contengano enunciati di carattere normativo, ma svolgano, piuttosto, la funzione di illustrare le ragioni dell'atto adottato.

2.5 Il Regolamento (UE) n. 2021/1060.

In ogni caso, il successivo Regolamento (UE) n. 2021/1060¹³⁹, contenente la disciplina dei Fondi strutturali e di investimento europei aggiornata in funzione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, ha provveduto, in parte, a chiarire e a rafforzare il meccanismo della condizionalità di spesa presente nel precedente Regolamento n. 1303/2013 proprio in merito alla sua applicabilità a tutela dei valori dell'Unione. Così, oltre ad aver mantenuto la possibilità, con l'art. 97, di sospendere i pagamenti, nonché, con l'art. 104, di procedere, da parte della Commissione, con rettifiche finanziarie, tale Regolamento ha anche stabilito, con una previsione espressa di cui all'art. 9, comprendente i principi orizzontali da tenere in considerazione in sede di attuazione dei fondi SIE, l'obbligo in capo agli Stati membri e alla Commissione di garantire il rispetto dei diritti fondamentali e di agire in conformità alla Carta de diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁴⁰.

¹³⁹ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, 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, in GU L 231 del 30 giugno 2021.

¹⁴⁰ Art. 9, par. 1, del Regolamento (UE) n. 2021/1060, cit.: «In sede di attuazione dei fondi, gli Stati membri e la Commissione garantiscono il rispetto dei diritti fondamentali e la conformità alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», ma si veda anche i successivi parr. 2 e 3.

L'inserimento del rispetto dei diritti fondamentali tra i principi del regolamento impone quindi agli Stati, in maniera esplicita, di garantire una certa condotta, senza che, come nel caso del precedente regolamento, si debba tentare di desumere un obbligo siffatto a partire dal contenuto di altri articoli. Allo stesso tempo, occorre precisare che il valore aggiunto di tale previsione, più che nel riferimento alla necessità, per Stati membri e Commissione, di agire in linea con la Carta di Nizza in sede di attuazione dei fondi, di fatto meramente ricognitivo di un obbligo già esistente in virtù dei Trattati¹⁴¹, consiste nell'aver disposto un collegamento evidente tra violazione dei diritti fondamentali e sospensione dei pagamenti.

Inoltre, se è vero che, con il Regolamento n. 2021/1060, è stata data un'esplicita rilevanza giuridica, in sede di attuazione dei fondi SIE, ai diritti fondamentali, ivi comprese le disposizioni di cui alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è altrettanto vero che, all'interno dello stesso atto, il principio dello Stato di diritto non ha ricevuto un simile riconoscimento. Rimane quindi possibile garantirne la tutela, anche nel Regolamento n. 2021/1060, soltanto in maniera indiretta, associandolo, cioè, al concetto di carenza grave di cui agli artt. 97 e 104 secondo la linea argomentativa illustrata in precedenza. Oltre che in questo modo, però, per cercare di individuare nel regolamento in questione anche uno strumento in grado di provvedere alla tutela del principio dello Stato di diritto, si potrebbe insistere proprio sulla previsione, di cui all'art. 9 del regolamento, relativa all'obbligo per gli Stati membri di rispettare i diritti fondamentali, sottolineando la stretta correlazione che passa tra gli stessi diritti fondamentali e il principio Stato di diritto, con la protezione dei primi che può essere considerata come una componente interna del secondo¹⁴².

Si tratta, d'altra parte, di un legame messo in luce anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in varie sentenze. Così, ad esempio, nella causa *Unión de Pequeños Agricultores*, subito dopo aver parlato della Comunità europea come comunità di diritto – riprendendo, con ciò, la definizione storica che la stessa CGUE diede dell'allora Comunità economica europea nella

¹⁴¹ Si pensi, ad esempio, all'art. 6 TUE con il quale si riconosce alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE lo stesso valore giuridico dei Trattati.

¹⁴² Su questo punto si veda, tra gli altri: K. Lenaerts, «The Autonomy of European Union Law». *Il Diritto dell'Unione Europea*, vol. 4, 2018, p. 621.

sentenza *Les Verts*¹⁴³ – i giudici europei hanno precisato come tale definizione comporti che le azioni delle relative istituzioni siano soggette al controllo di conformità non solo con il diritto comunitario, ma anche rispetto ai principi generali del diritto, ivi compresi i diritti fondamentali¹⁴⁴. In maniera simile, nella cause riunite *Kadi e Al Barakaat c. Consiglio e Commissione*, il controllo di validità degli atti comunitari sotto il profilo dei diritti fondamentali è stato definito dalla Corte come espressione di una garanzia costituzionale derivante dal sistema dei Trattati – allora riconducibile al solo Trattato CE – propria di una comunità di diritto quale la Comunità europea¹⁴⁵. Da ultimo, nella causa *Inuit Tapiriit Kanatami e al. c. Parlamento e Consiglio*, la Corte è inequivoca nell’affermare che il principio dello Stato di diritto che informa l’Unione, rendendola Unione di diritto, fa sì che «le sue istituzioni [siano] soggette al controllo della conformità dei loro atti, segnatamente, ai Trattati, ai principi generali del diritto nonché ai diritti fondamentali»¹⁴⁶.

Ancora più chiaro, però, è stato il Consiglio, il quale, nelle conclusioni formulate a margine di un rapporto del 2012 della Commissione sull’applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, ha rilevato come il rispetto dello Stato di diritto sia una condizione per la protezione dei diritti fondamentali. Nonostante, quindi, molteplici siano stati le voci sulla base delle quali si sarebbe potuto procedere affinché, tramite la condizionalità sul rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri – inserita, in maniera esplicita, all’art. 9 del Regolamento n. 2021/1060 e desumibile, in via indiretta, anche dal precedente Regolamento n. 1303/2013, tramite una lettura sistematica dagli artt. 6, 19, 74, 83, 142 e 143 – si applicasse anche una condizionalità sul principio dello Stato di diritto, la Commissione ha, tuttavia, scelto di agire in modo diverso, attivandosi ancor prima che lo stesso Regolamento n. 2021/1060 venisse adottato.

Dando maggior peso al principio di certezza del diritto – in base al quale, così come è stato enucleato dalla Corte di giustizia dell’Unione europea¹⁴⁷,

¹⁴³ Corte giust. 23 aprile 1986, C-294/83, punto 23.

¹⁴⁴ Corte giust. 25 luglio 2002, C-50/00 P, punto 38.

¹⁴⁵ Corte giust. 3 settembre 2008, C-402/05, punto 316.

¹⁴⁶ Corte giust. 3 ottobre 2013, C-583/11, punto 91.

¹⁴⁷ Si vedano ad esempio, tra i molti interventi della Corte di giustizia in materia, i seguenti casi: 14 aprile 2005, C-110/03, *Belgio c. Commissione*, punto 30; 21 giugno 2007, C-158/06, *Stichting ROM-projection*, punti 25 e 26.

l'imposizione di oneri, come quelli che si avrebbero con la sospensione o la rettifica dei fondi SIE, deve passare per una normativa chiara e precisa grazie alla quale agli interessati sia possibile conoscere esattamente la portata degli obblighi che essa impone loro, specie se questi comportano delle conseguenze finanziarie – la Commissione ha, infatti, deciso, nel 2018, di proporre un nuovo regolamento specificatamente costruito attorno al meccanismo della condizionalità di spesa, applicato a tutti i benefici derivanti dal bilancio UE, per garantire la tutela dello Stato di diritto all'interno dell'ordinamento comunitario. Tale proposta è poi diventata l'attuale Regolamento n. 2020/2092, noto anche come “regolamento condizionalità”, costituisce la versione finale di tale proposta¹⁴⁸.

2.6 Il Regolamento (UE) n. 2020/2092.

Si tratta di un regolamento adottato con l'intento di subordinare l'accesso ai fondi provenienti dal bilancio dell'Unione da parte degli Stati membri al rispetto dello Stato di diritto. Esso si inserisce, come i precedenti regolamenti, in quella nuova strategia messa in campo dall'Unione, e su cui abbiamo già avuto modo di soffermarsi, per far fronte, tramite il meccanismo della condizionalità di spesa, alle difficoltà riscontrate dagli altri strumenti giuridici già disponibili per assicurare il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE all'interno dell'UE.

Allo stesso tempo, tale regolamento deve essere letto anche in relazione ad una serie di altre misure precedentemente adottate dalle istituzioni comunitarie, per porre rimedio, nell'ambito delle violazioni dei diritti fondamentali, a quelle che attentano specificatamente allo Stato di diritto. Si tratta di violazioni che, per la loro portata e frequenza, hanno infatti destato una forte preoccupazione nelle istituzioni europee, tradottasi in molteplici interventi. Queste stesse ragioni hanno poi spinto la dottrina ad elaborare delle espressioni apposite per dare un nome a tale fenomeno: a questo proposito, anche negli stessi documenti ufficiali dell'Unione¹⁴⁹, si parla di “crisi dello Stato di diritto” o di “*Rule of Law backsliding*”¹⁵⁰ in riferimento a quelle

¹⁴⁸ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.

¹⁴⁹ Vd. Proposta di risoluzione sulla crisi dello Stato di diritto in Polonia e il primato del diritto dell'UE del Parlamento europeo, B9-0532/2021, 19 ottobre 2021.

¹⁵⁰ Tale espressione si trova per la prima volta in L. Pech, K. L. Scheppele. «Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, p. 3.

riforme, varate o ancora in fase di elaborazione, con le quali, in alcuni Stati membri dell'Unione, è stata compromessa l'indipendenza della magistratura e con essa il livello di controllo giudiziale sul potere esecutivo. Riforme di questo tipo, stando alle ultime relazioni della Commissione europea sullo Stato di diritto e ad alcune risoluzioni emesse dal Parlamento europeo, sono state messe in campo non solo in Polonia e Ungheria¹⁵¹ – Stati a cui, non a caso, è stato fatto riferimento in relazione a primi episodi attestati di violazione dei valori fondamentali dell'Unione – ma anche in altri Paesi membri, come Romania, Bulgaria, Malta e Slovacchia¹⁵².

2.6.1 I precedenti interventi della Commissione a tutela dello Stato di diritto

Tra le prime misure adottate per contrastare tale fenomeno, spicca la Comunicazione del 2014, con la quale la Commissione ha voluto definire «un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto» da aggiungersi agli strumenti già presenti nell'ordinamento comunitario, quali i già citati art. 7 TUE e art. 258 TFUE, per affrontare eventuali aspetti problematici inerenti allo Stato di diritto. In tale quadro, la Commissione ha inteso ricomprendere le azioni a cui può ricorrere, in caso di inefficacia dei meccanismi nazionali di controllo, affinché in uno Stato membro non si verifichi una minaccia sistematica allo Stato di diritto, tale cioè da mettere a rischio il suo ordinamento politico, istituzionale e/o giuridico dal punto di vista della sua struttura costituzionale, della separazione dei poteri, dell'indipendenza della magistratura, nonché del sistema di controllo giurisdizionale. Centrale è, in questo nuovo strumento concepito dalla

¹⁵¹ Per un'analisi più approfondita sulla crisi dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria si rimanda, tra i molti contributi disponibili in materia, a: A. Di Gregorio (con la collaborazione di A. Angeli e J. Sawicki). «Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia», in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019. Si veda anche P. Mori. «La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi». *federalismi.it*, vol. 8, 2020.

¹⁵² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union. Bruxelles 5 July 2023, COM(2023) 800 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 luglio 2022, Relazione sullo Stato di diritto 2022. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, COM(2022) 500 final; Risoluzione del Parlamento europeo, del 13 novembre 2018, sullo Stato di diritto in Romania, (2018/2844(RSP)); Risoluzione del Parlamento europeo, del 28 marzo 2019, sulla situazione dello Stato di diritto e della lotta contro la corruzione nell'UE, in particolare a Malta e in Slovacchia (2018/2965(RSP)).

Commissione, il dialogo da avviare con lo Stato membro interessato da questo tipo di minaccia, affinché possano essere individuate, a seguito di una valutazione approfondita della situazione, delle azioni concrete e rapide grazie alle quali evitare l'attivazione della procedura di cui all'art. 7 TUE¹⁵³.

La Comunicazione in questione acquista particolare rilievo anche alla luce della definizione di Stato di diritto che essa contiene. Tale definizione fa infatti ordine rispetto alla variabilità con cui la nozione di Stato di diritto si presenta in ciascuno Stato membro a seconda del proprio ordinamento costituzionale e della tradizione giuridica di appartenenza¹⁵⁴, enucleando, sotto forma di un elenco non esaustivo di principi, il contenuto sostanziale del concetto di Stato di diritto così come lo si trova, all'art. 2 TUE, tra i valori comuni dell'Unione. In particolare, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché dei documenti elaborati dal Consiglio d'Europa sulla scorta dell'esperienza della commissione di Venezia, la Commissione arriva a ricomprendere, nella nozione di Stato di diritto da tutelare a norma dell'art. 2 TUE, i principi di legalità, secondo cui il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; indipendenza e imparzialità del giudice; controllo giurisdizionale effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; uguaglianza davanti alla legge¹⁵⁵.

A tale Comunicazione hanno fatto seguito altre due Comunicazioni, entrambe adottate dalla Commissione nel 2019. Nella prima¹⁵⁶ sono stati illustrati tutti gli strumenti presenti nell'ordinamento comunitario a tutela dello Stato di diritto: oltre ai consueti riferimenti all'art. 7 TUE e alla procedura di infrazione, la Commissione si è quindi soffermata sul nuovo quadro per lo Stato di diritto definito dalla precedente Comunicazione del 2014 e su una serie di altri meccanismi e quadri, tra

¹⁵³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, dell'11 marzo 2014, Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto, COM(2014) 158 final, pp. 6-7.

¹⁵⁴ Su questo punto si veda la ricostruzione di C. Livolsi. «Stato di diritto, bilancio UE e leale collaborazione. Riflessioni alla luce del reg. sulla condizionalità finanziaria». *Il Diritto dell'Unione Europea*, vol. 2, 2023, pp. 224-7.

¹⁵⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, dell'11 marzo 2014, cit., p. 5.

¹⁵⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, del 3 aprile 2019, Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative, COM(2019) 163 final.

cui il ciclo del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche, fiscali e sociali e il quadro di valutazione UE della giustizia. L'analisi condotta nell'ambito del ciclo del semestre europeo, rileva la Commissione nella suddetta Comunicazione, permette infatti di avere delle indicazioni utili, per ciascuno degli Stati membri, sullo stato della lotta contro la corruzione e sull'efficienza dei rispettivi sistemi giudiziari; un esame della stessa efficienza dei sistemi giudiziari nazionali, nonché della loro qualità e indipendenza, è quello invece svolto, sulla base di una serie di indicatori, attraverso il quadro di valutazione UE della giustizia. Da sottolineare, poi, come questa Comunicazione faccia riferimento, a proposito anche degli altri meccanismi e quadri previsti nell'ordinamento comunitario a garanzia dello Stato di diritto, anche ai Fondi strutturali e di investimento europei (SIE), a conferma di come il loro funzionamento, facendo perno sul meccanismo della condizionalità di spesa, come è stato evidenziato in sede di analisi dei Regolamenti n. 1303/2013 e n. 2021/1060, permetta di garantire la conformità del sistema giudiziario degli Stati membri con i valori fondamentali dell'Unione.

Con la seconda Comunicazione¹⁵⁷, invece, la Commissione si è apprestata ad individuare, ai fini della protezione dello Stato di diritto, delle «azioni concrete a breve e medio termine»¹⁵⁸ con le quali irrobustire gli strumenti illustrati nella prima Comunicazione. In particolare, tenendo conto del prezioso dibattito che si è aperto dopo la Comunicazione di aprile 2019 e che ha coinvolto non solo le istituzioni, gli Stati membri e gli altri organi dell'UE, ma anche le organizzazioni internazionali, le reti giudiziarie, la società civile e il mondo accademico, la Commissione ha definito i tre pilastri sulla base dei quali rafforzare la tenuta dello Stato di diritto nell'Unione: mobilitazione della società civile, dei mezzi di comunicazione, del mondo accademico e dei sistemi d'istruzione nazionali per costruire una cultura comune dello Stato di diritto; introduzione, a scopo preventivo, di un apposito sistema di monitoraggio dello Stato di diritto che si traduca nella pubblicazione, con cadenza annuale, di una relazione sullo Stato di diritto con la quale poter avere contezza della situazione di ciascuno degli Stati membri in merito al rispetto di tale

¹⁵⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 17 luglio 2019, Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione, COM(2019) 343 final.

¹⁵⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 17 luglio 2019, cit., p. 3.

principio; ricorso, a livello di Unione, ai mezzi politici e normativi più efficaci per reagire nel modo migliore nel caso si manifesti un problema significativo per lo Stato di diritto.

Tra le azioni che l'Unione può intraprendere in caso di sfide che arrechino pregiudizio allo Stato di diritto, tale Comunicazione si sofferma anche sulla strategia della condizionalità di spesa. Lo fa, citando proprio la proposta di regolamento del 2018 con la quale la Commissione ha prospettato la possibilità di subordinare i finanziamenti derivanti dal bilancio dell'Unione all'osservanza dei principi dello Stato di diritto¹⁵⁹. In altri termini, si tratta, come già si è accennato, della proposta con cui ha avuto avvio l'iter politico-normativo che ha infine portato all'approvazione del c.d. "regolamento condizionalità" n. 2020/2092.

Giunti a questo punto, possiamo quindi proseguire il resto del capitolo approfondendo proprio il percorso con cui si è arrivati all'introduzione del Regolamento n. 2020/2092. Particolare attenzione verrà, in particolare, riposta nel mettere in evidenza i cambiamenti che sono stati apportati alla versione definitiva del regolamento rispetto alla proposta di originaria. Si cercherà in questo modo di comprendere se esse siano state il frutto di un compromesso al ribasso da parte delle istituzioni comunitarie, o di un necessario punto di incontro per sciogliere alcune criticità giuridiche presenti nella proposta iniziale e che, se mantenute nel testo finale, avrebbero potuto mettere a rischio la validità dello stesso regolamento.

