

BIANCA MARIA FARINA

## La sperimentazione di nuovi modelli di condizionalità nell'Unione europea

### **1. Genesi ed evoluzione del concetto di “condizionalità politica” in ambito europeo: dalla cooperazione allo sviluppo, ai negoziati di adesione**

Le sfide poste dall'integrazione europea hanno indotto le Istituzioni comunitarie ad utilizzare sempre più spesso meccanismi di condizionalità allo scopo di garantire un uso corretto delle risorse finanziarie comuni. Si è venuto così a consolidare nel sistema comunitario il principio di condizionalità che non ha mancato di suscitare, fin dalle sue prime manifestazioni, perplessità dovute ad una sua “stretta applicazione” nelle procedure di verifica delle politiche economiche e di bilancio nazionali introdotte per controllare l'andamento della convergenza verso i parametri del Patto di stabilità e crescita (art. 126 TFUE).

Al fine quindi di comprendere la reale portata del principio in questione risulta opportuno ripercorrere le tappe della sua evoluzione nel contesto comunitario, nonché soffermarsi sui suoi ambiti di applicazione che nel tempo si sono dilatati, nel tentativo di proteggere e garantire la stabilità della Zona euro, al punto da rappresentare quasi una intromissione nelle sovranità statali.

Il fenomeno della condizionalità si è manifestato nel sistema comunitario inizialmente nel quadro delle relazioni esterne, quale strumento di gestione della politica di aiuti allo sviluppo inaugurata a partire dai primi anni '70 e rivolta ai Paesi più poveri dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le origini delle clausole di condizionalità si possono rinvenire già nella prima Convenzione di Lomè (1975) che ha inaugurato il partenariato tra Comunità europea e Paesi ACP destinato a rispondere alle esigenze di creazione di un nuovo ordine economico internazionale invocato dai Paesi in via di sviluppo; la Convenzione prevedeva lo stanziamento di fondi destinati a finanziare

Esso è venuto concretizzandosi però nell'ambito di tale politica solo alla fine degli anni '80 grazie alla IV Convenzione di Lomè, nella quale furono inserite clausole in grado di imporre ai Paesi beneficiari dei programmi di aiuto il rispetto delle principali norme internazionali a tutela dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto, nell'ottica di favorire il progresso socio-economico di tali Stati<sup>2</sup>. La ratio quindi delle clausole di condizionalità inserite in tali accordi di cooperazione ha trovato il proprio fondamento nella possibilità per la Comunità di sospendere gli aiuti finanziari destinati allo sviluppo in caso di violazioni gravi e ripetute dei diritti fondamentali da parte degli Stati beneficiari, istituzionalizzando di fatto lo stretto legame esistente

progetti di sviluppo anche attraverso la creazione di istituzioni comuni. Tale Convenzione, tuttavia, ha dimostrato nel tempo le sue lacune per l'assenza di meccanismi capaci di consentire alla Comunità di ridimensionare la portata dei finanziamenti per quegli Stati responsabili di violazioni dei diritti fondamentali. Con la firma delle successive Convenzioni di Lomè II (1980), Lomè III (1985), Lomè IV (1990) e con l'Accordo di Cotonou (2000) è stata inaugurata una nuova fase nei rapporti con i Paesi ACP che vede i diritti umani al centro delle strategie di sostegno allo sviluppo. Sugli aspetti legati all'evoluzione delle clausole di condizionalità contenute negli accordi conclusi con i Paesi ACP si vedano: F.A.S.T. MATAMBALYA & S. WOLF, *The Cotonou Agreement and the Challenges of making the New EU-ACP trade regime WTO Compatible*, in «Journal of World Trade», Vol. XXXV (2001), pp. 123-144; D. DEL VESCOVO, *Aiuto comunitario allo sviluppo nel quadro dell'Accordo di Cotonou*, in «La Comunità Internazionale» (2005), pp. 51-74.; S. CANTONI, *Voce Accordo di Cotonou* in «Aggiornamento del Digesto delle Discipline Pubblicistiche», Torino, UTET, (2005); D. PERROT (dir.), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé: quel partenariat?*, Bruxelles, Bruylant, 2007; M. VITA, *L'evoluzione del principio di condizionalità nel diritto comunitario*, [www.diritto.it](http://www.diritto.it), IV (2008).

2 L'art. 5 della IV Convenzione di Lomè ha riconosciuto i diritti umani quali "fattori fondamentali" di un autentico sviluppo, legittimando l'adozione di clausole di condizionalità di tipo negativo in risposta a gravi e persistenti violazioni dei diritti fondamentali perpetrate da alcuni Paesi africani legati da accordi commerciali alla Comunità. I diritti dell'uomo da quel momento sono divenuti progressivamente elementi centrali delle relazioni esterne dell'UE che attraverso la conclusione di accordi di associazione e commerciali ha favorito l'affermazione dei principi democratici nel contesto internazionale. Sul tema si vedano: P. DI FRANCO, *Il rispetto dei diritti dell'uomo e le "condizionalità" democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in «Rivista di Diritto europeo», Vol. III (1995), pp. 543-582; M. C. SORIANO, *L'Union Européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement: Le rôle de la conditionalité politique*, in «Revue trimestrielle des droits de l'homme» (2002), pp. 875-900; C. CARLETTI, *Attori e strumenti della cooperazione internazionale per lo sviluppo*, in R. CADIN, C. CARLETTI & E. G. SPATAFORA, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale per lo sviluppo. Lezioni sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2003; B. LORAND, *Human Rights conditionality* in «The EU's International Agreements», Oxford University Press (2005); A. Pinelli, *Le clausole sui diritti umani negli accordi di cooperazione internazionale dell'Unione*, in «Rivista critica del diritto privato», XXIV n.1 (2006), pp. 39-54.

tra sostegno allo sviluppo e rispetto dei diritti umani<sup>3</sup>.