2.6.2 La presentazione della proposta di regolamento da parte della Commissione.

Se il Regolamento n. 2020/2092 ha nella proposta presentata dalla Commissione nel maggio 2018 il suo punto di origine più immediato, è in realtà possibile retrodatare al 2017, ovvero ai primi dibattiti che si sono svolti, a livello europeo, per la definizione del nuovo QFP 2021-2021, con le perduranti criticità riscontrate in Polonia e Ungheria sullo sfondo, il primo momento in cui è stata avanzata l'idea di introdurre un nuovo strumento che consentisse di sospendere i fondi provenienti dal bilancio UE in caso di pregiudizi arrecati allo Stato di diritto

¹⁵⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 17 luglio 2019, cit., pp. 17-8.

da parte di uno Stato membro¹⁶⁰. Nello stesso anno, anche alcuni Paesi membri hanno avuto occasione di esprimersi in senso favorevole su questa idea. Ad esempio, nelle note formulate dai governi di Germania e Italia, rispettivamente sul futuro della politica europea di coesione dopo il 2020 e sul nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-27, è infatti emerso chiaramente l'auspicio di entrambi gli Stati a concepire nuove condizionalità nell'ambito dei fondi europei, di coesione ma non solo, che tengano in adeguata considerazione il rispetto dei principi dello Stato di diritto¹⁶¹.

Sensibile a questi orientamenti, la Commissione ha, dal canto suo, mostrato presto l'intenzione di attivarsi nella direzione da essi suggerita. Nel suo documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, di poco successivo ai pareri dei governi italiano e tedesco, ha infatti rimarcato la «chiara correlazione» esistente «fra lo Stato di diritto e l'attuazione efficiente degli investimenti pubblici e privati sostenuti dal bilancio dell'UE»¹⁶². Tuttavia, è nella Comunicazione del 2 Maggio 2018, alla quale ha affidato la spiegazione delle priorità di cui tener conto per la nuova programmazione pluriennale 2021-2027, che la Commissione ha esplicitamente riconosciuto la necessità di un nuovo meccanismo grazie al quale rafforzare il legame tra finanziamenti europei e rispetto dello Stato di diritto¹⁶³. Nello stesso giorno, ha quindi avanzato la sua proposta di regolamento «sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri»¹⁶⁴, dando così avvio all'iter legislativo di quello che sarebbe poi stato il Regolamento n. 2020/2092.

¹⁶⁰ Sulla possibilità di datare al 2017 le prime fasi di gestazione del c.d. “regolamento sulla condizionalità”: A. Baraggia, M. Bonelli, art. cit., pp. 133-4; N. Kirst, art. cit., p. 2.

¹⁶¹ Joint statement by the German government and the German Länder on EU Cohesion Policy beyond 2020, 2017, p. 8 (https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/S-T/stellungnahme-bund-lander-kohaesionspolitik.pdf?__blobpublicationFile&v2), Governo italiano, Il Quadro finanziario pluriennale: uno strumento strategico al servizio degli obiettivi dell'Unione europea, 2017, pp.3-4 (https://www.ifelcampania.it/wpcontent/uploads/2018/04/Paper_QFP_FINAL_ita.pdf).

¹⁶² Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, COM(2017) 358 del 28 giugno 2017.

¹⁶³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 2 maggio 2018, Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, COM(2018) 321 final, p. 5.

¹⁶⁴ 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.

2.6.3 Le divergenti vedute di Consiglio e Parlamento europeo in merito alla proposta di regolamento della Commissione.

Sin dalle sue prime fasi, però, il processo di adozione del “regolamento condizionalità”, tramite procedura legislativa ordinaria, non è stato esente da difficoltà ed esitazioni, riflesso dei nodi giuridici che ben presto sono emersi in relazione all’introduzione di un meccanismo di condizionalità tramite il quale legare l’erogazione dei finanziamenti provenienti dal bilancio UE al rispetto dello Stato di diritto. Una prima criticità ha riguardato, ad esempio, la scelta della base giuridica più appropriata per la suddetta proposta di regolamento alla luce dell’obiettivo da essa perseguito. Su questo punto, ha, infatti, pesato, sin dalle prime fasi del dibattito sull’adozione di tale atto, una certa ambiguità rispetto alla reale intenzione che lo animasse, se questa, invero, fosse da ricondurre all’esigenza di proteggere il bilancio dell’UE e garantire una sana gestione finanziaria delle risorse europee o, piuttosto, alla necessità di garantire il rispetto dello Stato di diritto. Così, tale ambiguità ha finito per caratterizzare la stessa proposta avanzata dalla Commissione nel maggio 2018. Sebbene, infatti, nella relazione ad essa allegata, il regolamento da adottare venga presentato in relazione alla necessità di garantire il rispetto dei valori fondamentali dell’Unione, con particolare riferimento a quello dello Stato di diritto¹⁶⁵, la Commissione ha finito per far ricadere la scelta della base giuridica su cui fondare l’atto su una disposizione finalizzata a tutt’altro scopo.

Trattasi, in particolare, dell’art. 322 TFUE, il quale autorizza il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare regolamenti che stabiliscano le modalità di formazione ed esecuzione del bilancio, nonché il controllo della responsabilità degli agenti finanziari. Dietro a questa scelta si è intravisto, pertanto, il tentativo della Commissione – date le limitate competenze esercitabili dall’Unione per supervisionare, in modo efficace, il rispetto dello Stato di diritto negli Stati membri – di giustificare l’introduzione di un regolamento per la protezione dello Stato di diritto facendo leva, in maniera però strumentale, sul fatto che esso sia in realtà finalizzato, in ultima analisi, a garantire un’efficace gestione delle risorse europee, nonché la protezione degli interessi finanziari dell’Unione: da qui, l’individuazione della base giuridica della proposta di regolamento nell’art. 322 TFUE.

¹⁶⁵ Proposta di regolamento, cit., p. 1.

Non a caso, una certa strumentalità nell'utilizzo di questa base giuridica è stata lamentata, successivamente alla presentazione della proposta da parte della Commissione, anche in seno al Consiglio. In un parere dell'ottobre 2018, il Servizio giuridico del Consiglio ha infatti accolto negativamente la proposta di regolamento della Commissione sostenendo che essa non dimostrasse in modo adeguato in che modo l'obbligo di rispettare lo Stato di diritto fosse collegato ad una sana gestione del bilancio UE e alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione¹⁶⁶. Su questo punto, infatti, al di là delle enunciazioni di principio contenute nelle relazione iniziale – e.g. «l'economia europea prospera al massimo laddove il quadro giuridico e istituzionale rispecchia appieno i valori comuni dell'Unione»¹⁶⁷ – quanto previsto dalla proposta della Commissione viene ritenuto insufficiente. In particolare, dal punto di vista del Servizio giuridico del Consiglio¹⁶⁸, il concetto di «carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto», di cui all'art. 3 della proposta, non riuscirebbe ad enucleare – pur essendo specificato, nello stesso articolo, che questa carenza generalizzata, per essere accertata, deve essere tale da compromettere o rischiare di compromettere «i principi di una sana gestione finanziaria o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione»¹⁶⁹ – un nesso abbastanza solido tra mancato rispetto di uno dei principi dello Stato di diritto¹⁷⁰ e conseguente sospensione dei finanziamenti¹⁷¹. Questo, d'altra parte, viene confermato, prosegue il Servizio giuridico del Consiglio¹⁷², dal fatto che in base alla procedura prevista dalla proposta, la Commissione non è tenuta a dimostrare, data una carenza generalizzata in merito allo Stato di diritto, che gli interessi finanziari dell'Unione siano effettivamente a rischio o che, in alternativa, lo siano i principi di una sana gestione finanziaria. L'art. 5 della proposta si limita, infatti, a prescrivere che la Commissione, nel valutare la situazione, può tener conto di tutte le informazioni pertinenti, desumibili dalla giurisprudenza della CGUE, dalle relazioni della Corte

¹⁶⁶ Parere del Servizio giuridico 13593/18, 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, 25 ottobre 2018.

¹⁶⁷ Proposta di regolamento, cit., p. 1

¹⁶⁸ Parere del Servizio giuridico 13593/18, cit., parr. 20, 21, 28.

¹⁶⁹ Art. 3, par. 1 della Proposta di regolamento, cit.

¹⁷⁰ Si vedano gli artt. 2 e 3, par. 2 della Proposta di regolamento, cit.

¹⁷¹ Art. 4, par. 1 della Proposta di regolamento, cit.

¹⁷² Parere del Servizio giuridico 13593/18, cit., par. 30.

dei conti o anche dall'attività delle organizzazioni internazionali competenti in materia di Stato di diritto, senza essere tenuta a provare che la violazione dello Stato di diritto accertata abbia effettivamente, o rischi di avere, un impatto negativo sul bilancio UE¹⁷³.

La mancanza di questo nesso, nella proposta di regolamento della Commissione, tra rispetto dello Stato di diritto e tutela del bilancio dell'Unione acquista poi un rilievo ulteriore nel ragionamento del Servizio giuridico del Consiglio. In assenza di quella *ratio* specifica – data dalla necessità di perseguire quelle criticità relative allo Stato di diritto che abbiano un impatto negativo sulle risorse finanziarie dell'UE – che nelle intenzioni dei suoi autori tale proposta di regolamento avrebbe dovuto avere, essa finisce infatti per introdurre un meccanismo di condizionalità che nel perseguire le carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri non può che sovrapporsi alla seconda fase della procedura di cui all'art. 7 TUE, finalizzata ad accertare «l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2»¹⁷⁴ TUE, Stato di diritto compreso.

Conseguendo, così, il medesimo risultato, entrambi gli strumenti finirebbero potenzialmente per determinare anche le medesime conseguenze, dal momento che l'adozione di sanzioni di natura economica, di cui la sospensione di finanziamenti costituisce senz'altro un esempio, rientra tra gli esiti possibili della facoltà che il Consiglio ha, *ex art. 7, par. 3 TUE*, di sospendere alcuni dei diritti dello Stato membro per il quale sia stata accertata una violazione di cui all'art. 7, par. 2 TUE. Pertanto, sulla base di questi rilievi, il Servizio giuridico del Consiglio afferma che «il regime di condizionalità previsto nella proposta, nella sua attuale formulazione, non [può] essere considerato indipendente o autonomo rispetto alla procedura di cui all'articolo 7 TUE»¹⁷⁵: ne consegue che se il Regolamento venisse così introdotto risulterebbe incompatibile con i Trattati, dal momento che costituirebbe un atto di diritto derivato in grado di aggirare una norma di diritto primario¹⁷⁶.

¹⁷³ Art. 5 della Proposta di regolamento, cit.

¹⁷⁴ Art. 7, par. 2, TUE.

¹⁷⁵ Parere del Servizio giuridico 13593/18, cit., par. 34.

¹⁷⁶ Parere del Servizio giuridico 13593/18, cit., par. 13.

A differenza di quanto avvenuto in sede di Consiglio, la proposta di regolamento della Commissione ha subito ricevuto il sostegno da parte del Parlamento europeo. Nella sua risoluzione interlocutoria sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027¹⁷⁷, risalente al novembre 2018, il Parlamento ha infatti sottolineato l'importanza del nuovo meccanismo previsto dalla proposta della Commissione. Si è tuttavia anche premurato di segnalare la necessità che le conseguenze finanziarie in cui incorrono gli Stati membri che non rispettano i valori tutelati tramite questo nuovo meccanismo non ricadano sui beneficiari finali dei finanziamenti europei. Ha quindi esortato a concepire delle misure sanzionatorie che, se adottate, non influiscano sull'obbligo degli Stati membri di effettuare comunque i pagamenti a favore dei destinatari ultimi dei fondi.

Il Parlamento europeo è poi tornato ad esprimersi sulla proposta di regolamento della Commissione nell'aprile 2019, successivamente al parere del servizio giuridico del Consiglio, presentando un'apposita risoluzione legislativa¹⁷⁸. Pur confermando l'impianto principale dell'iniziativa della Commissione, tale occasione è stata colta dal Parlamento per presentare una serie di emendamenti al testo originario della proposta. Tra questi, le modifiche più incisive insistono, in particolare, sulla necessità di risolvere il c.d. "dilemma di Copenaghen" e sul rafforzamento del ruolo del Parlamento nella procedura, disegnata dalla Commissione, per comminare le sanzioni agli Stati membri nei quali, ai sensi dell'art. 3 della proposta di regolamento, sia stata accertata una carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto.

In merito alla prima questione, l'impegno profuso dal Parlamento per risolvere quella situazione paradossale per la quale le violazioni dei valori di cui all'art. 2 TUE da parte degli Stati membri risultavano difficilmente censurabili dopo l'adesione all'Unione, nonostante il rispetto degli stessi valori fosse richiesto e accertato in fase di candidatura, si percepisce nei continui rimandi alla necessità di

¹⁷⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 14 novembre 2018 sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 — posizione del Parlamento in vista di un accordo (COM(2018)0322 — C8-0000/2018 — 2018/0166R(APP)). Si veda in particolare il par. 31.

¹⁷⁸ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 4 aprile 2019 sulla 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)0324 — C8-0178/2018 — 2018/0136(COD)).

tenere conto dei criteri di adesione, nonché degli obblighi derivanti dalla stessa, per esaminare la posizione degli Stati membri rispetto alle situazioni patologiche che la proposta di regolamento intende perseguire¹⁷⁹. In uno degli emendamenti presentati, il Parlamento arriva così ad auspicare che gli Stati membri siano sottoposti «a valutazioni periodiche per verificare che le loro leggi e prassi continuino a rispettare tali criteri nonché i valori comuni su cui si fonda l'Unione».¹⁸⁰

Senz'altro più consistenti sono però state le modifiche proposte dal Parlamento europeo per ritagliarsi uno spazio maggiore in fase di adozione delle misure sanzionatorie. Oltre, infatti, ad aver aggiunto le risoluzioni del Parlamento europeo tra le informazioni di cui la Commissione è chiamata tenere conto per valutare le condizioni di esistenza di un pregiudizio per lo Stato di diritto di uno Stato membro¹⁸¹, l'assemblea parlamentare ha proposto che la decisione sulla sospensione dei fondi, e sull'eventuale revoca della stessa, qualora cessino di esistere le carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto che ne hanno motivato l'adozione, venga presa congiuntamente con il voto sia del Parlamento che del Consiglio¹⁸². Il riconoscimento della stessa dignità di voto del Consiglio che il Parlamento europeo chiede gli venga tributato, nell'ambito della procedura sanzionatoria concepita dalla proposta di regolamento della Commissione, trova altresì la propria ragion d'essere nella stessa base giuridica scelta per la proposta. Questa, infatti, rimandando alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione degli atti sulle regole finanziarie per la definizione del bilancio UE, attribuisce pari poteri alle due istituzioni comunitarie.

Il Parlamento ha infine suggerito l'istituzione di un panel di esperti indipendenti in diritto costituzionale e finanziario con funzione consultiva nell'ambito del nuovo meccanismo di condizionalità, assistendo la Commissione nell'individuazione delle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto che abbiano un impatto negativo sugli interessi finanziari dell'Unione e una sana

¹⁷⁹ Considerando 2 *bis* (nuovo), artt. 2, comma 1, lettera a) e 5, par. 2 della Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, cit.

¹⁸⁰ Considerando 2 *ter* (nuovo) della Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, cit.

¹⁸¹ Art. 5, par. 2 della Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, cit.

¹⁸² Art. 5, parr. 6 *bis* (nuovo), *ter* (nuovo), *quater* (nuovo) della Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, cit.

gestione degli stessi¹⁸³. Secondo l'idea del Parlamento europeo, tale gruppo di tecnici avrebbe dovuto essere composto da un esperto designato dai parlamenti nazionali di ciascuno Stato membro, più da altri cinque di nomina da parte della stessa assemblea parlamentare di Strasburgo. Il panel così costituito sarebbe quindi venuto a svolgere il proprio ruolo esprimendo un parere sulle carenze relative allo Stato di diritto che sarebbero state eventualmente accertate dalla Commissione in base alla procedura prevista dalla proposta e pubblicando annualmente, in un apposito report, gli esiti del monitoraggio da lui stesso condotto sulle condizioni dello Stato di diritto in ciascun Stato membro.

In ogni caso, al di là delle specificità con cui il panel in questione è stato concepito perché potesse essere coerente con le finalità della proposta di regolamento della Commissione, l'idea di istituire un organismo indipendente di questo tipo, incaricato di sorvegliare il rispetto dei valori fondamentali dell'UE da parte degli Stati membri, non è di certo nuova al Parlamento europeo. Diverse volte prima di presentare gli emendamenti alla proposta di regolamento precedentemente analizzati, era stata infatti auspicata la creazione di un gruppo di esperti di questo tipo: in una risoluzione del 2013, ad esempio, rilevando già allora «l'urgente necessità di affrontare il cosiddetto “dilemma di Copenaghen”»¹⁸⁴, il Parlamento europeo aveva prospettato la possibilità che il nuovo meccanismo da introdurre per garantire il rispetto da parte di tutti gli Stati membri dei valori comuni sanciti dall'articolo 2 del TUE assumesse la forma di «una “Commissione di Copenaghen”», intesa come «gruppo ad alto livello» o «gruppo di saggi» che dir si voglia¹⁸⁵.

Sebbene nel pensare ad un organismo di questo tipo il Parlamento abbia quindi reiterato una propria proposta, poco benevoli, o quanto meno discordanti, sono stati, tuttavia, i giudizi espressi in merito al valore aggiunto che il panel di esperti, suggerito in alcuni degli emendamenti di cui sopra, sarebbe in grado di apportare al nuovo meccanismo di condizionalità pensato dalla Commissione per la tutela dello Stato di diritto. Se, da un lato, è stato sottolineato il contributo

¹⁸³ Art. 3 *bis* (nuovo) della Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, cit.

¹⁸⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013 sulla situazione dei diritti fondamentali: norme e pratiche in Ungheria (in applicazione della risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2012) (2012/2130(INI)) in GU C 75 del 26 febbraio 2016, par. 73.

¹⁸⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013, cit., par. 79.

aggiuntivo che questo gruppo di esperti potrebbe fornire nell'implementazione di tale strumento¹⁸⁶, dall'altro, è anche vero quanto è stato rilevato sul fatto che l'istituzione di un simile organismo rischia di sovrapporsi, duplicandole, a delle procedure già esistenti¹⁸⁷ – si pensi, ad esempio, al quadro di valutazione UE della giustizia citato in precedenza; per non parlare poi di come un compito, simile a quello che tale organismo sarebbe chiamato a svolgere, potrebbe essere demandato ad un'istituzione interna all'Unione, quale, almeno per le questioni finanziarie, la Corte dei conti, evitando, in questo modo, un'inutile dispendio di risorse¹⁸⁸.

Tuttavia, gli interventi del Parlamento europeo a sostegno della proposta originaria della Commissione, al netto dei suggerimenti di modifica su cui ci siamo appena soffermati, poco hanno potuto sul combinato disposto tra i rilievi fortemente critici sollevati dal Servizio giuridico del Consiglio e l'esitazione degli Stati membri, che in alcuni diveniva riluttanza, ad istituire un nuovo meccanismo di protezione dello Stato di diritto con cui poter affrontare i casi critici di Ungheria e Polonia, in maniera più efficace di quanto fatto fino a quel momento. Così, nel corso 2019, l'iter di adozione della proposta ha finito per arenarsi, salvo poi essere rilanciato nel 2020.

2.6.4 Il rilancio del percorso di adozione della proposta di regolamento nel 2020.

La questione di adottare il meccanismo sopraesposto è così riemersa in sede di Consiglio europeo. Nel febbraio 2020, venivano, infatti, avanzate dal Presidente Charles Michel alcune soluzioni di compromesso, con le quali, da un lato, accogliendo il punto sollevato dal Servizio giuridico dal Consiglio, si procedeva a rafforzare il nesso causale tra la violazione dello Stato di diritto e il pregiudizio, o il rischio di pregiudizio, per gli interessi finanziari dell'Unione¹⁸⁹; dall'altro, si

¹⁸⁶ M. Fiscaro, «Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari». *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, vol. 2, 2019, p. 717

¹⁸⁷ M. Carta, art. cit., pp. 319-320

¹⁸⁸ A. Circolo. «È la *rule of law* a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa? La nuova proposta di regolamento “sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto”». *Il Diritto dell'Unione Europea*, vol. 2, 2019, p. 404.

¹⁸⁹ European Council, Special meeting of the European Council – Draft conclusions, EUCO 5846/2020, 14 February 2020, parr. 22-23.

prospettava di sostituire il voto in Consiglio a maggioranza qualificata inversa, previsto dalla versione originaria della proposta di regolamento e in base al quale la proposta di decisione della Commissione sulle misure da adottare, a fronte di una carenza riguardante lo Stato di diritto, si sarebbe ritenuta approvata a meno che la maggioranza dei membri del Consiglio non si fosse pronunciata in senso negativo ed entro un mese dalla presentazione della stessa¹⁹⁰, con un'ordinaria votazione a maggioranza qualificata. Le suddette misure da adottare proposte dalla Commissione avrebbero così dovuto ottenere l'approvazione esplicita da parte del Consiglio per poter entrare in vigore.

Tuttavia, è in occasione dell'adozione del *Next Generation EU*, parallelamente a quella, ancora pendente, del QFP 2021-2027, che si è riaperto il dibattito in merito alla proposta di regolamento della Commissione per introdurre una forma di condizionalità che legasse presidio dello Stato di diritto e gestione dei finanziamenti dell'Unione. Il tema riemergeva, infatti, in tutta la sua urgenza a fronte, da una parte, delle criticità relative allo Stato di diritto che continuavano a riscontrarsi in alcuni Paesi, quali Polonia e Ungheria; dall'altra, viste le ingenti risorse messe in campo tramite il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) per supportare la ripresa degli Stati membri dalla crisi provocata dalla pandemia da Covid-19. Così, in occasione del Consiglio europeo di luglio 2020, un accordo è stato raggiunto tra gli Stati membri per introdurre un nuovo regime di condizionalità riguardante lo Stato di diritto e collegato al bilancio dell'Unione, contestualmente con l'introduzione del NGEU e l'approvazione del nuovo QFP: anche i fondi di *Next Generation UE* sarebbero quindi stati sottoposti a tale meccanismo¹⁹¹.

Sebbene le conclusioni del Consiglio europeo di luglio 2020 avessero rappresentato un importante punto di svolta nel processo di adozione del "regolamento condizionalità", esse non furono sufficienti per ravvicinare le diverse posizioni di Consiglio e Parlamento europeo in merito al modo migliore per redigere tale regolamento. Se il primo, facendo affidamento sul parere del Servizio giuridico, insisteva sulla necessità che tra la carenza riguardante lo Stato di diritto e il danno al bilancio dell'Unione vi fosse un nesso di causalità diretto, restringendo

¹⁹⁰ Art. 5, par. 7 della Proposta di regolamento, cit.

¹⁹¹ Consiglio europeo, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni, EUCO 10/20, 21 luglio 2020, parr. 22-23.

così, inevitabilmente, la casistica delle violazioni perseguibili tramite il suddetto dispositivo, il secondo rivendicava che per mezzo di quest'ultimo si potesse garantire la tutela più ampia possibile per i principi dello Stato di diritto.

Ancora tra settembre e ottobre, la distanza tra le due istituzioni restava notevole, con il Consiglio a guida tedesca che, nel presentare una nuova proposta di compromesso¹⁹², accoglieva con favore le indicazioni emerse nelle conclusioni del Consiglio europeo di luglio, mentre il Parlamento europeo, adottando una nuova risoluzione, ne prendeva le distanze, sostenendo come esse avessero «indebolito il meccanismo di condizionalità di bilancio proposto dalla Commissione»¹⁹³. In occasione del summit di luglio, il Consiglio europeo aveva, infatti, confermato l'indirizzo emerso in febbraio, per parte dello stesso Presidente Charles Michel, di emendare la proposta originaria della Commissione nel senso di un ridimensionamento del potere decisionale di quest'ultima in fase di adozione delle misure sanzionatorie a fronte di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto. Le linee guida che erano state tracciate dal Consiglio europeo di luglio erano dunque state chiare nel prevedere che, fatto salvo il potere di iniziativa della Commissione rispetto a tali misure, sarebbe poi spettato al Consiglio decidere se approvarle o meno: il sistema di votazione a maggioranza qualificata, in seno al Consiglio, veniva ancora una volta preferito a quello a maggioranza qualificata inversa inizialmente previsto dalla Commissione¹⁹⁴. Di parere contrario era però il Parlamento europeo, il quale vedeva proprio in questa proposta di emendamento una minaccia per l'efficacia del nuovo meccanismo di condizionalità¹⁹⁵.

Tuttavia, nonostante le non poche divergenze, un accordo tra le istituzioni della triade legislativa dell'Unione è stato infine raggiunto, favorito, verosimilmente, anche dalla necessità di ultimare il nuovo quadro di finanza pluriennale dell'UE 2021-2027: il 5 novembre 2020 veniva quindi pubblicata una nuova versione della proposta di regolamento su un regime generale di

¹⁹² A. Baraggia, M. Bonelli, art. cit., p. 138.

¹⁹³ Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2020 sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (2020/2072(INI)), par. 15.

¹⁹⁴ Consiglio europeo, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni, EUCO 10/20, 21 luglio 2020, par. 23.

¹⁹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2020 sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (2020/2072(INI)), par. 15.

condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, avente il consenso di Commissione, Parlamento europeo e Consiglio.¹⁹⁶ Sciolti i nodi che mettevano in contrapposizione le istituzioni comunitarie, l'iter di adozione di questa proposta ha subito, però, un'ulteriore battuta di arresto quando Ungheria e Polonia, i due Stati membri che più di altri erano nel mirino del nuovo meccanismo di condizionalità, hanno minacciato di porre il veto sull'approvazione della nuova decisione riguardo alle risorse proprie dell'Unione, nonché, insieme a questa, sull'intero quadro finanziario pluriennale dell'Unione 2021-2027 e il *Next Generation EU*, strumenti per la cui adozione era necessaria l'unanimità degli Stati membri, se tale bozza di regolamento fosse stata effettivamente adottata. Il nuovo impasse è stato poi superato solo con un nuovo incontro del Consiglio europeo, le cui conclusioni hanno portato gli Stati membri a definire ulteriormente le modalità di adozione, interpretazione e applicazione del nuovo "regolamento sulla condizionalità"¹⁹⁷. Venuto meno il veto di Ungheria e Polonia, il regolamento è stato infine votato con favore dal Consiglio e Parlamento, rispettivamente il 14 e il 16 dicembre 2020¹⁹⁸.

2.6.5 Il Regolamento n. 2020/2092 a confronto con la proposta iniziale della Commissione.

Avendo quindi ripercorso il travagliato iter legislativo con cui l'Unione europea è arrivata ad adottare il Regolamento n. 2020/2092, espressione concreta della condizionalità politica statale nell'azione interna dell'Unione accanto al già analizzato Regolamento n. 2021/1060, possiamo a questo punto soffermarci sulle differenze che il regolamento, da ultimo adottato, presenta rispetto alla proposta originale. Sarà così possibile capire se queste modifiche che sono state apportate siano riconducibili ad un'eccessiva accondiscendenza delle istituzioni europee alle richieste delle «democrazie illiberali»¹⁹⁹, oppure se siano state dettate dalla

¹⁹⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 novembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

¹⁹⁷ Consiglio europeo, Riunione del Consiglio europeo (10 e 11 dicembre 2020) – Conclusioni, EUCO 22/20, 11 dicembre 2020.

¹⁹⁸ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, cit.

¹⁹⁹ G. Delle Donne, «Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea». *Saggi – DPCE online*, vol. 3, 2020.

necessità di rendere la proposta iniziale della Commissione giuridicamente più solida contro eventuali impugnazioni.

Una prima differenza emerge sin dall'intitolazione del regolamento. Il Regolamento n. 2020/2092 «relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione» perde, infatti, il riferimento alle «carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri» presente nel titolo dell'iniziale proposta di regolamento presentata dalla Commissione. L'espunzione di tale rimando fa d'altra il paio con il modo in cui l'art. 3 della proposta iniziale è stato riformulato, divenendo l'attuale art. 4 del regolamento. Dalla lettera di quest'ultimo, nel prevedere che opportune misure devono essere adottate solo «qualora siano accertate [...] violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono, o rischiano seriamente di compromettere *in modo sufficientemente diretto* la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione»²⁰⁰, risulta, infatti, evidente come la versione definitiva del regolamento abbia introdotto, recependo il rilievo sollevato del Servizio giuridico del Consiglio su questo punto, quel «nesso sufficientemente diretto» tra rispetto dei principi dello Stato di diritto e sana gestione del bilancio UE che non era invece garantito dal concetto, sin troppo vago, di «carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto».

Ne deriva, quindi, che il nuovo meccanismo di condizionalità, per come è entrato in vigore a partire dal gennaio 2021, si caratterizza per un ambito di applicazione ben più limitato rispetto a quello della proposta originaria, essendo necessaria, ai fini della sua attivazione, una violazione qualificata dello Stato di diritto, tale da recare specifico pregiudizio agli interessi economici dell'Unione. Non a caso, a beneficio di chiarezza, lo stesso art. 4 include una lista esaustiva degli aspetti – legati, a vario titolo, ad una gestione sana del bilancio europeo – che devono risultare in qualche modo compromessi da una violazione dei principi dello Stato di diritto perché questa risulti censurabile in virtù del regolamento in questione. Tale elenco si contrappone in modo netto a quello, meramente esemplificativo, presente nella proposta originaria²⁰¹.

²⁰⁰ Art. 4, par. 1, del Regolamento (UE) n. 2020/2092, cit. (corsivo aggiunto).

²⁰¹ Art. 3, par. 1, della Proposta di regolamento, cit.

In dottrina, questa prima modifica apportata all'iniziale proposta di regolamento della Commissione ha suscitato reazioni contrastanti. Alcuni, infatti, hanno subito visto in essa un primo «*punctum dolens*»²⁰² indicativo della scarsa volontà degli Stati membri, soprattutto in sede di Consiglio, di concepire uno strumento davvero efficace per la protezione dei valori fondanti dell'UE, con particolare riferimento ai principi dello Stato di diritto. Tale emendamento ha così contribuito ad avvalorare la tesi di coloro che considerano la versione definitiva del nuovo “regolamento sulla condizionalità” «il frutto di un compromesso al “ribasso”»²⁰³, o, peggio ancora, la sostanziale conferma, mascherata da un certo formalismo, dello *status quo*²⁰⁴.

Altri, però, hanno letto nel passaggio dall'art. 3 della prima versione all'art. 4 del Regolamento n. 2020/2092 la risposta necessaria ad alcune criticità giuridiche presenti nella proposta della Commissione. In particolare, è stato sostenuto che la restrizione dell'ambito applicativo della nuova condizionalità alle sole violazioni dello Stato di diritto, per le quali sia possibile individuare un evidente nesso di causalità con il danno arrecato agli interessi finanziari dell'Unione, abbia reso il regolamento adottato più coerente con la propria base giuridica, nonché, più in generale, con lo stesso sistema dei Trattati. Se il concetto di carenza generalizzata fosse stato mantenuto, e, parimenti, non fosse stato modificato il carattere meramente esemplificativo dell'elenco relativo agli aspetti economico-finanziari che la violazione dello Stato di diritto avrebbe potuto intaccare per essere sanzionabile ai fini del regolamento, l'atto di diritto derivato così adottato avrebbe infatti istituito un quadro di monitoraggio sulle condizioni dello Stato di diritto nei singoli Stati membri che non solo sarebbe stato difficilmente assimilabile a quelle «regole finanziarie» a cui si riferisce l'art. 322 TFUE, ma che avrebbe anche posto dei seri problemi di compatibilità con i Trattati, venendo per molti versi a sovrapporsi, per le ragioni che si è già avuto di esaminare con l'analisi del parere del Servizio giuridico del Consiglio, con la procedura di cui all'art. 7 TUE. In questa prospettiva, la riformulazione dell'art. 3 della proposta della Commissione, nel

²⁰² C. Livolsi, art. cit., p. 249.

²⁰³ E. Gallinaro, art. cit., p. 157.

²⁰⁴ G. Gioia, art. cit., pp. 181-182.

senso stabilito dal nuovo art. 4, ha reso il Regolamento n. 2020/2092 giuridicamente più solido in caso di esame da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Proseguendo con il confronto tra le due versioni, se le misure adottabili per censurare le violazioni riguardanti i principi dello Stato di diritto sono rimaste invariate²⁰⁵, nel testo definitivo del regolamento viene però specificato il carattere sussidiario dello strumento di condizionalità che esso introduce. Si stabilisce, infatti, che la Commissione darà seguito alla procedura prevista dal nuovo regolamento, una volta che siano state accertate le violazioni di cui all'art. 4, «a meno che non ritenga che altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione»²⁰⁶. Tale aggiunta, insieme al diverso modo in cui viene declinato il principio di proporzionalità nell'adozione delle sanzioni, non più commisurato «alla natura, alla gravità e alla portata della carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto»²⁰⁷, ma sulla base dell'«impatto effettivo o potenziale delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari»²⁰⁸ riflette del resto, in maniera evidente, quanto convenuto dagli Stati membri nel Consiglio europeo che, *in extremis*, ha permesso di evitare il veto di Ungheria e Polonia all'adozione del QFP 2021-2027²⁰⁹.

Nel regolamento che è stato, infine, adottato si riscontra anche un ridimensionamento del ruolo della Commissione rispetto a quanto previsto in origine. Ciò è stato ottenuto, in primo luogo, modificando l'art. 5 della proposta originaria: in particolare, laddove tale disposizione riconosceva al Consiglio, in fase di adozione delle misure sanzionatorie, un ruolo solo oppositivo, potendo quest'ultimo evitare che venissero adottate le misure pensate dalla Commissione per punire un danno allo Stato di diritto solo con un voto a maggioranza qualificata inversa, l'emendato art. 6 del regolamento ha invece riconosciuto al Consiglio la possibilità di esprimere direttamente su tali misure. Esse sono così da ritenersi

²⁰⁵ Si mettano a confronto l'art 4 della Proposta di regolamento, cit., e l'art. 5 del Regolamento (UE) n. 2020/2092, cit.

²⁰⁶ Art. 6, par. 1 del Regolamento (UE) n. 2020/2092, cit.

²⁰⁷ Art. 4, par. 3 della Proposta di regolamento, cit.

²⁰⁸ Art. 5, par. 3 del Regolamento (UE) n. 2020/2092, cit.

²⁰⁹ Consiglio europeo, Riunione del Consiglio europeo (10 e 11 dicembre 2020) – Conclusioni, EUCO 22/20, 11 dicembre 2020, par. 2, lettere d), e).

adottare solo qualora il Consiglio sia espresso positivamente in tal senso, tramite un voto a maggioranza qualificata.

A determinare una ridefinizione dei poteri della Commissione avrebbero concorso anche i sopracitati cambiamenti rispetto al concetto di carenza generalizzata e alla previsione di un nesso sufficientemente diretto tra violazione dello Stato di diritto e pregiudizio al bilancio dell'UE. Dal punto di vista di coloro che in dottrina li hanno accolti favorevolmente, questi avrebbero infatti avuto il merito di aver ridotto l'eccessiva discrezionalità che la prima versione del regolamento lasciava in capo alla Commissione nel valutare le singole situazioni degli Stati membri e decidere se queste fossero irrispettose o meno dei principi dello Stato di diritto²¹⁰. Ai fini di questa valutazione, all'art. 6 del regolamento adottato viene anche previsto l'obbligo, per la Commissione, di tenere conto delle informazioni provenienti dalle altre istituzioni dell'Unione, nonché dalle organizzazioni internazionali e gli altri enti competenti in materia, a differenza della proposta che relegava questa raccolta di informazioni a semplice facoltà²¹¹.

2.7 Le sentenze della CGUE sui ricorsi presentati da Ungheria e Polonia e le implicazioni dell'utilizzo della condizionalità politica interna.