Innegabile quindi il peso politico di siffatte “clausole democratiche”, che tuttavia nel tempo hanno perso il loro carattere prevalentemente negativo e sanzionatorio per assumere una configurazione positiva, nel tentativo di riequilibrare il rapporto tra “cooperazione condizionata” e divieto di ingerenza negli affari interni che legittima le scelte politico-economiche dei singoli Stati. Il processo di cooperazione allo sviluppo inizia così a cambiare rotta e le clausole di condizionalità acquistano una loro valenza propositiva nel contesto di politiche capaci di privilegiare il dialogo e il sostegno economico<sup>4</sup>, al fine di favorire l’attuazione di riforme democratiche ed istituzionali nei Paesi beneficiari degli aiuti<sup>5</sup>.

3 L’attribuzione di vantaggi commerciali ai Paesi in via di sviluppo “...è sempre stata concepita attraverso il prisma della condizionalità” che comporta la sospensione degli aiuti e dell’esecuzione degli accordi commerciali in assenza di alcuni parametri fondamentali, in particolare quelli legati ai diritti umani. Circa le criticità che presenta la politica commerciale comune dell’UE, cfr. S. ANGIOI, *Genesis ed evoluzione del principio di condizionalità nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea*, in «Rivista Internazionale dei diritti dell’uomo» (1999), pp. 458ss.; L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell’Unione europea alle soglie del 2000*, Milano, Giuffrè, 2001; E. CANNIZZARO, *Differenziazione e unitarietà nell’azione esterna dell’Unione europea*, in «Il diritto dell’Unione europea» (2003), pp. 763-770; C. BLENGINO, *La dimensione sociale del commercio internazionale*, in G. PORRO (a cura di), *Studi di diritto internazionale dell’economia*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2006; F. MARRELLA, *Unione Europea, commercio internazionale e diritti umani*, in «Il Libro dell’anno del Diritto 2014», Roma, Treccani.

4 Con l’espressione cooperazione allo sviluppo si fa riferimento a tutte quelle misure adottate da uno Stato o da un’Organizzazione internazionale per favorire lo sviluppo economico e sociale di quei Paesi che versano in condizioni di arretratezza. Una tale cooperazione, non essendo originariamente prevista dal Trattato istitutivo, all’inizio è stata ricompresa nel quadro degli accordi economici-finanziari, finché il Trattato di Maastricht non ha introdotto specifiche basi giuridiche in materia. A partire da quella data anche le clausole di condizionalità inserite negli accordi di cooperazione allo sviluppo hanno acquistato una loro efficacia giuridica. Sul punto si vedano: D. DELAPLACE, *L’Union Européenne et la conditionalité de l’aide au développement*, in «Revue trimestrielle de droit européen» (2001), pp. 609-618; F. FOSSATI, *Cooperazione allo sviluppo: la condizionalità politica*, in «Politica Internazionale» (2003); S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*, Napoli, Jovene, 2004; M. BIGGERI & F. VOLPI, *Teoria e politica dell’aiuto allo sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2006.

5 La moderna cooperazione internazionale in tema di aiuti allo sviluppo si svolge prevalentemente nel quadro di Organizzazioni internazionali che definiscono le modalità del trasferimento di risorse ai Paesi in via di sviluppo sulla base di condizioni che tali Stati devono rispettare. Basti pensare alla prassi adottata dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) e dalla Banca Mondiale, istituzioni finanziarie istituite nel ’44 con gli Accordi di Bretton Woods, che ha privilegiato un modello di “aiuto condizionale”, cioè sottoposto a vincoli che lo Stato beneficiario deve rispettare per ottenere la concessione dell’aiuto. Tale pratica si giustifica nell’assenza di precise garanzie per ottenere il prestito, per cui i governi beneficiari devono

Si tratta in questo caso di “conditionalité politique proprement dite” che costituiscono parte integrante di un accordo tra l’UE e i Paesi terzi e fanno dipendere l’aiuto finanziario o il vantaggio commerciale dal rispetto di specifici criteri, che comunque non incidono sul perfezionamento dell’accordo stesso. La generalità di tali accordi presenta, infatti, una circoscritta applicazione della clausola in commento che rappresenta nella sostanza la condizione per una eventuale denuncia dell’accordo solo in casi limite, come ad esempio colpi di stato o violente repressioni di protesta, come è dimostrato dalla prassi seguita negli anni dall’UE.

impegnarsi ad adottare misure idonee a generare effetti economici che ne permettano la restituzione. Nella sostanza si tratta di un modello di condizionalità che presenta caratteristiche macroeconomiche e strutturali in quanto viene prevalentemente applicato ai Programmi di aggiustamento del FMI e della Banca Mondiale per esercitare una sorta di pressione politica su quegli Stati che necessitano di adeguate riforme istituzionali tali da incidere su errate politiche macroeconomiche. L’esperienza maturata da tali Organizzazioni internazionali a partire dagli anni ’90 ha messo così in luce la caratteristica strutturale della condizionalità applicata ai loro Programmi di aiuto che risultano subordinati a misure di ristrutturazione di interi settori economici all’interno degli Stati beneficiari, nonché alla liberalizzazione dei mercati sulla base di meccanismi Stand-By Arrangement, che prevedono appunto la concessione di aiuti a quegli Stati che intendono intraprendere un percorso di stabilità e sostenibilità economica. Circa gli aspetti più significativi dei meccanismi che regolano i programmi di aiuto del FMI e della Banca Mondiale, nonché dei risvolti che in essi presenta la condizionalità si vedano: E. M. G. DENTERS, *Law and Policy of IMF Conditionality*, The Hague, 1996; W. NGAIRE, *The challenge of good governance for the IMF and the World Bank themselves*, in «World Development», Vol. XXVIII, Maggio (2000), pp. 823-841; G. SCHLITZER, *Il fondo monetario internazionale*, Bologna, il Mulino, 2000; C. DORDI, *Profili giuridici dell’attività di sostegno finanziario del Fondo Monetario internazionale: le nuove linee-guida sulla condizionalità*, in «Diritto del Commercio Internazionale» Vol. XVI, (2002), pp. 863ss.; E. R. GOULD, *Money talks: Supplementary financiers and International Monetary Fund Conditionality*, in «International Organization», Vol. LVII (2003), pp. 551-586; A. DREHER, *A public choice perspective of IMF and World Bank lending and conditionality*, in «Public Choice», Vol. CXIX (2004), pp. 445-464; A. SPAVENTA, *Il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale a sessant’anni da Bretton Woods*, in «Queste Istituzioni», (2004), pp. 12-21; A. I. EIRAS, *Time for the International Monetary Fund and World Bank to reconsider the Strategy for Millennium Development Goals*, Published by the Heritage Foundation, 2005; E. OFER, *Reform of IMF Conditionality*, in «Journal of International Economic Law», Vol. 8/II (2005), pp. 509-549; S. CANTONI, *Il contributo del Gruppo della Banca Mondiale al finanziamento dello sviluppo e alla promozione degli investimenti internazionali*, in G. PORRO (a cura di), *Studi di diritto internazionale dell’economia*, Torino, Giappichelli, 2006; E. R. GOULD, *Money talks: The International Monetary Fund, conditionality, and supplementary Financiers*, Stanford - Stanford University Press, 2006; F. J. GARCIA, *Global Justice and the Bretton Woods Institutions*, in «Journal of International Economic Law» Vol. X (2007), pp. 461-481.; P. B. KENEN, *Reform of the International Monetary Fund*, Council on Foreign Relations, 2007, su [www.cfr.org](http://www.cfr.org); J. PEREIRA, *Reforming IMF and World Bank: new realities and challenges*, luglio 2008, su [www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org); C. ESPOSITO, *Fondo Monetario Internazionale e Paesi a basso reddito (LiCs): le implicazioni della crisi finanziaria globale*, in «La Comunità Internazionale», II (2010), pp. 211-229.

La strategia ispirata alla condizionalità, adottata dalla Comunità a partire dagli anni '80 per promuovere il progresso democratico dei Paesi in via di sviluppo<sup>6</sup>, è andata via via evolvendosi per divenire il fattore centrale anche del processo di allargamento dell'UE, che si è così incentrato sulla previsione di "criteri" che gli Stati candidati all'adesione devono soddisfare per dimostrare di avere la capacità di fare fronte agli impegni assunti in fase di negoziati individuali<sup>7</sup>.

Tali criteri, approvati dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 e definiti sulla base dell'esigenza di regolamentare l'allargamento dell'Unione verso i paesi dell'Europa dell'Est già appartenenti all'ex blocco comunista, vincolano gli Stati candidati al rispetto di alcune condizioni necessarie ad assicurare l'avanzamento del processo negoziale che fissa la metodologia e i principi guida per l'ammissione<sup>8</sup>.

Tre sono i criteri definiti a Copenaghen: criterio politico, criterio economico e criterio istituzionale. Il criterio politico richiede l'esistenza di istituzioni stabili capaci di garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la tutela delle minoranze; il criterio

6 In effetti la condizionalità politica sembra trovare nel sistema comunitario un suo antecedente già nei primi accordi di associazione conclusi con alcuni Paesi del bacino del Mediterraneo, come Grecia e Turchia, all'inizio degli anni '60 e destinati ad instaurare un dialogo politico con tali Stati nella prospettiva di una loro futura adesione alla CEE. Di fatto tali accordi non contenevano alcun riferimento esplicito alla tutela dei diritti civili e politici, ma alla luce della precaria situazione dei diritti fondamentali in questi Stati, la Comunità, evitando una rottura totale delle relazioni commerciali, decise comunque di congelare la negoziazione di meccanismi di aiuto finanziario a loro destinati.

7 Sulle peculiarità delle condizioni previste per divenire membri dell'UE cfr.: E. TUCNÝ, *L'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. La conditionnalité politique*, Paris, L'Harmattan, 2000; C. PINELLI, *Conditionality and enlargement in light of EU constitutional development*, in «European Law Journal» (2004), pp. 354-362; T. HAUGHTON, *When does the EU make a difference? Conditionality and the accession process in Central and Eastern Europe*, in «Political Studies Review», Vol. V (2007), pp. 233-346; L. APPICCIAFUOCO, *L'Unione europea e la condizionalità democratica nelle relazioni con i Balcani occidentali*, in «Studi sull'integrazione europea» (2010), pp. 492-507.

8 Il più grande allargamento dell'UE si è avuto nel 2004 con l'adesione di 10 nuovi Stati tra cui i Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), Cipro, Malta, Estonia, Lettonia e Lituania. Successivamente hanno aderito all'UE nel 2007 Bulgaria e Romania e nel 2013 la Croazia. Attualmente l'Unione sta negoziando per l'adesione con l'Albania, la ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Serbia, la Turchia, la Bosnia Erzegovina e il Kosovo. Il rinnovato consenso sulla strategia di adesione raggiunto in occasione del Consiglio Europeo di Bruxelles del dicembre 2006 ha portato alla conferma dei criteri guida della politica di allargamento dell'UE e alla necessità di un'equa e rigorosa condizionalità in tutte le fasi dei negoziati con i Paesi candidati.

economico comporta la presenza di un'economia di mercato capace di far fronte alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione; il criterio istituzionale, o dell' "acquis comunitario", prevede l'accettazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione con la conseguente adozione, applicazione e rispetto dell'intera gamma delle misure che costituiscono il bagaglio normativo comune. Quest'ultimo criterio prevede anche la capacità di recepire la legislazione comunitaria e farla rispettare attraverso strutture amministrative e giudiziarie adeguate.

Per l'apertura formale dei negoziati di adesione è necessario garantire in via preliminare il rispetto del criterio politico, mentre gli altri criteri sono oggetto di monitoraggio e valutazione progressiva da parte della Commissione attraverso una procedura lunga e complessa. In tale scenario i Partenariati per l'adesione, compresi gli aiuti finanziari concessi dall'Unione europea ai Paesi candidati nel quadro della strategia di preadesione, sono strettamente condizionati al rispetto dei principi democratici e qualora non vi sia un progresso costante in tale direzione la stessa adesione potrà essere messa in discussione. Fattore essenziale nella procedura di adesione si mostra, quindi, il criterio politico la cui previsione rappresenta l'espressione del ruolo centrale occupato dai diritti fondamentali nel sistema comunitario, anche se all'epoca del Consiglio europeo di Copenaghen non esistevano ancora precise disposizioni a riguardo. Bisognerà aspettare il Trattato di Lisbona perché a tali diritti venga formalmente conferita valenza obbligatoria attraverso il riconoscimento giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'UE adottata a Nizza nel 2000, che fino ad allora aveva mantenuto una portata meramente politica, ma quantomeno utile a rendere visibili per gli Stati di nuova adesione i valori su cui si fonda l'Unione (art. 6 comma 1 del TUE)<sup>9</sup>.