Sebbene non sia possibile attribuire l'esito del pronunciamento della Corte direttamente alle modifiche sopradescritte, non essendovi una controprova al riguardo, si può, comunque, registrare come il “regolamento sulla condizionalità” abbia superato indenne i due ricorsi per annullamento presentati, parallelamente, da Polonia e Ungheria²¹². Emettendo le due rispettive sentenze lo stesso 16 febbraio 2022, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha infatti confermato la compatibilità del Regolamento n. 2020/2092 con i Trattati. Nel respingere molti dei motivi di ricorso adottati dalle parti, è però interessante notare, anche alla luce delle confronto tra le opinioni emerse in dottrina che è stato svolto in precedenza, come la Corte abbia più volte fatto affidamento proprio sul fatto che l'esistenza di «un

²¹⁰ Si pensi, in particolare, al carattere meramente esemplificativo, segnalato dall'espressione “in particolare”, dei due elenchi inclusi nell'art. 3, parr. 1 e 2 della Proposta di regolamento, cit.

²¹¹ Si mettano a confronto l'art 5 della Proposta di regolamento, cit., e l'art. 5 del Regolamento (UE) n. 2020/2092, cit.

²¹² Ricorsi introdotti l'11 marzo 2021, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio* e causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, conclusisi con sentenza del 16 febbraio 2022.

nesso effettivo [...] tra violazioni dei principi dello Stato di diritto, da un lato, e pregiudizi o rischi seri di pregiudizi a[lla] sana gestione finanziaria o alla tutela di tali interessi finanziari, dall'altro» debba essere verificata affinché la condizionalità concepito dal regolamento possa essere applicata²¹³.

Se nelle letture che sono state date al regolamento n. 2020/2092 si riscontra una certa diversità di vedute, maggiore è invece il consenso presente in dottrina riguardo al fatto che la crescente affermazione della condizionalità a tutela dei valori fondamentali nell'azione interna dell'Unione sia carica di implicazioni profonde per l'intero assetto unionale. Dietro a questa tendenza è stato infatti visto «il segno di un processo di “mutazione” genetica»²¹⁴ dell'ordinamento unionale, o, in maniera simile, il sintomo di un cambiamento radicale nella cultura costituzionale dell'Unione europea²¹⁵. In questo senso, l'utilizzo della condizionalità politica nella dimensione interna dell'Unione segnerebbe il superamento dell'ordinamento comunitario per come esso era stato pensato dai suoi padri fondatori, un ordinamento, cioè, che avrebbe dovuto fare della solidarietà e della fiducia tra Stati membri le proprie basi costitutive²¹⁶. Si farebbe così strada un'Unione basata piuttosto sulla responsabilità, secondo alcuni²¹⁷, o sulla diffidenza reciproca, secondo altri²¹⁸.

Al netto di queste ipotesi sulla futura evoluzione dell'UE, quello che è certo è che con un'applicazione sistematica della condizionalità politica estesa anche agli Stati membri, specie se tradotta nei termini specifici della condizionalità di spesa, si impone con forza nell'ordinamento dell'UE quella logica della reciprocità che, pur essendo la prassi del diritto internazionale su cui l'Unione stessa si fonda, è stata sempre rifiutata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea come operante

²¹³ Corte giust. 16 febbraio 2022, C-156/21, par. 111 e 244.

²¹⁴ A. Circolo, art. cit., 2022, p. 274.

²¹⁵ A. Baraggia, M. Bonelli, art. cit., p. 153.

²¹⁶ Valgano, su tutte, le parole di Robert Schuman rese nella dichiarazione del 9 maggio 1950: «L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una *solidarietà di fatto*» (https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it).

²¹⁷ A. Circolo, art. cit., 2022, *ivi*.

²¹⁸ A. Baraggia, M. Bonelli, *ivi*.

anche all'interno dell'ordinamento comunitario²¹⁹. È infatti proprio per l'estraneità dell'Unione a questo tipo di logica che la partecipazione da parte degli Stati membri agli effetti delle politiche europee, inclusa quindi quella alle risorse di bilancio, è stata tradizionalmente intesa come un diritto derivante allo Stato membro in virtù della sua adesione all'UE, più che come premio per la sua conformità ai Trattati; ed è ancora per lo stesso motivo che, nell'ordinamento dell'UE, eventuali infrazioni al diritto comunitario non portano alla sospensione dello status di "membro" per lo Stato che le abbia commesse, né, tantomeno, all'adozione di contromisure da parte degli altri Stati membri.

In conclusione, dall'affermazione della condizionalità di spesa e di quella logica della reciprocità di matrice internazionalistica che ad essa si accompagna – in virtù delle quali vengono ad essere imposti, in capo agli Stati membri, precisi obblighi da rispettare per poter prendere effettivamente parte ai benefici messi disposizione dall'Unione – si può quindi ipotizzare che una futura revisione dei Trattati possa persino portare all'introduzione di una previsione che disciplini l'allontanamento di quei Paesi membri che non condividono più il modello valoriale dell'UE.

²¹⁹ Sulla contrarietà della CGUE alla logica della reciprocità simile, ad esempio, a quella operante in sede di OMC, si vedano in particolare le Conclusioni dell'avvocato generale E. Sharpston presentate il 31 ottobre 2019, Cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, par. 113.

3. La condizionalità economica tra Istituzioni finanziarie internazionali e Unione europea.

3.1 La condizionalità economica in UE come risposta alla crisi dei debiti sovrani.

Se nell'azione interna dell'Unione europea, il ricorso alla condizionalità di tipo politico è prassi di recente formazione, come si è avuto modo di vedere nel precedente capitolo, diverso è invece il caso della condizionalità di tipo economico. Guardando infatti, in prospettiva storica, all'impiego della condizionalità statale da parte dell'Unione, si può infatti facilmente constatare che, come la condizionalità applicata nella dimensione esterna risulta essere, sin dai primi tempi della sua elaborazione, prevalentemente politica²²⁰, così quella che è stata imposta all'interno dell'ordinamento comunitario è stata per lo più associata a misure di carattere economico.

Tuttavia, il fatto che il momento di prima applicazione della condizionalità politica interna nell'UE sia posteriore rispetto a quella della condizionalità economica è da ricondurre, più che ad una precisa volontà del legislatore europeo, al susseguirsi degli eventi che, di volta in volta, hanno spinto le istituzioni comunitarie ad elaborare prima l'uno e poi l'altro strumento. Se, quindi, gli strumenti di condizionalità politica interna sono stati la risposta, data l'inefficacia dei mezzi normativi già a disposizione, all'arretramento che, nell'ultimo decennio, si stava riscontrando in alcuni Stati membri circa il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione²²¹, l'introduzione della condizionalità economica ha avuto la sua causa principale nello scoppio della crisi economico-finanziaria del 2008. Sebbene, in un primo momento, si propose una lettura di questa crisi, legata al mercato immobiliare statunitense e all'annessa vicenda dei mutui *subprime*, come di un affare tutto interno al continente americano²²², fu ben presto evidente che quel terremoto, con

²²⁰ Su questo punto: G. D'Agnone, art. cit., p. 681: «A differenza della condizionalità politica e democratica, che ormai costituisce una politica non solo largamente studiata, ma anche formalizzata dalle istituzioni dell'Unione, quella economica è prevista solo raramente in modo esplicito negli atti dell'azione esterna dell'Unione».

²²¹ Per maggiori dettagli, si rimanda al secondo capitolo del presente lavoro di tesi.

²²² Era questa, ad esempio, l'interpretazione che l'allora Ministro delle finanze tedesche, Peer Steinbrück, diede nelle dichiarazioni rese al Parlamento tedesco il 25 settembre 2008.

epicentro nei mercati finanziari USA, avrebbe avuto notevoli ripercussioni anche nell'Eurozona. La crisi dei debiti sovrani ha così rappresentato il contraltare europeo della crisi statunitense: a partire dalla fine del 2009, essa si è abbattuta in Europa colpendo soprattutto gli Stati più periferici dell'area-euro (Grecia, Italia, Portogallo, Spagna, Irlanda), affetti, inoltre, il più delle volte, da debolezze strutturali già note.

È quindi in questo contesto problematico, che ha richiesto la mobilitazione a livello europeo di ingenti risorse aggiuntive per evitare il rischio *default* nei Paesi più danneggiati dalla crisi, che le istituzioni comunitarie sono state indotte allo sviluppo della condizionalità economica: da un lato, con l'obiettivo immediato di introdurre dei nuovi strumenti di credito che, seppur subordinati al rispetto di determinate condizioni, alleviassero l'aggravio sui conti pubblici che l'aumento dei tassi di interesse, conseguenza del clima di generale sfiducia diffusi sui mercati finanziari per via della crisi, aveva determinato nei Paesi sopracitati; dall'altro, muovendosi su un orizzonte più a lungo termine, con il fine di definire una serie di regole che, condizionando l'accesso all'assistenza finanziaria di cui gli Stati membri avrebbero potuto avere bisogno in futuro, garantissero, anche in tempi non di crisi, una politica economica sana da parte degli Stati membri.

Con il presente capitolo, si cercherà quindi di rendere conto della peculiarità della condizionalità economica così come questa è stata concepita dalle istituzioni dell'UE durante gli anni della crisi dell'euro per essere inclusa in tutti i vari strumenti di salvataggio progressivamente messi in campo: dal primo piano di assistenza alla Grecia (Greek Loan Facility), al Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF); dal Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF) e il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)²²³. Piuttosto, però, che proporre una mera descrizione di questi meccanismi, ci si concentrerà, più in particolare, sulle criticità sollevate dal regime di condizionalità comune a quest'ultimi, da un lato in merito al rispetto del principio democratico, di cui all'art. 10 TUE, nelle modalità di adozione; dall'altro, con riferimento alle eventuali ingerenze esercitate sulle sovranità nazionali che l'applicazione di tali strumenti

²²³ Per una descrizione dettagliata di ciascuno di questi strumenti: A. Saravalle. *An Introduction to the Law of Economic and Monetary Union*. Cheltenham, Edward Elgar, 2021.

sarebbe stata tale da determinare negli Stati interessati da questo tipo di misure, anche, come vedremo, a detrimento di un'adeguata tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, dato il ruolo che i regimi di condizionalità economica previsti dalle istituzioni comunitarie hanno attribuito alle istituzioni finanziarie internazionali (IFI), su tutte, al FMI, l'analisi qui condotta prenderà le mosse proprio da un *excursus* circa l'origine del ricorso al medesimo strumento della condizionalità da parte di tali istituzioni. Nel momento in cui si passerà ad illustrarne le principali caratteristiche, sarà poi interessante notare come, anche rispetto alle condizionalità previste da FMI e Banca mondiale, siano emerse delle questioni analoghe a quelle che sono state sollevate intorno alla condizionalità economica europea su democraticità dei relativi *iter* di adozione, ingerenze indebite nelle sovranità degli Stati sottoposti a tali meccanismi e rispetto dei diritti umani.

3.2 L'introduzione dello strumento della condizionalità nel FMI e nella Banca mondiale.

Il primo utilizzo della condizionalità economica nel contesto degli interventi del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale precede di molto il momento in cui l'introduzione del medesimo strumento in ambito europeo. Ad esempio, nel caso degli interventi del FMI, l'applicazione dei primi vincoli di condizionalità, imposti con lo scopo di stimolare l'implementazione di riforme di natura economica ritenute necessarie perché i Paesi destinatari del supporto finanziario potessero ritrovare una rinnovata stabilità, quindi intraprendere percorsi di crescita e sviluppo, risale, infatti, già al 1979 con le *Guidelines on conditionality*²²⁴. Tuttavia, sebbene la condizionalità costituisca oggi un elemento imprescindibile delle politiche di assistenza economico-finanziaria delle istituzioni finanziarie internazionali, si deve in realtà sottolineare come, in realtà tale meccanismo, in maniera analoga a quanto si potrebbe dire a proposito dell'ordinamento comunitario, non fosse previsto dagli Statuti istitutivi delle suddette organizzazioni. Piuttosto, la sua introduzione è stata il frutto della prassi

²²⁴ Sull'introduzione della condizionalità in sede di FMI, si veda anche G. Gioia, art. cit., pp. 154-5.

sviluppata da quest'ultime, supportata, a sua volta, da una serie di interpretazioni estensive degli *Articles of Agreement* fondativi delle due istituzioni.

Così, stando a quanto rilevato dai servizi giuridici del FMI e della Banca mondiale, il ricorso alla condizionalità sarebbe divenuto necessario durante gli anni di attività delle due organizzazioni, in particolare per rendere le loro operazioni più adatte ai tipi di disordini macroeconomici per i quali esse venivano messe in campo più di frequente²²⁵. Si trattava, in particolare, di problematiche per lo più connesse ai quadri di finanza pubblica dei Paesi in via di sviluppo e, più in generale, delle c.d. *least developed countries*. A partire dagli anni '60, questi ultimi soggetti statuali si sono infatti rivelati essere i principali destinatari degli interventi di assistenza economica delle IFI, contrariamente allo scenario che era stato prospettato al momento dell'istituzione di tali organizzazioni. Questo cambiamento nella tipologia degli Stati destinatari dell'assistenza economica offerta, rispetto a quelli a cui si pensava all'atto fondativo dell'organizzazione, è particolarmente vero nel caso della Banca mondiale. Questa era infatti stata istituita con lo scopo di erogare prestiti agli Stati europei all'indomani del Secondo conflitto mondiale. Quando poi il bisogno di risorse, da parte di questi ultimi, per finanziare la ripresa post-bellica venne soddisfatto mediante la presentazione del Piano Marshall, l'organizzazione della Banca mondiale si ritrovò ad essere chiamata in causa principalmente nell'ambito di progetti di sviluppo.

Nel caso del Fondo monetario internazionale, il fondamento giuridico per l'introduzione della condizionalità economica negli interventi di sostegno di questa istituzione è stato individuato nell'art. I, par. V dello Statuto del Fondo²²⁶. Esso prevede, sin dalla sua versione originaria, che le risorse del FMI siano da rendere disponibili per i membri della stessa organizzazione, al fine di porre rimedio ad eventuali storture nella loro bilancia dei pagamenti, «*under adequate safeguards*»²²⁷. Proprio su tale espressione si è così fatto perno per giustificare la

²²⁵ Tale tesi viene ulteriormente approfondita anche in M. Giannelli. «La “condizionalità democratica» nell'Unione Europea e la sua applicabilità alle istituzioni finanziarie internazionali». *Studi sull'integrazione europea*, vol. 2, 2013, p. 338.

²²⁶ Sulla base giuridica del ricorso alla condizionalità economica sia nel quadro del FMI che della Banca mondiale: M. Giannelli, art. cit., pp. 338-9; C. Esposito. *Istituzioni economiche internazionali e governance globale*. Torino, 2009, p. 62.

²²⁷ Art. I, par. V degli *Articles of Agreement* del FMI: «To give confidence to members by making the general resources of the Fund temporarily available to them under adequate safeguards,

decisione di condizionare l'effettiva erogazione dei finanziamenti all'attuazione di una serie di riforme di politica economica da parte dei Paesi beneficiari di questi ultimi. I due emendamenti apportati al medesimo articolo I, rispettivamente nel 1968 e nel 1972, hanno poi contribuito a fornire ulteriore legittimità giuridica a questa prassi del Fondo monetario internazionale. In particolare, con la prima modifica apportata allo stesso paragrafo V dell'articolo I, è stato specificato che il credito dell'organizzazione può essere reso disponibile solo «temporaneamente»²²⁸, mentre successiva è stata la previsione, aggiunta in chiusura all'articolo I, in base alla quale il FMI è chiamato ad attenersi agli scopi stabiliti all'interno dell'art. I non solo nelle sue decisioni, ma anche nelle sue politiche²²⁹. Tali emendamenti, seppure in apparenza minimi, hanno quindi autorizzato la possibilità che il Fondo adotti delle politiche, ivi compreso lo strumento della condizionalità economica, a garanzia, da un lato, del fatto che l'utilizzo delle risorse sia compatibile con gli obiettivi sanciti dagli *Articles of Agreement*, dall'altro, che tale utilizzo abbia carattere temporaneo. Si è inoltre aggiunto, per sostanziare a livello giuridico la prassi della condizionalità economica da parte del FMI, che il ricorso a tale meccanismo muove anche dalla necessaria tutela che deve essere tributata all'interesse collettivo degli Stati membri le cui quote di partecipazione determinano le riserve monetarie da cui attingere per l'erogazione del credito²³⁰.

Per quanto riguarda, invece, la Banca mondiale, la prassi della condizionalità economica si è affermata mediante l'introduzione, a partire dall'inizio degli anni '80, del c.d. *policy-based lending*, una categoria di prestiti associati all'implementazione di programmi di riforme su vasta scala, diversa da quella disciplinata dallo Statuto originario dell'organizzazione e basata sull'erogazione del credito previa necessità di realizzare un progetto specifico. Un'interpretazione estensiva dell'espressione «special circumstances», di cui all'art. III, par. IV, lett. VII lett. vi, è ciò che ha permesso di legittimare, da un punto di vista giuridico,

thus providing them with opportunity to correct maladjustments in their balance of payments without resorting to measures destructive of national or international prosperity» (corsivo aggiunto).

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ «The Fund shall be guided in all its policies and decisions by the purposes set forth in this Article».

²³⁰ Su questo punto: J. M. Boughton. «Who's in Charge? Ownership and Conditionality in IMF Supported Programs». *IMF Working Paper WP/03/191*, settembre 2003, p. 3.

questa tipologia di finanziamenti. Se in virtù di tale formula si sarebbero potute giustificare solo deroghe occasionali alla procedura tradizionale di assistenza economica prevista dagli *Articles of Agreement* della Banca mondiale e basata sull'attuazione di progetti specifici, il servizio giuridico di tale organizzazione si è mosso, esercitando il suo potere di orientare l'interpretazione delle norme dello Statuto, così da includere nelle sopramenzionate "circostanze speciali" tutti i casi nei quali vi fosse una situazione tale da autorizzare una linea di credito non destinata all'implementazione di un progetto specifico²³¹. Inoltre, tramite l'introduzione della condizionalità economica, ci si è voluti assicurare, in sede di Banca mondiale, che i finanziamenti concessi perseguissero, ai sensi dello Statuto, finalità produttive²³² e che, di conseguenza, fosse mantenuto l'impegno assunto dallo Stato destinatario del prestito di rispettare, nell'attuazione dei suoi piani di riforma, gli obiettivi di sviluppo stabiliti di concerto con la stessa Banca mondiale.