9 Per il testo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE cfr. GUUE C 364 del 18 dicembre 2000. Per ulteriori approfondimenti circa la rilevanza dei diritti fondamentali nell'Unione si vedano: K. LENAERTS, *Fundamental rights in the European Union*, in «European Law Review», Vol. II (2000); A. WILLIAMS, *Enlargement of the Union and Human Rights conditionality: a policy of distinction*, in «European Law Review», Vol. VI (2000), pp. 601-617; P. MELOGRANI, A. MANZELLA, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 2001; M. OLIVETTI, *Art. 1 Dignità umana*, in M. CARTABIA, R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 38-45; M. BALBONI, *Il contributo della carta al rafforzamento della protezione dei diritti umani in ambito*

## 2. Integrazione condizionata e verifica delle *performance* economico-finanziarie degli Stati della Zona euro

La riduzione della spesa pubblica nella gran parte degli Stati europei e la conseguente adozione di politiche di austerità, che l'UE ha dovuto imporre per rispondere alla crisi economica che ha attraversato l'Europa, hanno colpito soggetti e gruppi direttamente o indirettamente determinando la contrazione dei diritti sociali fondamentali e mettendo così in discussione i presupposti stessi del welfare europeo. Il risultato di una tale strategia di risanamento finanziario ha finito con il penalizzare la visione solidaristica dell'Europa, che ha dovuto cedere il passo alla "cultura della crisi", necessaria per legittimare operazioni di rientro del debito per alcuni Stati, imposte dalle Istituzioni europee<sup>10</sup>.

Il quadro generale della condizionalità si è così ampliato per seguire la nuova traiettoria del processo di integrazione europea, sempre più orientato al rafforzamento della *governance* economico-finanziaria che ha compromesso di fatto quell'equilibrio tra mercato e politiche sociali che gli Stati membri della Comunità avevano cercato di salvaguardare sin dall'adozione del Trattato di Maastricht. È venuta così modificandosi l'architettura dell'Europa, costruita inizialmente intorno all'autonomia degli Stati nelle politiche economiche e sociali, per garantire la stabilità dell'Eurozona sulla base delle severe condizioni di bilancio previste nel

---

comunitario, in L. S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 139-158; A. M. BARBERA, *La Carta europea dei diritti: una fonte di ricognizione?*, in «Diritto dell'Unione Europea», Vol. 2 (2003), pp. 241ss.; M. CONDINANZI, *Il livello comunitario di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di) *La tutela multilivello dei diritti*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 35-55; G. BRONZINI e V. PICCONE (a cura di), *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Taranto, Chimienti editore, 2007; M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 13-66.

10 A seguito della crisi che ha coinvolto l'Europa, imponendo significative modifiche al processo di regolazione e controllo delle finanze pubbliche degli Stati membri, si è resa necessaria l'adozione di pacchetti di provvedimenti (tra il 2010 e il 2013) finalizzati a rendere più efficace il sistema dei controlli sui bilanci statali. Sono state così introdotte soglie da rispettare per il debito pubblico e rigorosi ritmi di rientro: cfr. in argomento D. SICLARI, *Condizionalità internazionale e gestione delle crisi dei debiti sovrani*, in «Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo», (2015).

*Fiscal Compact*<sup>11</sup>. Il *Fiscal Compact*, attraverso la definizione di un *corpus* unitario di regole di stabilità condivise per i bilanci pubblici nazionali, ha introdotto elementi di *governance* intergovernativa senza tuttavia alterare le competenze istituzionali dell'UE.

Le misure di nuova *governance* economica e monetaria, adottate a seguito della crisi economica, hanno intensificato l'applicazione del principio di condizionalità, inaugurando di fatto un regime più rigoroso proprio nei confronti dei Paesi più deboli. Si è trattato di una soluzione di compromesso richiesta per accedere ai programmi di assistenza finanziaria, indispensabili per rilanciare la competitività, ma purtroppo attraverso strumenti inadeguati di garanzia dei diritti sociali.

Una tale rinnovata impostazione, basata su severe condizionalità macroeconomiche, ha finito con l'ampliare la sfera di interferenza dell'Unione negli affari interni degli Stati, venendo così meno alle limitate cessioni di sovranità che il Trattato di Roma aveva volutamente garantito. Ciò ha tuttavia consentito di legittimare una sorta di "responsabilità condivisa" sugli obiettivi di risanamento comuni che vedono oggi nel principio di condizionalità anche lo strumento più appropriato per il funzionamento di politiche come quella di coesione economica, sociale e territoriale che, attraverso risorse finanziarie comuni, mira al superamento del divario strutturale tra le varie regioni europee<sup>12</sup>.

Purtroppo molti Stati della Zona euro, specialmente quelli deboli e quindi bisognosi di adeguati interventi strutturali, hanno dovuto

11 Il *Fiscal Compact* (Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* dell'unione economica e monetaria), sottoscritto il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri ad eccezione del Regno Unito e della repubblica Ceca, detta una disciplina di bilancio più restrittiva per gli Stati partecipanti. Si tratta di un accordo intergovernativo che aggiunge elementi di nuova *governance* economica a quelli già esistenti, suscitando non poche perplessità in merito alla sua compatibilità con l'assetto normativo ed istituzionale dell'UE. Circa l'inquadramento giuridico del *Fiscal Compact* e l'impatto che esso produce nella Zona euro si veda G. BONVICINI e F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, in «Quaderni IAI» (Istituto Affari Internazionali), Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012.

12 È pur vero che il TFUE contiene una serie di regole volte ad affermare il principio della responsabilità esclusiva del singolo Stato per le scelte di politica economica (artt. 120-126 e art. 136), tuttavia per effetto del Patto di Stabilità e Crescita è stata data attuazione a procedure di sorveglianza multilaterale per disavanzi eccessivi che ha ridotto sensibilmente la portata del principio in questione, ridimensionando di fatto il campo d'azione delle politiche economico-finanziarie degli Stati.



adattarsi alle scelte di meccanismi sovranazionali come la Troika (BCE, Commissione e FMI) che, ignorando i diritti sociali, hanno imposto scelte prive di legittimazione democratica e vincoli di bilancio che difficilmente si conciliano con gli obiettivi di coesione socio-economica previsti dai Trattati<sup>13</sup>. L'attuale fase dell'integrazione europea, quindi, si viene a collocare in un contesto politico estremamente precario, che cerca di bilanciare le difficoltà attuative di politiche di risanamento, che hanno reso più incisive le condizionalità, con le risorse programmatiche e istituzionali messe in campo dagli Stati membri per accedere ai Fondi strutturali. Così i vincoli di bilancio hanno finito con l'indebolire la capacità di crescita specialmente di quegli Stati caratterizzati da un eccessivo indebitamento pubblico e privato, determinando la crisi dei debiti sovrani<sup>14</sup>. Si è palesato così un netto indebolimento del processo di integrazione europea dovuto all'inadeguatezza degli strumenti messi in campo dall'Unione per gestire la *governance* economica e monetaria come il Patto di stabilità e crescita, concluso nel 1997 per rafforzare la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nazionali, che non è stato in grado di mettere gli Stati più deboli al riparo dal contagio della crisi mondiale. A ciò si aggiunga l'assenza di un'unione politica e l'incompiutezza del disegno istituzionale dell'UE che hanno reso difficile l'individuazione di soluzioni adeguate per superare l'asimmetria tra l'unione monetaria e le diverse politiche di bilancio nazionali che la crisi ha fatto emergere.

In un siffatto asimmetrico scenario si è consolidata in Europa una politica di "trasferimenti condizionati" in cui la concessione delle risorse finanziarie è legata al perseguimento di determinati obiettivi, raggiungibili e verificabili, e all'assunzione di precise responsabilità

13 Per un'analisi del principio di condizionalità nel nuovo scenario economico europeo, nonché del ruolo assunto dalla Corte di giustizia UE in relazione ad una sua corretta interpretazione si veda G. FONTANA, *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, Centre for the study of European Labor Law "Massimo D'Antona", 114/2014.

14 Cfr. in argomento: S. CAFARO, *L'azione della BCE nella crisi dell'area dell'euro alla luce del diritto dell'Unione Europea*, in G. ADINOLFI e M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area dell'euro. Profili giuridici*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013, pp. 49-68; I. VISCO, *La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea*, in «Atti del Seminario - Il federalismo in Europa e nel mondo», Istituto di Studi Federalisti "Altiero Spinelli", Ventotene, 1 settembre 2013 su [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

da parte dei vari livelli istituzionali e tecnici coinvolti nei processi di attuazione e gestione delle politiche nei diversi Stati membri<sup>15</sup>.

### **3. Nuovi modelli di condizionalità per la *governance* della coesione socio-economica**

La politica di coesione si qualifica come un insostituibile meccanismo di accelerazione delle riforme destinate a fronteggiare la crisi dell'Eurozona, che ha sollecitato l'adozione di sostanziali modifiche dell'impianto regolamentare di tale politica al fine di semplificarne l'approccio programmatico per riallinearlo al nuovo bilancio dell'UE. Ciò vuol dire creare una stretta correlazione tra politica di coesione e *governance* economica dell'Unione per garantire che l'efficacia della spesa nell'ambito dei Fondi disponibili si basi su politiche economiche sane, reindirizzando i Fondi su nuove priorità, tali da consentire una riallocazione delle risorse finanziarie sulla base di precise condizioni.

Il concetto di condizionalità, per quanto riguarda la politica di coesione, è rintracciabile già nella Programmazione 1994-1999 che, prevedendo un uso attivo della valutazione *ex ante*, aveva introdotto alcune condizioni circa le assunzioni di responsabilità nella gestione dei Fondi strutturali da parte degli Stati membri. Tuttavia questo periodo fu ancora caratterizzato da un equilibrio dei ruoli tra Commissione e Stati membri, per consentire l'adattamento della politica in questione ai diversi contesti nazionali e regionali, e da meccanismi di vigilanza per così dire *soft* in cui i Comitati di Sorveglianza svolgevano nella sostanza il ruolo di osservatori<sup>16</sup>.

15 La gestione dei debiti sovrani degli Stati dell'Area euro ha prodotto un significativo aumento del fenomeno della condizionalità "...intesa in senso atecnico in termini di rimedi posti *ab externo* sulle gestioni finanziarie pubbliche, oggetto primario della tradizionale sovranità statale", vedi D. SICLARI, *Condizionalità internazionale... op. cit.*

16 I Comitati di sorveglianza nel quadro della Programmazione 2014-2020 sono stati istituiti per valutare l'attuazione dei programmi e i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi previsti in conformità degli artt. 47, 48, 49, 110 del Regolamento UE n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

Il rigore sulle misure da adottare e sull'efficacia della spesa si è intensificato nel periodo 2000-2006 per fornire una risposta concreta alle difficoltà di gestione finanziaria intervenute nel 1999 e dovute all'uso poco coerente della condizionalità, rivelatasi incapace di incidere in modo adeguato sui risultati<sup>17</sup>. Si è trattato tuttavia di un meccanismo prevalentemente *ex post*, rivolto ad orientare il processo di programmazione/attuazione/controllo verso obiettivi di efficienza.

L'auspicata svolta strategica sulla *governance* della coesione e sul ruolo della condizionalità purtroppo non è riuscita in quegli anni a concretizzarsi a causa dell'assenza di una visione politica comune sul futuro della coesione sociale in Europa e sul suo collegamento con la strategia di sviluppo complessiva contenuta nell'Agenda di Lisbona<sup>18</sup>.