3.3 La legittimità del ricorso alla condizionalità economica da parte delle IFI.

Una volta che la prassi della condizionalità economica si è imposta nelle due istituzioni finanziarie internazionali, essa non ha mancato di sollevare, in dottrina, alcune questioni di legittimità sia di metodo che di merito. In particolare, alcune critiche hanno preso di mira la modalità che i direttori esecutivi delle IFI hanno deciso di seguire per avvalorare, dal punto di vista giuridico, l'introduzione della condizionalità. Essa è stata infatti vista come un tentativo di eludere il processo decisionale previsto sia all'interno del FMI che della Banca mondiale, con particolare riferimento al criterio del voto ponderato che lo caratterizza e in base al quale il voto di ciascun Paese membro incide in maniera proporzionale alla percentuale di quote di Diritti speciali di prelievo che spettano a quest'ultimo. Il fatto quindi che si sia deciso di avvalorare il ricorso alla condizionalità economica

²³¹ Su questo punto: I. F. I. Shihata. «Project and Non-Project Financing under the IBRD Articles», *World Bank Document SecM-84-1053*, 21 dicembre 1984, parr. 9-10.

²³² Art. I, lett i) degli *Articles of Agreement* della Banca mondiale: «To assist in the reconstruction and development of territories of members by facilitating the investment of capital for *productive purposes*, including the restoration of economies destroyed or disrupted by war, the reconversion of productive facilities to peacetime needs and the encouragement of the development of productive facilities and resources in less developed countries» (corsivo aggiunto).

proponendo un'interpretazione confacente degli Statuti istitutivi sarebbe quindi rivelatore della scelta, da parte dei direttori esecutivi delle due organizzazioni – rappresentanti, a loro volta, dei governi degli Stati più “ricchi” – di intraprendere la via più facile, così da poter arrivare ad associare lo strumento della condizionalità ai piani di assistenza finanziaria senza che si dovesse passare per un voto espresso su tale meccanismo. Tuttavia, questo modo di procedere ha finito per pagare un prezzo in termini di *deficit* democratico, dal momento che quegli Stati che più spesso si trovano nelle condizioni di dover richiedere l'intervento del FMI o della Banca mondiale – PVS o Paesi meno sviluppati – e quindi di essere sottoposti al regime della condizionalità, sono stati privati della possibilità di esprimersi su tale strumento²³³.

Data, poi, la portata delle condizioni imposte per permettere l'accesso alle risorse del FMI e della Banca mondiale, si è presto imposto anche il tema dell'ingerenza indebita sulla sovranità degli Stati richiedenti assistenza che alle due istituzioni finanziarie internazionali sarebbe dato modo di esercitare proprio mediante lo strumento della condizionalità economica. Ciò si è rivelato essere un rischio tangibile soprattutto a partire dagli anni '80, quando l'emergere di squilibri economici strutturali nei Paesi più attenzionati dalle due organizzazioni, ha finito per spingere le IFI ad abbandonare il tipo di assistenza tradizionalmente erogata, più commisurata a problematiche economico-finanziarie circoscritte, per passare ad impostare le azioni di intervento su piani di più ampio respiro; parallelamente, entrambe le organizzazioni, a fronte della gravità degli scenari macroeconomici per i quali erano chiamate ad adoperarsi, si sono presto dedicate ad associare, ai crediti erogati, delle condizioni più stringenti ed invasive, tali da avere delle ricadute anche su materie non direttamente previste nei loro mandati originari

Tuttavia, i giudizi che sono stati formulati in dottrina, in merito a questa evoluzione che ha interessato la prassi della condizionalità economica presso il

²³³ Sul deficit democratico della procedura che si è seguita per introdurre un sistema di condizionalità economiche negli interventi di FMI e Banca mondiale, nonché sulla legittimità *tout court* del ricorso a tale meccanismo, si veda, tra gli altri, J. Cahn, «Challenging the New Imperial Authority. The World Bank and the Democratization of Development». *Harvard Human Rights Journal*, Cambridge, 1993, pp. 159 ss.; M. Giannelli, art. cit., p. 340; M. Tsai. «Globalization and Conditionality: Two Sides of the Sovereignty Coin». *Law and Policy in International Business*, vol. 31, no. 4, 2000, pp. 1317-30.

Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale, sono stati contrastanti. Accanto, infatti, a coloro che hanno visto nel ricorso a piani di intervento strutturali, caratterizzati da condizioni di portata vasta, un'intromissione ingiustificata nella sovranità economica degli Stati a cui tali piani e condizioni sono imposti²³⁴, vi sono stati altri che hanno ritenuto come inevitabili le conseguenze che l'assistenza condizionata, prestata dalle due istituzioni finanziarie, determina sull'assetto politico-economico dei Paesi richiedenti l'intervento di queste ultime²³⁵. Tale linea argomentativa pone, inoltre, l'attenzione sul fatto che la richiesta di assistenza delle IFI, con tutto ciò che ne consegue, altro non è che frutto della libera scelta degli Stati, i quali, in aggiunta, sono da ritenersi altrettanto liberi di rifiutare il piano di intervento proposto, qualora ritengano che le condizioni in esso previste siano tali da compromettere la loro sovranità in maniera indebita. Rispetto a quest'ultime considerazioni, però, non si può non rilevare come il più delle volte le condizioni economico-finanziarie dei soggetti statuali che si rivolgono alle IFI siano di una drammaticità tale da ridurre, in modo significativo, il potere di questi ultimi in fase di negoziazione delle condizioni del prestito. Tenendo conto di questo elemento, il consenso, che, da un punto di vista formale, questi Paesi hanno liberamente prestato alla realizzazione dei piani di intervento disegnati per loro dalle organizzazioni finanziarie internazionali, consisterebbe, di fatto, in una scelta obbligata. Ciò risulta ancora più vero se si guarda al fatto che la possibilità, per il Paese interessato da una situazione macroeconomica instabile, di recuperare credibilità sullo scenario internazionale, così da poter ottenere finanziamenti aggiuntivi anche da creditori privati o tramite accordi bilaterali con altri Stati, passa spesso per l'accesso ad un prestito del FMI o della Banca mondiale²³⁶. A questo proposito, si è infatti parlato

²³⁴ Tra gli altri hanno sostenuto questa tesi: J. Cahn, art. cit.; E. Denters. *Law and policy of IMF conditionality*. Kluwer, The Hague, 1996; N. Woods. «Making the IMF and the World Bank More Accountable». *International Affairs*, Vol. 77, no. 1, 2001, pp. 83-100; A. Viterbo. «Fondo monetario internazionale e Banca mondiale» in A. Comba (a cura di). *Neoliberismo internazionale e global economic governance*. Giappichelli, Torino, 2008; D. Zormelo. «Is Aid Conditionality Consistent with National Sovereignty». *Overseas Development Institute*, Working Paper n. 95, 1997.

²³⁵ In questo si sono invece espressi, tra gli altri: C. L. Gilbert, A. Powell, D. Vines. «Positioning the World Bank» in C. L. Gilbert, D. Vines (ed.). *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, 2000, pp. 39-86; J. W. Head. «Law and Policy in International Financial Institutions: The Changing Role of Law in the IFIs and the Multilateral Development Banks». *Kansas Journal of Law & Public Policy*, Vol. 17, 2008, pp. 194-229.

²³⁶ Sul fatto che non del tutto libera sia la scelta degli Stati che si trovano a dover richiedere l'assistenza delle IFI: M. Giannelli, art. cit., pp. 340-1.

proprio di un «effetto annuncio»²³⁷ che deriverebbe dalla semplice accettazione, da parte dello Stato in difficoltà, delle condizioni imposte dall'istituzione finanziaria internazionale. In questo senso, ci si è persino spinti a sostenere che la maggior parte dei benefici prodotti dai programmi di supporto delle IFI sarebbero da ricondurre più che alla loro effettiva realizzazione, proprio al semplice annuncio del raggiungimento di un accordo, tra le parti interessate, sul contenuto di questi²³⁸.

In ogni caso, è particolarmente indicativo il fatto che a giungere ad una conclusione simile, circa il ridotto margine che lo Stato richiedente il prestito avrebbe per far valere la sua volontà, sia stata anche la stessa Banca mondiale in un rapporto redatto da un ex vice-presidente dell'Organizzazione. Si tratta del c.d. *Wapenhans Report*, nel quale viene evidenziato, in modo eloquente, come la volontà del suddetto Stato, in fase di definizione del piano di assistenza finanziaria a lui destinato, sia pressoché azzerata proprio a causa delle condizioni in cui versa, nonché, talvolta, per mancanza di competenze. Ciò, prosegue il rapporto, fa quindi sì che il Paese richiedente il prestito finisca per accettare condizioni che non è in grado di onorare, a detrimento della successiva implementazione del piano. Ad essere inevitabilmente compromessa, in una situazione simile, sarà poi anche l'efficacia dello strumento della condizionalità, del resto, già complicata dal suo stesso contesto di applicazione: questo, rientrando nell'ambito del diritto internazionale, rende infatti più difficile l'attività di controllo e di raccolta delle informazioni di chi – nel caso di specie l'istituzione finanziaria erogatrice del credito – avrebbe interesse a monitorare il rispetto delle condizioni imposte allo Stato beneficiario del prestito²³⁹.

3.4 Il difficile rapporto tra condizionalità economica e diritti fondamentali nelle IFI.

Accanto alle modalità con cui le IFI hanno provveduto a legittimare, da un punto di vista giuridico, lo sviluppo, avutosi nella prassi, della condizionalità

²³⁷ G. Gioia, art. cit., 156.

²³⁸ Si ritrova questa tesi in G. Bird. «The effectiveness of conditionality and the political economy of policy reform: is it simply a matter of political will?». *The Journal of Policy Reform*, vol. 2, n. 1, 1998, p. 104.

²³⁹ Su questo punto, relativo al rischio di inefficacia della condizionalità delle IFI: G. Gioia, art. cit., p. 157.

economica e alle possibili ingerenze nelle sovranità nazionali che il ricorso a tale strumento sarebbe tale da esercitare, ad aprire un certo dibattito in dottrina è stato anche il tema del rapporto tra applicazione della condizionalità economica e tutela dei diritti fondamentali. Si tratta del resto di una questione che, oltre ad avere rilevanza in sé, dal momento che viene a porre l'esigenza di garantire un equo contemperamento tra interessi – quelli di crescita e sviluppo economico, da un lato, e quelli relativi al rispetto dei diritti individuali, dall'altro – potenzialmente in contrasto tra loro, si carica di una valenza ulteriore nel momento in cui viene calata nel contesto, quello dei PVS o dei Paesi meno avanzati, che abbiamo visto essere l'ambito di applicazione privilegiata dei programmi di assistenza delle istituzioni finanziarie internazionali. Il rischio, infatti, che la crescita economica finisca per avvenire a discapito di fasce consistenti di popolazione è tanto maggiore quando l'assetto politico-istituzionale dello Stato in cui avviene non dispone, proprio come nel caso dei c.d. *least developed countries*, di elementi a garanzia della sostenibilità sociale e umana di tale crescita.

Molteplici sono le critiche che denunciano la mancanza di una politica ben definita, da parte del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale, in materia di diritti umani²⁴⁰. In particolare, è stato evidenziato come il progressivo ampliarsi della portata dei piani di aggiustamento strutturale (PAS) disposti dalle due istituzioni, in oltre cinquant'anni di attività, non sia stato accompagnato da uno sviluppo, da parte delle stesse organizzazioni, di politiche complete, chiare e verificabili volte a garantire il rispetto dei diritti umani in ogni fase delle operazioni previste nel quadro dell'assistenza fornita. Tale mancanza sarebbe tanto più grave se si conviene, come evidenziato da alcuni²⁴¹, che le operazioni di prestito delle istituzioni finanziarie internazionali, e la stessa politica della condizionalità su queste si basano, sarebbero tali da compromettere potenzialmente, specie in assenza di qualsiasi vincolo assunto dalle stesse organizzazioni che disponga in senso contrario, l'effettivo godimento di molteplici diritti, tra qui il diritto al lavoro, alla

²⁴⁰ Critiche di questo tipo si ritrovano, ad esempio, in: D. D. Bradlow. «The World Bank, the IMF, and Human Rights». *Journal of Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 6, 1996, pp. 48-51; G. A. Sarfaty. «Why Culture Matters in International Institutions: The Marginality of Human Rights at the World Bank». *The American Journal of International Law*, vol. 103, n. 4, 2009, p. 648.

²⁴¹ Si veda M. Giannelli, art. cit., p. 342.

salute, all'educazione, al nutrimento e all'alloggio; il diritto a partecipare alle decisioni del governo e alla vita culturale della propria comunità; i diritti delle donne, dei minori e delle popolazioni indigene²⁴².

D'altra parte, guardando alla natura giuridica condivisa sia dal FMI che dalla Banca mondiale, la mancata predisposizione di una disciplina interna, generale e coerente, sul rispetto dei diritti fondamentali, appare ancora più problematica. In quanto Istituti specializzati delle Nazioni Unite, entrambe le organizzazioni – sebbene siano votate a quel principio di neutralità politica, che le impone di basare la loro attività su considerazioni di carattere economico – sarebbero infatti, allo stesso tempo, tenute al rispetto dello Statuto istitutivo dell'ONU, nonché di alcuni accordi stipulati tra Stati in materia di diritti umani. Tra questi, è stato sostenuto in dottrina il carattere vincolante che avrebbe, anche per le IFI, i due Patti, conclusi nel 1966, sui diritti civili e politici, il primo, e diritti economici, sociali e culturali, il secondo²⁴³. In particolare, entrambi i Patti sarebbero in grado di imporre degli oneri in capo sia al FMI che al Banca mondiale dati gli obblighi a cui sono vincolati gli Stati che hanno ratificato i suddetti Patti e che sono, allo stesso tempo, parte delle due istituzioni finanziarie. In altri termini, entrambi i Patti sarebbero applicabili anche alle IFI in virtù dell'obbligo contratto dai rispettivi Stati membri di rispettare e applicare gli accordi del 1966²⁴⁴. A questo proposito, risulta particolarmente eloquente la previsione di cui all'art. 2, par. 1 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, la quale dispone che gli Stati parte della presente convenzione agiscono in conformità con gli obiettivi della stessa non solo individualmente, ma anche attraverso gli interventi di assistenza e cooperazione internazionale, con particolare riferimenti a quelli di carattere tecnico-economico²⁴⁵.

²⁴² Di segno contrario è invece la tesi esposta in: S. Eriksen, I. De Sosya. «A Fate Worse Than Debt? International Financial Institutions and Human Rights, 1981–2003». *Journal of Peace Research*, vol. 46, n. 4, 2009, pp. 485-503. Qui si sostiene, infatti, che la stessa implementazione delle politiche neoliberali delle IFI abbia contribuito a migliorare la tutela dei diritti umani nei Paesi sottoposti ai piani di aggiustamento strutturale.

²⁴³ Ha argomentato a favore di questa tesi, tra gli altri: A. Clapham. *Human Rights Obligations of non-State Actors*. Oxford University Press, Oxford, 2006.

²⁴⁴ Art. 2, par. 1 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici: «Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto [...]».

²⁴⁵ Art. 2, par 1 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali: «Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia

A carico delle IFI vi sarebbero poi altri obblighi in materia di diritti fondamentali, derivanti, in particolare, dal loro status di organizzazioni intergovernative dotate di personalità giuridica internazionale. In quanto tali, sia il FMI che la Banca mondiale sono, infatti, sottoposte al rispetto delle norme di diritto internazionale generale e di *ius cogens*. Quanto alle prime, il loro contenuto potrebbe essere individuato nelle disposizioni contenute nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, stante anche la natura onusiana delle due istituzioni. Sebbene tale Dichiarazione, in quanto contenuta in una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, non sia di per sé vincolata, alcune ragioni, evidenziate in dottrina²⁴⁶, che tuttavia hanno riscosso una scarsa adesione, in quanto molto discutibili, spingerebbero per attribuire il carattere di norme di diritto internazionale consuetudinario alle disposizioni contenute nella suddetta Dichiarazione. Tra questi motivi, vi sarebbe, in particolare, il fatto che molte delle previsioni della Dichiarazione siano incluse nelle Carte costituzionali dei molteplici Stati; i continui rimandi, nelle dichiarazioni o risoluzioni dell'ONU, al dovere degli Stati di rispettare il contenuto della Dichiarazione; i riferimenti frequenti alla Dichiarazione nelle sentenze delle corti nazionali. Ho eliminato la parte sul parere della corte internazionale di giustizia

In ogni caso, gli obblighi che, in materia di diritti umani, verrebbero ad imporsi su FMI e Banca mondiale, se non per effetto della Dichiarazione universale delle Nazioni Unite, alla luce dell'applicabilità a tali organizzazioni economico-finanziarie dei due Patti del 1966 sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, sarebbero però da intendere come di natura negativa²⁴⁷. Seguendo tale impostazione, le istituzioni finanziarie internazionali non sarebbero quindi chiamate a svolgere un ruolo attivo di tutela dei diritti umani fondamentali negli Stati nei quali vengono a svolgere le loro operazioni di riassetto macroeconomico,

attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto».

²⁴⁶ Si veda, in particolare, M. Giannelli, art. cit., p. 343.

²⁴⁷ Per approfondimenti su questo punto si vedano, tra gli altri: M. Elahi. «The Impact of Financial Institutions on the Realization of Human Rights: Case Study of the International Monetary Fund in Chile». *Boston College Third World Law Journal*, vol. 6, n. 2, 1986, pp. 143-60; M. Giannelli, art. cit., p. 344.

ma avrebbero comunque l'onere di accertarsi che la realizzazione dei loro piani di aggiustamento strutturale non vada a compromettere il godimento di tali diritti o a ridurne i margini di protezione, in contesti dove, tra l'altro, sono già fragili.