A riorientare i risultati verso obiettivi chiari e verificabili, in ragione della valenza multisettoriale delle politiche di sviluppo regionale, è intervenuta la Programmazione 2007-2013, almeno nella fase finale e sotto l'impulso delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, che ha istituzionalizzato il sistema di *governance multilivello*, incentrato sui territori e caratterizzato dalla capacità di operare in partenariato<sup>19</sup>. Un tale modello di *governance*, che implica un approccio basato sulla territorialità e sussidiarietà, poco però sembra conciliarsi con la condizionalità che ha rafforzato nel tempo il potere discrezionale della Commissione nella verifica degli impegni assunti dagli Stati.

17 Circa l'evoluzione e il ruolo delle condizionalità nel contesto della Politica di coesione si veda F. BARCA, *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea, Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale* su [www.dps.tesoro.it](http://www.dps.tesoro.it).

18 La strategia di Lisbona del 2000, nata dall'esigenza di rispondere in modo unitario alle sfide economiche, sociali ed istituzionali che il nuovo millennio presentava, non è stata in grado di raggiungere entro il 2010 gli ambiziosi obiettivi che si era prefissata. Anche se a tale strategia sono state apportate nel tempo alcune modifiche sostanziali, essa ha dovuto fare i conti con la recessione economica che ha travolto pesantemente l'Europa, come altre parti del mondo; così di fronte ad una crisi di portata mondiale la pianificazione strategica di Lisbona è risultata inadeguata e incapace di rispondere alle esigenze di crescita e di stabilità che l'Europa richiedeva.

19 Circa le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona all'impalcatura complessiva del sistema UE si vedano: P. BILANCIA & M. D'AMICO, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2009; G. MASSOLO, *Il nuovo profilo dell'Unione Europea sulla scena internazionale dopo la riforma di Lisbona*, in «La comunità internazionale» (2010), pp. 3-10.

Basata su un concetto inclusivo e partecipativo, la *governance multilivello*, grazie al coinvolgimento dei diversi attori interessati alla elaborazione delle politiche, riduce l'eventuale impatto che le misure comunitarie adottate nel quadro della politica di coesione potrebbero avere sui territori, anche in considerazione del fatto che gli enti regionali e locali, a partire dal Trattato di Maastricht, sono progressivamente divenuti i principali responsabili dell'attuazione degli interventi finalizzati a individuare soluzioni multidimensionali a problemi locali complessi, in funzione delle peculiarità di ciascun territorio.

In sostanza alla nozione di *governance multilivello* si fa ricorso per designare meccanismi orientati a procedimenti decisionali caratterizzati da un costante dialogo tra i diversi livelli istituzionali, che alimenta le relazioni tra la sfera di governo degli Stati membri e le Istituzioni europee, destinato ad incidere sulle modalità di esercizio delle competenze istituzionali nella formulazione delle *policies*.

La capacità di privilegiare un approccio multilivello serve a qualificare l'essenza stessa del processo di integrazione europea, che si declina così in un terreno per la sperimentazione di un rinnovato modello di sovranità e di governo che scaturisce dalla interazione tra i diversi attori coinvolti in una responsabilità condivisa<sup>20</sup>. Un tale modello di integrazione agevola la comprensione delle cessioni di sovranità, che gli Stati membri all'atto dell'adesione alla Comunità hanno accettato sulla base di aspetti regolatori ispirati a forme di cooperazione non tradizionali, ma orientate alla condivisione di obiettivi socio-economici, oggi in linea con la complessità dei fenomeni di globalizzazione<sup>21</sup>.

Vengono così ad instaurarsi forme di cooperazione e non di competizione istituzionale con i governi regionali e locali, ma anche con

20 La *governance multilivello* che l'UE sperimenta al proprio interno è il risultato delle trasformazioni delle sfere di sovranità e serve a spiegare come vengano di volta in volta attribuite capacità regolative ad attori diversi in aree di policy differenti. Sulle specificità della *governance multilivello* in Europa cfr. M. FERRERA e M. GIULIANI (a cura di), *Governance e politiche dell'Unione*, Bologna, il Mulino, 2008.

21 Sulla tenuta del processo di integrazione europea e sulla capacità dell'Unione di interagire efficacemente come attore unitario sulla scena internazionale si veda S. LUCARELLI, *L'Unione Europea: laboratorio e attore nella politica globale*, in «Atlante Geopolitico», Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Treccani, 2011, pp. 18-36.

i soggetti rappresentativi della società civile, finalizzate a promuovere e valorizzare la partecipazione dei cittadini alle iniziative destinate al miglioramento della qualità della loro vita. L'idea di rifondare l'azione politica comune su un meccanismo multilivello, incentrato sulla interazione tra le diverse sfere di potere, si inserisce nella strategia di riforma dell'azione comunitaria volta a rafforzare la pratica del partenariato per la buona riuscita del processo di integrazione europea.

Sulla base di tali presupposti la *governance multilivello*, coniugandosi con la sussidiarietà che consente di evitare che le decisioni si concentrino su un solo livello di potere, facilita la ripartizione di responsabilità nell'esecuzione dei programmi operativi e al tempo stesso imprime alle priorità di sviluppo, individuate dagli Stati membri, una marcata connotazione regionale e locale, in accordo con le finalità stesse della politica strutturale e con il relativo approccio territoriale introdotto dal Trattato di Lisbona<sup>22</sup>.

Ci troviamo di fronte ad una molteplicità di livelli che interagiscono e richiedono strategie di *governance* capaci di adattarsi sia al processo di "sovranazionalizzazione", che in Europa ha determinato il passaggio di molteplici competenze dagli Stati nazionali all'Unione europea, sia alla progressiva "sub-nazionalizzazione", ovvero al trasferimento di competenze verso livelli di governo subordinati a quello nazionale (regioni, province, enti locali).

#### **4. L'applicazione di condizionalità macroeconomiche alla politica di coesione: le nuove disposizioni introdotte dal Regolamento UE 1303/2013**

Il modello di *governance* così delineato rappresenta sia la base di partenza, sia l'obiettivo ultimo della costruzione della "capacità amministrativa", finalizzata a massimizzare l'impatto del sostegno fornito dai Fondi a finalità strutturale nel quadro di un contesto macroeconomico solido: per questo motivo i finanziamenti devono essere strettamente

<sup>22</sup> V. in argomento il *Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla governace multilivello* (2009/C 211/01). Parere adottato nella 80a Sessione plenaria (17 - 18 giugno 2009).

correlati alle procedure di *governance* economica dell'Unione, che traduce le priorità tematiche e gli obiettivi della Programmazione 2014-2020 in un ciclo di vigilanza degli impegni assunti dagli Stati.

Rispetto al rigore della condizionalità finalizzata all'osservanza del Patto di stabilità e crescita, le condizioni da rispettare nel quadro della politica di coesione si accompagnano ad alcuni strumenti di semplificazione e flessibilità per i Fondi strutturali (principio di proporzionalità, adattabilità della regola del disimpegno automatico, possibilità di predisporre programmi tematici a livello nazionale)<sup>23</sup>.

Nella sostanza l'introduzione di condizionalità macroeconomiche su larga scala anche nella politica di coesione è destinata a garantire l'efficienza delle amministrazioni nell'attuazione dei programmi, per assicurare il raggiungimento degli obiettivi prefissati in un contesto di programmazione regionalizzata, vincolando però i Fondi strutturali al rispetto delle norme della *governance* economica europea. Nell'attuale fase di programmazione 2014-2020 ciò si traduce nella eventualità per la Commissione europea di chiedere ad uno Stato membro di riprogrammare parte dei finanziamenti ottenuti, o addirittura di proporre una sospensione dei fondi, per massimizzarne l'impatto sulla crescita e competitività o per orientare la politica economica dello Stato

23 La flessibilità nella condizionalità assume caratteristiche differenti per i singoli Fondi strutturali, va rilevato infatti che i Fondi destinati all'agricoltura sono stati caratterizzati nel tempo da condizioni più rigorose. Con preciso riferimento alla condizionalità nel quadro della PAC va precisato che essa è stata applicata ininterrottamente a partire dal 2005, quale obbligo per ottenere il sostegno finanziario sia per i pagamenti diretti agli agricoltori, sia per gli aiuti alla politica di sviluppo rurale. Siffatte norme sulla condizionalità sono previste nel Regolamento 1306/2013 (regolamento ombrello) e vengono applicate a livello di Stati membri con appositi provvedimenti nazionali. In tale contesto il principio di condizionalità prevede l'osservanza di vincoli finalizzati a disciplinare il comportamento degli agricoltori attraverso meccanismi di controllo relativi alla tutela ambientale, alla sicurezza alimentare, al benessere animale e al mantenimento dei terreni in buone condizioni, fattori questi che, oltre ad avere ripercussioni in ambito agricolo, possono produrre effetti positivi per tutti i cittadini europei. In Italia la disciplina del regime di condizionalità ai sensi del regolamento in questione è stata approvata con DM n. 180 del 23 gennaio 2015; si tratta di un Decreto di base relativo al nuovo periodo di programmazione e destinato ad implementare le modifiche stabilite dalla nuova normativa europea. Per il testo del Regolamento ombrello 1306/2013 del 17.12.13 si veda GUUE L. 347 del 20 dicembre 2013. Cfr. in argomento A. MONTELEONE e V. CARÈ (a cura di), *Condizionalità e riserva di performance: strumenti per un nuovo sistema di governance multilivello*, Istituto Nazionale di Economia Agraria, in «Agriregionieuropa», n. 29, anno VIII (2012), pp. 43-46.

agli indirizzi europei di correzione degli squilibri macroeconomici (art. 23 del Regolamento 1303/2013)<sup>24</sup>.

Una tale applicazione dei criteri di condizionalità macroeconomica nell'assegnazione dei Fondi strutturali finirebbe però con imporre sanzioni ingiustificate nei confronti degli enti locali e delle Regioni che non sono responsabili degli squilibri di bilancio a livello nazionale, bloccando di fatto investimenti essenziali per la crescita con conseguenze negative sproporzionate per le Regioni più povere dell'UE. Per evitare quindi che le misure sanzionatorie insite nelle condizionalità, adottate per collegare l'efficacia dei Fondi ad una sana *governance* economica, possano ostacolare programmi di importanza strategica per quelle Regioni che si trovano in situazioni socio-economiche particolarmente critiche, il Regolamento 1303/2013 ha stabilito che esse debbano rispettare il principio di proporzionalità e la parità di trattamento tra Stati membri.

Grazie, quindi, a questo esplicito richiamo al principio di proporzionalità, l'ambito e il ruolo delle condizionalità in tale contesto vengono ad assumere una funzione precauzionale, in particolare per quanto attiene all'impatto che esse potrebbero avere sull'economia dello Stato membro; esse risultano anche espressione del tentativo di riequilibrare il rapporto tra sovranità degli Stati e poteri della Commissione europea, che ha voluto estendere la condizionalità macroeconomica alla politica di coesione anche al fine di introdurre possibili sanzioni ai Paesi non aderenti all'euro.

Si viene così a configurare un modello di condizionalità rivolto a garantire che gli Stati membri e le istituzioni locali, beneficiarie del sostegno finanziario a titolo dei Fondi UE, dispongano di risorse normative e organizzative tali da permettere una corretta realizzazione

<sup>24</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, GUUE L. 347 del 20 dicembre 2013.

degli investimenti programmati<sup>25</sup>.

L'obiettivo delle nuove disposizioni normative introdotte dal Regolamento 1303/2013 in materia di condizionalità macroeconomica è quello di garantire da un lato che l'efficacia del sostegno finanziario non venga indebolita dall'incertezza del clima politico della Zona euro e, dall'altro, che i Fondi siano destinati ad affrontare le sfide economiche e sociali di lungo periodo e non i fenomeni ciclici e di breve durata. L'Unione diviene quindi il contesto nel quale diventano realizzabili cambiamenti strutturalmente significativi e dove è possibile prevedere dinamiche in grado di rafforzare l'azione comune mediante lo sviluppo di una nuova cultura della cooperazione interistituzionale e politica.

La rinnovata stagione dei Fondi strutturali rappresenta un appuntamento strategico per le pubbliche amministrazioni che, attraverso un uso oculato delle risorse comunitarie, potrebbero far fronte alla crisi economica in atto, adeguandosi ai parametri di efficacia ed efficienza richiesti dall'Europa.