3.5 Il deficit democratico nella procedura seguita dalle istituzioni comunitarie per la negoziazione della condizionalità economica.

Terminata questa prima sezione dedicata alle caratteristiche applicative della condizionalità economica nelle istituzioni finanziarie internazionali, nonché alle principali criticità presentate da questo strumento, è possibile, a questo punto, spostare l'attenzione sulle problematiche poste dal medesimo meccanismo condizionale nel momento in cui esso è stato sviluppato da le istituzioni comunitarie in reazione alla crisi economica che da oltreoceano, come si diceva in premessa al presente capitolo, ha investito l'Europa a partire dal 2009.

In maniera analoga a quanto è stato rilevato in merito alle modalità con cui lo strumento della condizionalità economica è stato introdotto nelle istituzioni finanziarie internazionali, anche il procedimento che si è deciso di seguire a livello di Unione europea per l'adozione delle misure di condizionalità, finalizzate a fronteggiare la crisi, ha rappresentato un aspetto controverso proprio per il suo carattere scarsamente democratico, essendo stato, in primo luogo, previsto, quasi come una sorta di tentativo di aggirare il diritto dell'UE, al di fuori dell'ordinamento comunitario²⁴⁸. Sebbene, come è stato sostenuto, alcune ragioni tali da motivare la scelta di ricorrere a strumenti di diritto internazionale per fronteggiare la crisi possano essere individuate nella necessità, dato il contesto di emergenza, di elaborare soluzioni con quella rapidità e flessibilità che la necessità di attenersi alle regole decisionali previste nell'ordinamento comunitario non

²⁴⁸ Tale questione è stata messa in evidenza, tra gli altri, da: A. Baraggia. «La condizionalità economica nell'esperienza della crisi: un'analisi comparata». *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, vol. 10, n. 1, 2019, pp. 37-69; A. Baraggia. «Conditionality Measures within the Euro Area Crisis: A Challenge to the Democratic Principle». *Cambridge International Law Journal*, vol. 4, n. 2, 2015, pp. 268-88; J. Tomkin. «Contradiction, Circumvention, and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy». *German Law Journal*, vol. 14, n. 1, 2013, pp. 169-89; F. Scharpf. «After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy». *European Law Journal*, vol. 21, n. 3, 2015, pp. 384-389.

avrebbe reso possibile²⁴⁹, la natura poco democratica della condizionalità economica europea appare comunque evidente anche se si guarda al processo che è stato di volta in volta previsto per la negoziazione, con gli Stati richiedenti l'assistenza finanziaria europea, dei protocolli d'intesa – i c.d. *Memorandum of Understanding* – contenenti le condizionalità economiche da applicare, in particolare, a come del tutto marginale sia, in esso, il coinvolgimento del Parlamento europeo²⁵⁰.

Già la procedura che era stata prevista, a questo proposito, per il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) attribuiva alla sola Commissione un ruolo attivo nella definizione delle condizioni da applicare allo Stato membro beneficiario del sostegno europeo, relegando il Parlamento europeo al di fuori del processo decisionale vero e proprio. La Commissione si limitava, infatti, a trasmettere al Parlamento europeo il memorandum di intesa già concluso con lo Stato membro interessato²⁵¹. Tale marginalizzazione dell'assemblea parlamentare europea, nonché di quella nazionale, nella procedura di definizione delle condizionalità economiche, è stata poi confermata nel Trattato che ha istituito il Meccanismo europeo di stabilità (MES), volto a sostituire i precedenti meccanismi di salvataggio, vale a dire, il sopracitato MESF e il Fondo europeo di stabilità finanziaria, FESF). Qui, la negoziazione delle condizioni avviene, infatti, ancora una volta, per mano della Commissione europea, pur, questa volta, insieme alla Banca centrale europea e, se possibile, al Fondo monetario internazionale. La Commissione apporta poi la firma alla versione definitiva del protocollo d'intesa, previa approvazione di quest'ultimo da parte del consiglio dei governatori del

²⁴⁹ Questo punto è stato sviluppato, tra gli altri, da: E. Chiti, G. Teixeira. «The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis». *Common Market Law Review*, vol. 50, n. 3, 2013, pp. pp. 683-708.

²⁵⁰ A titolo esemplificativo, si riporta la parte rilevante della disciplina contenuta nell'art. 13, par. 3, del Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità, dedicato proprio alla procedura per la concessione del sostegno alla stabilità: «Se è adottata una decisione ai sensi del paragrafo 2, il consiglio dei governatori affida alla Commissione europea – di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme all'FMI – il compito di negoziare con il membro del MES interessato, un protocollo d'intesa che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria».

²⁵¹ Art. 3, par. 5 del Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria.

MES²⁵². Lo stesso ruolo predominante di Commissione, BCE e FMI viene ribadito anche nella fase di monitoraggio del rispetto delle condizionalità imposte²⁵³.

Un siffatto confinamento dell'istituzione parlamentare, evidente sia durante la negoziazione attiva dei *Memorandum of Understanding*, sia nel momento della sorveglianza del rispetto di questi ultimi, finisce così per andare a detrimento della legittimità democratica delle misure adottate, accentuandone, di converso, agli occhi delle opinioni pubbliche europee, il carattere tecnocratico e impositivo. Non a caso, si è parlato, per la condizionalità economica concepita nell'Unione in tempi di crisi della sua natura disciplinante²⁵⁴ se non, addirittura, del suo carattere punitivo²⁵⁵. Un cambio di rotta rispetto a tali elementi di criticità è stato, però, ravvisato con il regime di condizionalità previsto nel recente regolamento che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (ho trovato questa dicitura nel regolamento adottato)²⁵⁶. Per accennare in breve alla questione, possiamo, infatti, evidenziare come, nel regolamento in questione, non solo si preveda un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo, seppure, per lo più, di natura consultiva²⁵⁷, ma venga anche ad essere concepito un nuovo strumento di condizionalità, dal contenuto non più disciplinare e votato all'austerità, ma, piuttosto, di tipo promozionale, finalizzato a stimolare gli Stati membri nell'adozione di riforme in quei settori individuati dall'Unione come priorità per il futuro stesso dell'UE.

3.6 La condizionalità economica europea alla prova dei diritti fondamentali: i casi *Pringle* e *Ledra Advertising*.

Tra gli aspetti problematici che la condizionalità economica europea ha posto, con particolare riferimento a quella prevista nel Trattato istitutivo del MES, va poi

²⁵² Art. 4, par. 1 del Trattato che istituisce il MES, cit.: «Il MES è dotato di un consiglio dei governatori e di un consiglio di amministrazione, nonché di un direttore generale e dell'altro personale ritenuto necessario».

²⁵³ Art. 13, par. 7 del Trattato che istituisce il MES, cit.: «La Commissione europea – di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme al FMI – ha il compito di monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria».

²⁵⁴ A. Baraggia, M. Bonelli. art. cit., p. 154.

²⁵⁵ G. Gioia, art. cit., p. 163.

²⁵⁶ Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

²⁵⁷ Si vedano, in particolare, gli artt. 10, 16, 25-26, 31-34 del Regolamento (UE) n. 2021/241, cit.

annoverata anche la questione dell'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'UE ai protocolli d'intesa conclusi nell'ambito del suddetto meccanismo di assistenza finanziaria. Torna, così, in questa sede, seppure calata nel contesto europeo, la questione già affrontata, con riguardo alla prassi delle istituzioni finanziarie internazionali, del difficile rapporto tra condizionalità economica e diritti fondamentali. D'altra parte, trovando tali diritti un esplicito riconoscimento nelle Carte costituzionali degli Stati membri, eventuali contrasti tra questi e le misure di condizionalità finiscono, a loro volta, per sollevare anche il tema, anch'esso esaminato a proposito delle IFI, dell'ingerenza che tali misure sarebbero in grado di esercitare sulla sovranità nazionale dei Paesi alle quali vengono applicate.

Come accaduto per altre questioni salienti dell'ordinamento giuridico europeo, a dipanare il nodo dell'applicabilità della Carta di Nizza del contenuto condizionato dei *Memorandum of Understanding* conclusi secondo la procedura prevista dal meccanismo europeo di stabilità è stata la Corte di giustizia dell'UE, con la sua giurisprudenza. Due, in particolare, sono state le sentenze con le quali la Corte è intervenuta nel merito di questo tema: trattasi di quelle emesse nelle cause *Pringle*²⁵⁸ e *Ledra Advertising*²⁵⁹. Il caso *Pringle* è uno dei più rilevanti tra quelli affrontati dalla Corte di giustizia dell'UE concernenti le misure adottate per far fronte alla crisi del 2009. Con esso, la Corte è venuta, in particolare, ad esprimersi sulla legittimità della procedura semplificata adottata per modificare l'art. 136 TFUE e aggiungervi un terzo paragrafo che contenesse un riferimento espresso al meccanismo europeo di stabilità. A spingere ad apportare tale modifica, era stata l'idea di creare un collegamento tra quello che era uno strumento di diritto internazionale, anche se di carattere chiaramente "europeo", visti, gli Stati che lo avevano ratificato – vale a dire, il Trattato istitutivo del MES – e il diritto dell'UE. Oltre che su questo punto, con la sentenza *Pringle*, i giudici hanno avuto di pronunciarsi anche in merito a possibili contrasti tra alcune previsioni contenute nei Trattati UE – con particolare riferimento alla c.d. *no bail-out clause* di cui all'art. 125 TFUE – e lo stesso Trattato istitutivo del MES.

²⁵⁸ Corte giust. 27 novembre 2012, C-370/12.

²⁵⁹ Corte giust. 20 settembre 2016, C-8/15.

Tuttavia, ad essere rilevante ai fini del presente capitolo è, in realtà, un aspetto che, nel caso *Pringle*, i giudici europei toccano appena, lasciandolo, di fatto, irrisolto. Qui, la questione dell'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'UE viene, infatti, solo lambita dalla Corte, in particolare, nel momento in cui essa si limita a sottolineare che gli Stati membri, nel momento in cui instaurano un meccanismo di stabilità come il MES, non si trovano ad attuare il diritto dell'Unione, essendo tale meccanismo racchiuso in un accordo di diritto internazionale stipulato tra gli stessi Stati membri²⁶⁰. Ne consegue che, ai sensi dell'art. 51, par. 1 della Carta²⁶¹, quest'ultimi non sono vincolati dalle disposizioni contenute nella Carta di Nizza quando si trovano ad agire nel quadro del suddetto meccanismo. Se questa è la posizione degli Stati, nulla però viene detto dai giudici europei riguardo a quella delle istituzioni comunitarie – Commissione e BCE – alle quali il Trattato del MES attribuisce specifici compiti in relazione all'attuazione di tale meccanismo, compreso, come si è visto, quello di negoziare i protocolli di intesa con gli esecutivi degli Stati richiedenti questo tipo di assistenza e di definire, quindi, le misure di condizionalità economica da includere in essi. Ad intervenire nuovamente su questo punto, chiarendo, quindi, il sussistere o meno, in capo alle suddette istituzioni, dell'obbligo di tenere in considerazione la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, sarà la stessa Corte di giustizia dell'UE con la sentenza *Ledra Advertising*, all'analisi del quale quindi dedicato il seguito del presente capitolo.

Il caso *Ledra Advertising* prende le mosse a partire da un ricorso per annullamento con cui la Corte di giustizia dell'UE era stata adita da alcuni cittadini ciprioti che si erano visti dichiarare irricevibili, dal Tribunale di primo grado, i ricorsi con i quali avevano denunciato una lesione del loro diritto di proprietà. Tale diritto, sancito dall'art. 17, par. 1 della Carta di Nizza, era stato compromesso, a detta dei ricorrenti, a seguito dell'applicazione dell'imposta sui depositi bancari che era stata inclusa nel protocollo d'intesa stipulato tra la Repubblica di Cipro e il MES

²⁶⁰ Corte giust. 27 novembre 2012, C-370/12, par. 180.

²⁶¹ Art. 51, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: «Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne *promuovono* l'applicazione secondo le rispettive competenze».

e con il quale si prescriveva, come condizione per l'accesso agli aiuti prevista meccanismo in questione, un piano di risanamento delle banche cipriote²⁶².

Tale ricorso fornisce quindi alla Corte, come si anticipava, l'occasione per chiarire il ruolo delle, nonché gli obblighi in capo alle, istituzioni europee nel momento in cui sono chiamate a svolgere i compiti che il Trattato istitutivo del MES attribuisce loro, ritrovandosi così, in queste occasioni, ad operare nell'ambito del diritto internazionale a cui lo strumento del MES deve essere necessariamente ricondotto. Tale circostanza però, derivante dal fatto che atti del MES, come precisa la Corte, «sono estranei all'ordinamento giuridico dell'Unione»²⁶³, non esonera però la Commissione e la BCE, ovvero le istituzioni comunitarie coinvolte nell'adozione di tali atti, dall'agire conformemente al ruolo che i Trattati UE e FUE attribuiscono loro²⁶⁴. Seguendo questa linea argomentativa, i giudici europei arrivano, così, ad affermare che sebbene la Carta dei diritti fondamentali dell'UE non sia applicabile agli Stati membri quando essi operano nell'ambito del MES, non costituendo tale quadro un'occasione di attuazione del diritto dell'UE, la stessa Carta si applica, invece, alle istituzioni dell'Unione anche quando queste agiscono al di fuori del quadro giuridico dell'Unione²⁶⁵. Sposando le conclusioni dell'avvocato generale Nils Wahl, nelle quali si sottolinea come l'art. 51, par. 1, della Carta, oltre ad invitare le istituzioni dell'Unione a promuovere l'applicazione della Carta, non contenga alcun limite, analogo a quello previsto per gli Stati membri, quanto all'applicabilità di quest'ultima alle stesse istituzioni dell'Unione²⁶⁶, la Corte di giustizia dell'UE giunge ad una conclusione che, nel ribadire quanto affermato nella precedente sentenza *Pringle*, descrive anche la posizione delle istituzioni europee quando esse si muovono nel perimetro tracciato dal Trattato istitutivo del MES, chiarendo, quindi, con questa aggiunta, un aspetto che, sino ad allora, era rimasto irrisolto.

Sebbene sia indubbio che con questa sentenza, la Corte di giustizia dell'UE abbia compiuto un passo in avanti merito ad una possibile, oltretutto necessaria,

²⁶² Corte giust. 20 settembre 2016, C-8/15, parr. 14-24.

²⁶³ Corte giust. 20 settembre 2016, C-8/15, par. 54.

²⁶⁴ Corte giust. 20 settembre 2016, C-8/15, par. 56.

²⁶⁵ Corte giust. 20 settembre 2016, C-8/15, par. 67.

²⁶⁶ Conclusioni dell'avvocato generale N. Wahl presentate il 21 aprile 2016, Cause riunite C-8/15 P, C-9/15 P e C-10/15 P, par. 85.

conciliazione tra misure di condizionalità economica e diritti fondamentali, l'effettiva portata di quest'ultimo è stata, tuttavia, oggetto, in dottrina, di pareri contrastanti. Se alcuni si sono infatti affrettati ad evidenziare la portata storica di questa sentenza²⁶⁷, altri hanno invece ridimensionato la portata innovativa di questo pronunciamento della Corte, mettendo in evidenza le criticità che, persistendo insolute, allontanano dall'obiettivo del rispetto dei diritti umani anche in fase di attuazione di misure di condizionalità economica disposte a livello europeo²⁶⁸. Resta, infatti, motivo di preoccupazione la disparità, accertata dalla Corte di giustizia nelle due sentenze prese in esame, tra le posizioni di Commissione e BCE, da un lato, e Stati membri dell'UE, dall'altro, in merito alla legittimità delle azioni da loro condotte nel quadro del MES alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Così, mentre il contenuto della Carta ha rilievo per le prime, eventuali violazioni delle previsioni contenute in quest'ultima non possono essere censurabili nel caso in cui siano state commesse dagli Stati nel dare applicazione alle misure definite nell'ambito del MES.

Il fatto poi che la responsabilità, pure riconosciuta per le istituzioni comunitarie coinvolte nell'applicazione del MES, sia, come si evince dal caso *Ledra Advertising*, di tipo extracontrattuale²⁶⁹ rappresenta un altro aspetto problematico per il perseguimento di un'effettiva tutela dei diritti fondamentali durante l'applicazione della condizionalità economica prevista negli strumenti europei anti-crisi. Ai sensi dell'art. 340, secondo comma, TFUE²⁷⁰, l'insorgere della responsabilità extracontrattuale, come ribadito anche dalla Corte nell'ultima sentenza analizzata, presuppone, infatti, che siano verificate determinate condizioni, di seguito riportate: «l'illiceità del comportamento contestato all'istituzione dell'Unione, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di

²⁶⁷ A. Poulou. «The Liability of the EU in the ESM framework». *Maastricht Journal of European and Comparative law*, vol. 24, n. 1, 2017.

²⁶⁸ Un giudizio più cauto sulla sentenza *Ledra Advertising* è quello espresso, ad esempio, da: A. Baraggia. art. cit, pp. 9-10; e M. Goldman. «The Great Recurrence: Karl Polanyi and the crises of the European Union». *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL)*, vol. 10, 2017.

²⁶⁹ Corte giust. 20 settembre 2016, C-8/15, par. 31.

²⁷⁰ Art. 340, secondo comma, TFUE: In materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

causalità fra il comportamento dell'istituzione e il danno lamentato»²⁷¹. Così, se le ultime due condizioni risultano, come nel caso *Ledra Advertising*, più facilmente dimostrabili, la soglia particolarmente alta che viene posta affinché l'atto commesso dalle istituzioni comunitarie, quali organi del MES, integri effettivamente un illecito ai sensi di una delle disposizioni della Carta di Nizza, rende improbabile che si dia, in concreto, un caso in cui la Commissione venga ritenuta responsabile per violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Non a caso, anche nella causa *Ledra Advertising*, il ricorso presentato fallisce la verifica della prima delle condizioni di cui sopra. In particolare, a fronte della legittima possibilità, contemplata dallo stesso art. 17 della Carta²⁷² e ripetuta anche dalla Corte nella sentenza²⁷³, di apportare delle restrizioni al godimento del diritto di proprietà in ragione di obiettivi di interesse generale, i giudici europea non ritengono che, nel caso di specie, la Commissione sia responsabile per violazione del diritto di proprietà nella formula in cui esso viene riconosciuta dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²⁷¹ Corte giust. 20 settembre 2016, C-8/15, par. 64.

²⁷² Art. 17, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: «Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà *se non per causa di pubblico interesse*, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale» (corsivo aggiunto).

²⁷³ Corte giust. 20 settembre 2016, C-8/15, parr. 69-70.

Conclusioni

Con questo lavoro di tesi, è stato reso conto dell'utilizzo dello strumento della condizionalità nell'ordinamento comunitario, distinguendo tra condizionalità politica nella dimensione esterna dell'UE, condizionalità politica interna, applicata nei rapporti tra Stati membri dell'Unione, e condizionalità economica. In quest'ultimo caso, l'analisi della versione europea di questo meccanismo condizionale è stata arricchita dal confronto con lo strumento, di contenuto analogo, applicato nell'ambito degli interventi delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI).

In particolare, con il primo capitolo, è stata messa in luce quella condizionalità politica, finalizzata alla tutela e alla promozione di diritti umani, principi democratici e Stato di diritto, che l'Unione europea ha progressivamente sviluppato e applicato in quattro diversi ambiti della sua azione esterna: negli accordi internazionali conclusi dall'UE nel quadro della propria politica di cooperazione allo sviluppo; nel regime della politica europea di vicinato; nel quadro del sistema europeo delle preferenze tariffarie generalizzate; nel processo di adesione all'Unione europea. L'analisi della prassi dei trattati, bilaterali o multilaterali, stipulati dall'UE per supportare la crescita economica dei Paesi meno sviluppati ha quindi permesso di evidenziare come la condizionalità politica dell'Unione, nei suoi interventi condotti ai sensi dell'art. 208 TFUE, sia realizzata, dal punto di vista giuridico, mediante la coppia di clausole, rispettivamente, sugli elementi essenziali e di non esecuzione. Di quest'ultima, sono anche state presentate le due possibili varianti – la c.d. “clausola baltica” e la c.d. “clausola bulgara” – distinguibili sulla base dello spazio dedicato alla conciliazione delle parti nel caso una delle due venga accusata di non aver rispettato uno dei principi racchiusi nella clausola sugli elementi essenziali. È stato poi appurato come la scelta delle istituzioni comunitarie di sviluppare un meccanismo di condizionalità attraverso il quale poter sospendere un accordo internazionale per violazioni di diritti umani, regole democratiche o Stato di diritto, commesse dalla controparte abbia risposto all'effettiva necessità di facilitare l'*iter* di interruzione dell'accordo che in mancanza sarebbe possibile solo se soddisfatti i requisiti previsti dalle norme consuetudinarie di diritto internazionale. D'altra parte, la stessa condizionalità

politica messa in campo dall'Unione nei suoi accordi con gli Stati terzi, come si è avuto di modo di constatare, ha esteso il livello di protezione dei diritti umani, nonché degli altri valori di cui all'art. 2 TUE, rispetto a quello precedentemente assicurato dal solo diritto internazionale generale. Per sciogliere i dubbi che sono emersi in dottrina riguardo alla compatibilità con i Trattati di questa prassi dell'UE di inserire clausole di condizionalità politica nei trattati internazionali da lei conclusi con altri Stati, è stata, invece, esaminata la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso *Portogallo c. Consiglio*, con la quale tale prassi è stata dichiarata conforme al diritto dell'UE, in quanto ritenuta non eccedente rispetto alle facoltà che sono delle istituzioni comunitarie in virtù dell'allora art. 130 U Trattato CE, corrispondente all'attuale art. 208 TFUE. Essenziali per mettere in evidenza l'assenza di elementi di contrasto tra l'applicazione della condizionalità politica negli accordi dell'UE e i Trattati sono stati anche i rimandi alle conclusioni che, nel corso della causa sopracitata, sono state formulate dall'Avv. Gen. La Pergola.

La compatibilità con i Trattati è stata poi verificata anche per quelle condizionalità politiche di nuova concezione in cui è possibile cogliere un tipo di logica non prettamente valoriale, ma funzionale anche alla tutela degli interessi propri dell'Unione e dei suoi Stati membri. Tra queste, sono state oggetto di analisi la condizionalità sulla buona *governance* in materia fiscale e quella sulla gestione dei flussi di rifugiati siriani, finalizzata alla piena integrazione di questi ultimi, anche sotto l'aspetto occupazionale, nei Paesi di primo approdo. Per la prima di queste due condizionalità – esaminata, in particolare, nella forma in cui è stata inserita negli accordi di associazione stipulati dall'UE con Georgia, Moldavia e Ucraina (2014) – è quindi stato possibile argomentare in favore della sua legittimità alla luce dei Trattati, pur sottolineando le criticità che deriverebbero se una simile condizionalità, il cui rispetto presuppone un apparato statale maturo ed efficiente, fosse prevista anche negli accordi conclusi ai sensi dell'art. 208 TFUE. Per la seconda, si è invece giunti ad una conclusione di segno opposto. Non solo, infatti, la clausola sull'integrazione dei migranti negli Stati terzi rischia, nel momento in cui viene ad essere rivolta a Stati con scarsa capacità di gestione delle frontiere, di neutralizzare gli obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo a norma della quale – il sopracitato art. 208 TFUE – gli accordi che la contengono sono stati

conclusi: ad essere problematica è anche la sua stessa legittimità alla luce del principio di attribuzione sancito all'art. 5 TUE, dal momento che i Trattati non sembrano riconoscere all'Unione il potere di intervenire con azioni proprie per favorire l'integrazione dei migranti presenti in Stati terzi. In chiusura al primo capitolo, è stata infine illustrata la particolare condizionalità, politica ma anche economica, prevista nell'ambito del sistema europeo delle preferenze tariffarie generalizzate, nonché quella, articolata sui c.d. "criteri di Copenaghen", il cui rispetto viene richiesto agli Stati terzi interessati a divenire parte dell'Unione europea.

Si è poi dedicato il secondo capitolo, nel quale questo lavoro di tesi si articola, all'analisi della condizionalità politica nella sua applicazione interna all'ordinamento comunitario. Per questa condizionalità, però, si è subito deciso di adottare una denominazione diversa, non riconducibile alle coppie oppostive presentate, a scopo orientativo, nell'introduzione all'elaborato. Data la forma specifica nella quale tale condizionalità si presenta, per cui i benefici concessi previo rispetto di quest'ultima consistono specificatamente in finanziamenti erogati agli Stati membri, è stata, infatti, adottata la dicitura, più calzante, di "condizionalità di spesa". Il ricorso, sempre più frequente nell'ultimo decennio, a questo tipo di meccanismo da parte delle istituzioni comunitarie, per garantire il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione da parte dei suoi stessi Stati membri, è stato poi letto come un tentativo di rispondere a quegli episodi di violazione di tali valori che, proprio a partire dal 2013, hanno iniziato a registrarsi, per proseguire poi in crescendo, in alcuni Paesi, specie dell'Europa centro-orientale: Polonia e Ungheria, *in primis*.

D'altra parte, come è stato debitamente argomentato, la fiducia delle istituzioni europee nello strumento della condizionalità per tutelare, anche al suo interno, i valori di cui all'art. 2 TUE, è venuta aumentando anche alla luce delle criticità manifestate dai mezzi normativi già a loro disposizione – l'art. 7 TUE, da un lato, la procedura di infrazione, dall'altro – risultati così poco idonei a garantire, in maniera efficace, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario. Se nel caso dell'art. 7 TUE, tali criticità sono state individuate sia nelle impegnative maggioranze richieste per la sua attivazione, sia nella scarsa utilità

delle sanzioni previste, nel caso della procedura di infrazione, di cui agli artt. 258 e 269 TFUE, esse sono state ricondotte, da una parte, all'inadeguatezza di questa procedura nel momento in cui essa si trova ad essere applicata in settori, come quelli a cui attengono i valori di cui all'art. 2 TUE, che possono anche eccedere dalle competenze attribuite all'Unione; dall'altra, al fatto che in virtù di tale procedura non è possibile esercitare alcuna azione di tipo preventivo, potendo questa essere attivata solo a fronte di una violazione dei valori fondamentali dell'UE che si sia già verificata.

Con l'analisi che è stata proposta per il regolamento n. 1303/2013, si sono quindi passati in rassegna tutte le norme nelle quali si articola la disciplina del meccanismo della condizionalità di spesa. Si è quindi discussa la possibilità che nel concetto di "gravi *carenze* nel funzionamento effettivo del sistema di gestione e controllo del programma operativo" contenuto in alcuni di questi, in particolare negli artt. 83, 142 e 144, potessero essere ricompresi anche i casi di violazione dei valori fondamentali dell'Unione, con particolare riferimento, tra questi, al principio dello Stato di diritto, così da poter utilizzare tale regolamento, e l'erogazione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) da esso disciplinata, per sopperire alle mancanze causate sul fronte della tutela interna dei principi dell'UE dai mezzi normativi che teoricamente erano stati ideati per questo obiettivo. Sempre in quest'ottica, si è dato conto del rafforzamento del meccanismo della condizionalità di spesa che è stato riscontrato nel regolamento, inerente alla stessa materia del precedente, n. 2021/1060, in particolare, con l'aggiunta, all'art. 9, dell'obbligo in capo agli Stati membri di garantire il rispetto dei diritti fondamentali, nonché l'applicazione della Carta di Nizza, in tutte le fasi di attuazione dei fondi SIE, pena, in caso contrario, la sospensione dei pagamenti.

Oggetto di un'analisi ancora più dettagliata è stato poi il regolamento n. 2020/2092, basato su una condizionalità di spesa in virtù della quale l'accesso ai fondi del bilancio dell'UE viene ad essere subordinato al rispetto dello Stato di diritto. In particolare, la ricostruzione che è stata fatta del suo travagliato *iter* di adozione, ci ha consentito di rendere conto delle posizioni divergenti di Parlamento europeo e Consiglio – positiva la prima, negativa la seconda – in merito alla proposta di regolamento inizialmente presentata dalla Commissione. Si è, infatti,

sottolineato come il Parlamento europeo, approvando l'impianto di fondo della prima proposta della Commissione, supportasse, per il regolamento, un'applicazione che fosse la più ampia possibile ai fini della tutela dello Stato di diritto. Al contrario, il Servizio giuridico del Consiglio rilevava la necessità di restringere tale raggio di applicazione, prevedendo un nesso più stretto tra rispetto dello Stato di diritto e sana gestione del bilancio UE, rispetto a quello, più lasco, desumibile dal concetto di carenza generalizzata dello Stato di diritto che campeggiava nel testo, oltretutto nel titolo, della prima versione dell'atto. Mettendo poi a confronto il testo definitivo del regolamento con quello della proposta iniziale, è stato quindi appurato come la modifica proposta dal Servizio giuridico del Consiglio fosse effettivamente necessaria al fine di rendere il regolamento adottato propriamente conforme alla base giuridica – l'art. 322 TFUE – scelta per la sua adozione.

D'altra parte, con la descrizione delle sentenze con cui la Corte di giustizia ha appurato la compatibilità con i Trattati del regolamento n. 2020/2092, si è avuta, indirettamente, una conferma proprio del fatto che ci fosse bisogno di introdurre un nesso del tipo suggerito dal Servizio giuridico del Consiglio per dare maggiore solidità giuridica all'iniziale proposta della Commissione: si è infatti visto come gran parte del ragionamento seguito dal giudice europeo per confermare la legittimità del regolamento ruotasse proprio attorno al fatto che, nel testo dell'atto che alla fine era stato adottato, fosse presente proprio tale collegamento. Si è infine sostenuto che l'utilizzo sempre più frequente della condizionalità politica interna da parte delle istituzioni comunitarie possa comportare, nel medio e nel lungo termine, rispettivamente una maggiore permeabilità dell'ordinamento comunitario alla logica della reciprocità di matrice internazionalistica e una sua rifondazione non più sulla base della fiducia e della solidarietà tra Stati membri, ma sulla responsabilità, se non sulla diffidenza reciproca.

Nel terzo ed ultimo capitolo, il confronto che è stato fatto tra la condizionalità economica sviluppata dalle istituzioni finanziarie internazionali e quella concepita a livello europeo in reazione alla crisi economico-finanziaria del 2009 ci ha consentito di comprendere come questi due meccanismi, seppure ideati in contesti diversi, presentino degli aspetti problematici analoghi. In primo luogo, è emerso

che la procedura seguita – sia, da un lato, dalla Banca mondiale e dal Fondo monetario internazionale, che, dall’altro, dagli Stati membri dell’Eurozona - per introdurre strumenti di condizionalità economica abbia peccato di scarsa democraticità: nel primo caso, legittimando la prassi della condizionalità economica mediante un’interpretazione estensiva dei rispettivi *Articles of Agreement*, le due organizzazioni finanziarie hanno impedito ai Paesi meno sviluppati di pronunciarsi in merito alla scelta di ricorrere a questo tipo di meccanismo nei piani di aggiustamento strutturale (PAS) disposti a seguito di una richiesta di assistenza da parte di uno Stato con squilibri macroeconomici; nel secondo caso, ad essere tagliato fuori dalla possibilità di esprimere il proprio parere ogni qual volta, dato il contesto di crisi, ci fosse la necessità di introdurre un nuovo strumento di condizionalità economica è stato, invece, il Parlamento europeo.

Dopo aver constatato come la condizionalità economica di cui si avvalgono le istituzioni finanziarie internazionali sia tale da esercitare un’ingerenza notevole, se non indebita, sulla sovranità nazionale degli Stati, per lo più scarsamente sviluppati, a cui viene imposta, anche il tema del rapporto tra diritti fondamentali e questo tipo di meccanismo condizionale è stato approfondito sia con riferimento alle azioni adottate in materia da Banca mondiale e Fondo monetario internazionale, sia prendendo in considerazione il contesto europeo e, in particolare, il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES), concluso tra gli Stati aventi l’euro come moneta. Riguardo alle due organizzazioni finanziarie, oltre ad essere stato evidenziato come manchi, da parte di entrambe, la definizione di una politica chiara in materia di rispetto dei diritti umani, da garantire nello svolgimento dei loro interventi di assistenza, sono state spiegate le ragioni – seppure queste siano oggetto, in dottrina, di opinioni contrastanti – per cui anche la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale abbiano l’onere, in virtù di obblighi di natura negativa, derivanti, non tanto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948, ma dall’applicazione dei Patti internazionali del 1966 sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, di accertarsi che il rispetto dei diritti umani fondamentali sia garantito in tutte le fasi di realizzazione dei loro piano di assistenza economico-finanziaria.

In conclusione, riguardo al contesto europeo, dall'esame delle storiche sentenze *Pringle* e *Ledra Advertising* si è visto come la Corte di giustizia dell'Unione europea sia arrivata a prevedere la responsabilità, in capo alle istituzioni comunitarie, di garantire l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE anche quando queste si trovino ad agire nel contesto del Meccanismo europeo di stabilità, al di fuori dell'ordinamento comunitario. Sebbene i giudici europei, come si è avuto modo di sottolineare nell'elaborato, non abbiano ricavato una responsabilità analoga anche per gli Stati dell'Eurozona nel momento in cui essi adottano le misure stabilite nell'ambito del suddetto meccanismo e, inoltre, la stessa responsabilità riconosciuta alle istituzioni europee sia associata ad una soglia di gravità dell'illecito commesso molto alta per poter essere attivata, questo sviluppo che si è avuto in via giurisprudenziale rappresenta senz'altro un passo in avanti verso una possibile, oltretutto necessaria, conciliazione tra condizionalità economica europea e diritti fondamentali.

Bibliografia

Quadro normativo

- Patto internazionale, del 16 dicembre 1966, relativo ai diritti civili e politici.
- Patto internazionale, del 16 dicembre 1966, relativo ai diritti economici, sociali e culturali.
- Convenzione ACP-CEE di Lomé, firmata il 28 febbraio 1975, e documenti connessi.
- Quarta Convenzione ACP-CEE, firmata a Lomé il 15 dicembre 1989. 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 def., 2 maggio 2018.
- Accordo quadro di cooperazione commerciale ed economica tra la Comunità economica europea e la Repubblica di Argentina, GU L 295 del 26 ottobre 1990.
- Accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Bulgaria, dall'altra, con allegato, protocolli e relativo atto finale, firmato a Bruxelles l'8 marzo 1993, con protocollo aggiuntivo, fatto a Bruxelles il 21 dicembre 1993.
- Accordi europei tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e le Repubbliche di Estonia, Lettonia e Lituania, dall'altra, siglati il 12 aprile 1995.
- Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, GU L 317 del 15 dicembre 2000.
- Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hascemita di Giordania, dall'altra, GU L 129 del 15 febbraio 2002.
- Risoluzione del Parlamento europeo del 16 dicembre 2010 sulla relazione annuale sui diritti umani nel mondo e sulla politica dell'Unione europea in materia, Diritti umani nel mondo nel 2009 e politica dell'Unione europea in materia, 2010/2202(INI), par. 7.
- «State of the Union 2012 Adress»: discorso pronunciato dal Presidente della Commissione europea José Barroso dinanzi alla sessione plenaria del Parlamento europeo del 12 settembre 2012, SPEECH/12/596.
- Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013 sulla situazione dei diritti fondamentali: norme e pratiche in Ungheria (in applicazione della risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2012) (2012/2130(INI)) in GU C 75 del 26 febbraio 2016.
- Accordo di associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, GU L 161 del 29 maggio 2014.
- Accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Georgia, dall'altra, GU L 261 del 30 agosto 2014.

- Accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Moldova, dall'altra, GU L 260 del 30 agosto 2014.
- Discorso dell'Alto rappresentante/Vice-Presidente Federica Mogherini al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, del 9 marzo 2015, Cooperation between the UN and Regional and Sub-Regional Organisations.
- Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, COM(2017) 358 del 28 giugno 2017.
- Accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra, GU L 23 del 26 gennaio 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.
- Report of the United Nations High Commissioners on Refugees – Part II Global Compact on Refugees, A/73/12 (Part II), par. 2.2, 13 September 2018.
- Risoluzione del Parlamento europeo, del 13 novembre 2018, sullo Stato di diritto in Romania, (2018/2844(RSP)).
- Risoluzione del Parlamento europeo del 14 novembre 2018 sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 — posizione del Parlamento in vista di un accordo (COM(2018)0322 — C8-0000/2018 — 2018/0166R(APP)).
- Report of the Third Committee A/73/583: Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, questions relating to refugees, returnees and displaced persons and humanitarian questions, 3 December 2018
- A/RES/73/151: Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018, 10 January 2019.
- Risoluzione del Parlamento europeo, del 28 marzo 2019, sulla situazione dello Stato di diritto e della lotta contro la corruzione nell'UE, in particolare a Malta e in Slovacchia (2018/2965(RSP)).
- Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 4 aprile 2019 sulla 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)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)).
- European Council, Special meeting of the European Council – Draft conclusions, EUCO 5846/2020, 14 February 2020.
- Consiglio europeo, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni, EUCO 10/20, 21 luglio 2020.
- Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2020 sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (2020/2072(INI)).
- Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 novembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

- Consiglio europeo, Riunione del Consiglio europeo (10 e 11 dicembre 2020) – Conclusioni, EUCO 22/20, 11 dicembre 2020.
- Proposta di risoluzione sulla crisi dello Stato di diritto in Polonia e il primato del diritto dell'UE del Parlamento europeo, B9-0532/2021, 19 ottobre 2021.
- Trattato del 2 febbraio 2012 che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità.
- Trattato sull'Unione Europea (versione consolidata 2016), GU C 202 del 7 giugno 2016.
- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata 2016), GU C 202 del 7 giugno 2016.

Decisioni e Regolamenti

- Decisione del Consiglio, del 18 luglio 1994, relativa alla conclusione dell'accordo di cooperazione tra la Comunità europea e la Repubblica dell'India sulla compartecipazione e sullo sviluppo (94/578/CE), GU n. L 223 del 27 agosto 1994.
- Decisione n. 1/2016 del Comitato di associazione UE-Giordania, del 19 luglio 2016, che modifica le disposizioni del protocollo n. 3 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hascemita di Giordania, dall'altra, per quanto riguarda la definizione della nozione di “prodotti originari” e l'elenco delle lavorazioni o trasformazioni cui devono essere sottoposti i materiali non originari affinché determinate categorie di prodotti, fabbricati in zone di sviluppo e aree industriali dedicate e connessi alla creazione di posti di lavoro per i rifugiati siriani e la popolazione giordana, possano ottenere il carattere di prodotto originario [2016/1436].
- Decisione n. 1/2016 del Consiglio di associazione UE-Libano dell'11 novembre 2016 recante accordo in merito alle priorità del partenariato UE-Libano [2016/2038].
- Decisione n. 1/2016 del consiglio di associazione UE-Giordania, del 19 dicembre 2016, recante accordo in merito alle priorità del partenariato UE-Giordania [2016/2388]
- Regolamento (CEE) n. 1309/71 del Consiglio, del 21 giugno 1971, relativo alla concessione di preferenze tariffarie per alcuni prodotti originari di paesi in via di sviluppo.
- Regolamento (CEE) n. 3300/91 del Consiglio, del 1° novembre 1991, recante sospensione delle concessioni commerciali previste dall'accordo di cooperazione per la Comunità economica europea e la Repubblica Socialista federale di Jugoslavia.
- Regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione, in GU L 130 del 25 maggio 1994.
- Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria.
- Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze

tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio.

- 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, in in GU L 347/320 del 20 dicembre 2013.
- Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo ad un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, in GU L 433/1 del 22 dicembre 2020.
- Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.
- Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, 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, in GU L 231 del 30 giugno 2021.

Comunicazioni, Pareri e Raccomandazioni

- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 23 maggio 1995, Il richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i paesi terzi, COM (95) 216 def.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, del 22 novembre 1995, L'Unione europea e gli aspetti esterni della politica in materia di diritti dell'uomo, COM (95) 567 def.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Democratizzazione, stato di diritto, rispetto dei diritti dell'uomo e sana gestione degli affari pubblici: le sfide del partenariato tra l'Unione europea e i paesi ACP, COM(98)0146 C4-0390/98.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 11 marzo 2003, Un'Europa ampliata – Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali, COM (2003)104 def.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale europeo, del 28 aprile 2009, Promozione della buona governance in materia fiscale, COM (2009) 201 def.

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale, del 21 aprile 2010, Fiscalità e sviluppo – Cooperazione con i paesi in via di sviluppo per la promozione delle buone pratiche di gestione in materia tributaria, COM (2010) 163 def;
- Comunicazione Congiunta della Commissione Europea e dell’Alto Rappresentante dell’Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 25 maggio 2011, Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento, COM (2011) 303 def.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, dell’11 marzo 2014, Un nuovo quadro dell’UE per rafforzare lo Stato di diritto, COM(2014) 158 final.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM (2015) 240 final.
- 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
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, del 7 giugno 2016, sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell’ambito dell’agenda europea sulla migrazione, COM (2016) 385 final.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 2 maggio 2018, Un bilancio moderno al servizio di un’Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, COM(2018) 321 final.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, del 3 aprile 2019, Rafforzare lo Stato di diritto nell’Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative, COM(2019) 163 final.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 17 luglio 2019, Rafforzare lo Stato di diritto nell’Unione. Programma d’azione, COM(2019) 343 final.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 luglio 2022, Relazione sullo Stato di diritto 2022. La situazione dello Stato di diritto nell’Unione europea, COM(2022) 500 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union. Bruxelles 5 July 2023, COM(2023) 800 final.
- Parere del Servizio giuridico 13593/18, 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, 25 ottobre 2018.

- Raccomandazione della Commissione, del 6 dicembre 2012, concernente misure destinate a incoraggiare i paesi terzi ad applicare norme minime di buona governance in materia fiscale, COM (2012) 8805, def.

Sentenze della CGUE

- Corte giust. 31 marzo 1971, *Commissione delle comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee*, 22/70.
- Corte giust. 23 aprile 1986, *Les Verts*, C-294/83.
- Corte giust. 26 marzo 1987, *Commissione c. Consiglio*, 45/86.
- Corte giust. 3 dicembre 1996, *Portogallo c. Consiglio*, C-268/94.
- Conclusioni dell’Avvocato Generale Antonio La Pergola, presentate il 23 maggio 1996 – Causa C-268/94.
- Corte giust. 16 giugno 1998, *Racke*, C-162/96.
- Corte giust. 25 luglio 2002, *Unión de Pequeños Agricultores*, C-50/00 P.
- Corte giust. 14 aprile 2005, *Belgio c. Commissione*, C-110/03.
- Corte giust. 21 giugno 2007, *Stichting ROM-projection*, C-158/06.
- Corte giust. 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat c. Consiglio e Commissione*, C-402/05.
- Corte giust. 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12.
- Corte giust. 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e al. c. Parlamento e Consiglio*, C-583/11.
- Corte giust. 17 settembre 2014, *Liivimaa Lihaveis MTÜ*, C-562/12.
- Conclusioni dell’avvocato generale N. Wahl presentate il 21 aprile 2016, Cause riunite C-8/15 P, C-9/15 P e C-10/15 P.
- Corte giust. 20 settembre 2016, *Ledra Advertising*, C-8/15.
- Corte giust. 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas*, C-64/16.
- Conclusioni dell’avvocato generale E. Sharpston presentate il 31 ottobre 2019, Cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17.
- Corte giust. 16 febbraio 2022, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, C-156/21,
- Corte giust. 16 febbraio 2022, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, C-157/21.

Autori

Baraggia, Antonia. «Conditionality Measures within the Euro Area Crisis: A Challenge to the Democratic Principle». *Cambridge International Law Journal*, vol. 4, n. 2, 2015.

———. «La condizionalità economica nell’esperienza della crisi: un’analisi comparata». *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, vol. 10, n. 1, 2019.

Baraggia, Antonia e Matteo Bonelli. «Linking Money to Values: The New Ruole of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges». *German Law Journal*, vol. 23, 2022.

Bartolini, Maria Eugenia. «Disciplina dei Trattati e prassi evolutiva nelle relazioni internazionali dell'Unione europea». *Il Diritto dell'Unione Europea*, voll. 3-4, 2022.

Bieber, Roland e Maiani, Francesco. «Enhancing Centralized Enforcement of EU Law: Pandora's Toolbox?». *Common Market Law Review*, vol. 51, n. 4, 2014.

Bird, Graham. «The effectiveness of conditionality and the political economy of policy reform: is it simply a matter of political will?». *The Journal of Policy Reform*, vol. 2, n. 1, 1998.

Borlini, Leonardo. «L'Unione Europea; attore "globale" nella protezione e promozione dei diritti umani? Limiti e prospettive», *Saggi – DPCE online*, vol. 28, n. 4, 2016.

Boughton James M. «Who's in Charge? Ownership and Conditionality in IMF Supported Programs». *IMF Working Paper WP/03/191*, settembre 2003.

Bradlow, Daniel David. «The World Bank, the IMF, and Human Rights». *Journal of Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 6, 1996.

Brandtner, Barbara e Rosas, Allan. «Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice». *European Journal of International Law*, vol. 9, 1998.

Cahn, Jonathan. «Challenging the New Imperial Authority. The World Bank and the Democratization of Development». *Harvard Human Rights Journal*, Cambridge, 1993.

Calandri, Elena. «Unione europea, ONU e diritti umani: una via al "ruolo globale"» in Calandri, Elena, et al. *L'Europa adulta: attori, ragioni e sfide dall'Atto unico alla Brexit*. Bologna, Il mulino, 2020, pp. 319-40.

Cannizzaro, Enzo. «The scope of EU Foreign Power. Is the EC Competent to Conclude Agreements with Third States Including Human Rights Clauses» in Id (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, 2002.

Carta, Mario. «Qualche considerazione sulla tutela dello stato di diritto attraverso gli strumenti finanziari nell'unione europea». *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019.

Chiti, Edoardo e Teixeira Gustavo. «The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis». *Common Market Law Review*, vol. 50, n. 3, 2013.

Circolo, Andrea. «È la rule of law a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa? La nuova proposta di regolamento "sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto"». *Il Diritto dell'Unione Europea*, vol. 2, 2019.

———. «La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea». *Il Diritto dell'Unione Europea*, vol. 2, 2022

Clapham, Andrew. *Human Rights Obligations of non-State Actors*. Oxford University Press, Oxford, 2006.

D'Agnone, Giulia. «La condizionalità economica nell'azione esterna dell'Unione europea». *Il Diritto dell'Unione Europea*, vol. 4, 2016.

Delledonne, Giacomo. «Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea». *Saggi – DPCE online*, vol. 3, 2020.

Denters, Erik. *Law and policy of IMF conditionality*. Kluwer, The Hague, 1996.

De Waele, Henri. *Legal Dynamics of EU External Relations. Dissecting a Layered Global Player* (2^a ed.). Springer Berlin Heidelberg, 2017.

Di Gregorio, Angela (con la collaborazione di A. Angeli e J. Sawicki). «Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia», in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, Cedam, 2019.

Elahi, Maryam. «The Impact of Financial Institutions on the Realization of Human Rights: Case Study of the International Monetary Fund in Chile». *Boston College Third World Law Journal*, vol. 6, n. 2, 1986.

Eriksen, Silja e Indra De Sosa. «A Fate Worse Than Debt? International Financial Institutions and Human Rights, 1981–2003». *Journal of Peace Research*, vol. 46, n. 4, 2009.

Esposito, Carla. *Istituzioni economiche internazionali e governance globale*. Torino, Giappichelli, 2009.

Fisicaro, Marco. «Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari». *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, vol. 2, 2019.

Galgano, Francesco e Fabrizio Marrella. *Diritto del commercio internazionale* (3^a ed.). Padova, CEDAM, 2011.

Gallinaro, Elisa. «Il nuovo regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: verso una più efficace tutela dello Stato di diritto». *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società*, vol. 3, n. 1, 2021.

Giannelli, Marina. «La “condizionalità democratica» nell'Unione Europea e la sua applicabilità alle istituzioni finanziarie internazionali». *Studi sull'integrazione europea*, vol. 2, 2013.

Gilbert, Christopher, Andrew Powell e David Vines. «Positioning the World Bank» in C. L. Gilbert, D. Vines (ed.). *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, 2000.

Gioia, Gianpiero. «La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali», *Rivista di Diritti Comparati*, vol. 3, 2021.

Goldman, Matthias. «The Great Recurrence: Karl Polanyi and the crises of the European Union». *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL)*, vol. 10, 2017.

Head, John W. «Law and Policy in International Financial Institutions: The Changing Role of Law in the IFIs and the Multilateral Development Banks». *Kansas Journal of Law & Public Policy*, vol. 17, 2008.

Heinemann, Friedrich. «Going for the Wallet?: Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework». *Intereconomics*, vol. 53, n. 6, 2018.

Hopkins, Raul, Andrew Powell, Amlan Roy, e Christopher L. Gilbert. «The World Bank and Conditionality». *Journal of International Development*, vol. 9, n. 4, 1997, pp. 507–16.

Kelemen Daniel R. e Kim Lane Scheppele. «How to Stop Funding Autocracy in the EU», in *Verfassungsblog.de*, 2018.

Kirst, Niels. «Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?». *European Papers*, vol. 6, n. 1, 2021.

Kochenov, Dimitry. «Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU». *EUI Working Papers*, vol. 10, 2017.

Lenaerts, Koen. «The Autonomy of European Union Law». *Il Diritto dell'Unione Europea*, vol. 4, 2018.

Livolsi, Cristina. «Stato di diritto, bilancio UE e leale collaborazione. Riflessioni alla luce del reg. sulla condizionalità finanziaria». *Il Diritto dell'Unione Europea*, vol. 2, 2023.

Mańko, Rafał e Magdalena Sapała. «Protecting the EU Budget against Rule of Law Deficiencies», European Parliamentary Research Service, 25 June 2020

Manners, Ian. «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n. 2, 2002.

Mori, Paola. «La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi». *federalismi.it*, vol. 8, 2020.

Neuman, Marek. *Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework. The European Union in South Eastern Europe, Eastern Europe and Central Asia*, Springer International Publishing, 2019.

Pech, Laurent e Kim Lane Scheppele, «Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017.

Poli, Sara. «The Principle of Conditionality in the EU's Relations with Its Neighbours: Its Evolution and Reconciliation with the Principle of Consistency». *Il Diritto dell'Unione Europea*, vol. 3, 2018.

Poulou, Anastasia. «The Liability of the EU in the ESM framework». *Maastricht Journal of European and Comparative law*, vol. 24, n. 1, 2017.

Rosanò, Alessandro. «Considerazioni su due proposte relative alla tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea». *Eurojus*, vol. 2, 2019.

Saravalle, Alberto. *An Introduction to the Law of Economic and Monetary Union*. Cheltenham, Edward Elgar, 2021.

Sarfaty, Galit A. «Why Culture Matters in International Institutions: The Marginality of Human Rights at the World Bank». *The American Journal of International Law*, vol. 103, n. 4, 2009.

Scharpf, Fritz. «After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy». *European Law Journal*, vol. 21, n. 3, 2015.

Shihata, Ibrahim F. I. «Project and Non-Project Financing under the IBRD Articles», *World Bank Document SecM-84-1053*, 21 dicembre 1984.

Tomkin, Jonathan. «Contradiction, Circumvention, and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy». *German Law Journal*, vol. 14, n. 1, 2013.

Tsai, Mary. «Globalization and Conditionality: Two Sides of the Sovereignty Coin». *Law and Policy in International Business*, vol. 31, n. 4, 2000.

Velluti, Samantha. «The promotion and integration of human rights in EU external trade relations». *Utrecht Journal of International and European Law*, 2016.

Viță, Viorica. «Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, pp. 116-43.

Viterbo, Annamaria. «Fondo monetario internazionale e Banca mondiale» in A. Comba (a cura di). *Neoliberismo internazionale e global economic governance*. Giappichelli, Torino, 2008.

Woods, Ngaire. «Making the IMF and the World Bank More Accountable». *International Affairs*, Vol. 77, no. 1, 2001.

Zormelo, Douglas. «Is Aid Conditionality Consistent with National Sovereignty». *Overseas Development Institute*, Working Paper n. 95, 1997.

Sitografia

- Comunicati di Libano, Giordania e Turchia al termine della conferenza internazionale *Supporting Syria and the Region*:
<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20180601145800/https://www.supportingsyria2016.com/media/>
- Consiglio europeo di Copenaghen, 21-22 giugno 1993, Conclusioni della Presidenza: <https://www.consilium.europa.eu/media/21223/72929.pdf>
- Dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it
- Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016: www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/
- Dichiarazione finale al termine della conferenza internazionale *Supporting Syria and the Region*:
<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20180601145811/https://>

[//www.supportingsyria2016.com/news/co-hosts-declaration-of-the-supporting-syria-and-the-region-conference-london-2016/](http://www.supportingsyria2016.com/news/co-hosts-declaration-of-the-supporting-syria-and-the-region-conference-london-2016/)

- Direzione generale per le politiche esterne dell'Unione, *Le clausole sui diritti umani e la democrazia negli accordi internazionali dell'UE*, 29 settembre 2005:
https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/nt/584/584520/584520it.pdf
- Governo italiano, *Il Quadro finanziario pluriennale: uno strumento strategico al servizio degli obiettivi dell'Unione europea*, 2017:
https://www.ifelcampania.it/wpcontent/uploads/2018/04/Paper_QFP_FIN_AL_ita.pdf
- Joint statement by the German government and the German Länder on EU Cohesion Policy beyond 2020, 2017:
https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/S-T/stellungnahme-bund-lander-kohaesionspolitik.pdf?__blobpublicationFile&v2