Del resto gli indirizzi della programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020 mettono in evidenza l'impostazione di un modello rinnovato, caratterizzato da una forte integrazione tra il ricorso a nuovi strumenti finanziari, da clausole di condizionalità e dall'adeguamento a sistemi di monitoraggio e valutazione efficaci.

In particolare, integrazione e condizionalità dimostrano che l'approccio della Commissione europea si basa oggi su una maggiore complessità degli obiettivi, sulla ricerca di concretezza e di coerenza fra le strategie messe in campo; ciò consente di improntare le politiche di affiancamento e supporto alle amministrazioni regionali su obiettivi di crescita fissati dalla strategia Europa 2020, ispirandole ai principi di semplificazione e trasparenza che devono caratterizzare l'azione

<sup>25</sup> Il principio di condizionalità ha assunto configurazioni differenti nei contesti normativi in cui è stato applicato. Con particolare riguardo agli aspetti controversi dell'applicazione del principio nell'ambito del diritto del lavoro si veda: L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità al tempo della crisi*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 2013, pp. 489-505. Nelle nuove traiettorie del diritto del lavoro la condizionalità non è intesa come mera coercizione, ma come consapevole adeguamento alle misure di accompagnamento, sul punto si veda S. B. CARUSO e M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in «Diritto delle relazioni industriali», n. I (2016), pp. 63-118.



amministrativa a livello centrale, regionale e locale.

Il processo di integrazione europea, grazie al contributo offerto dalla politica di coesione oggi si estrinseca attraverso una strategia basata su un approccio condizionale, in grado di far fronte alle sfide comuni rese sempre più complesse dalla crisi che ha investito il meccanismo finalizzato alla convergenza, che solo un'efficace azione politica comune sarà in grado di riavviare in una prospettiva di rafforzamento della *governance* economica e sociale.

## **5. Il principio di condizionalità nella Programmazione dei Fondi Strutturali relativa al periodo 2014 - 2020**

Il tema dell'integrazione e della condizionalità viene così a creare le premesse per la ridefinizione del quadro di riferimento per le pubbliche amministrazioni che, sulla base di un approccio *ex ante*, in grado di anticipare le modalità di gestione dei singoli Fondi, possono individuare efficaci metodi operativi in relazione però a priorità differenti e specifiche.

Le principali caratteristiche della nuova serie di programmi e strumenti finanziari sono pertanto: l'attenzione ai risultati, un maggiore ricorso alla semplificazione dell'esecuzione e la condizionalità. I risultati saranno chiaramente connessi all'attuazione della strategia Europa 2020 e al raggiungimento dei suoi obiettivi; ciò significa concentrare i programmi su un numero limitato di priorità di alto livello, al fine di evitare la frammentazione degli interventi<sup>26</sup>.

La semplificazione comporta il cambiamento delle precedenti regole di finanziamento ed è indispensabile per fare fronte all'esigenza di

<sup>26</sup> Europa 2020, adottata nel marzo 2010, rappresenta un modello strategico concepito sulla base di un partenariato destinato a conferire maggiore dinamismo all'Europa attraversata dalla crisi che dal 2008 ha minacciato la sua competitività. Il successo di Europa 2020 dipende dalla capacità di costruire un'efficace *governance* economica e sociale attraverso un uso efficiente delle risorse finanziarie dell'UE; per questo motivo il meccanismo di programmazione dei Fondi strutturali relativo al periodo 2014 - 2020 risulta strettamente connesso all'attuazione degli obiettivi previsti nel quadro di tale strategia. V. Comunicazione della Commissione, EUROPA 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM (2010) def del 3 marzo 2010.

trasparenza della spesa pubblica, che la complessità delle procedure e gli oneri amministrativi hanno reso difficile da realizzare nelle precedenti programmazioni finanziarie.

La condizionalità impone una maggiore concentrazione sui risultati, piuttosto che sulle fasi iniziali; ciò è fondamentale per i grandi capitoli di spesa relativi alla politica di coesione e all'agricoltura, per i quali gli Stati membri sono tenuti a dimostrare che i finanziamenti ricevuti servono ad agevolare il raggiungimento delle priorità strategiche dell'UE.

Sono previste specifiche disposizioni relative alla condizionalità, divenuta l'elemento chiave dei programmi, per fare in modo che le risorse finanziarie messe a disposizione dall'UE siano in grado di sostenere concretamente gli Stati membri nell'effettivo conseguimento degli obiettivi di Europa 2020, sulla base di una verifica del loro uso efficiente.

La condizionalità assume così la forma di condizione *ex ante*, che dovrà essere presente prima dell'erogazione dei fondi, e condizione *ex post*, che subordinerà l'erogazione di ulteriori finanziamenti ai risultati ottenuti, così in assenza di progressi il sostegno finanziario potrà essere sospeso o cancellato.

La condizionalità *ex ante* è stata introdotta per evitare che l'efficacia degli investimenti dell'UE possa essere inficiata dall'incertezza politica o da ostacoli di tipo regolamentare, amministrativo o istituzionale. Sono previste due tipologie di condizionalità *ex ante*: condizionalità collegate agli 11 obiettivi tematici di Europa 2020 e alle rispettive priorità di investimento dei fondi e condizionalità più generali, connesse ad aspetti trasversali applicabili a tutti i programmi, in grado di garantire il rispetto dei principi comuni e dei requisiti minimi in materia di lotta alle discriminazioni, parità di genere e disabilità.

Qualora la Commissione dovesse appurare la mancata soddisfazione delle condizionalità *ex ante* nella fase programmatica, gli Stati membri dovranno predisporre specifici Piani d'azione per dimostrare che verranno tempestivamente create le giuste condizioni per non compromettere l'utilizzazione efficace ed efficiente dei fondi.

La condizionalità *ex post* si riferisce alla verifica dell'efficacia dell'attuazione dei programmi e del conseguimento dei target intermedi e prevede che la Commissione possa sospendere del tutto o in parte i

pagamenti relativi alle priorità di un programma secondo la procedura stabilita per ciascun Fondo.

Il concetto di condizionalità è legato, quindi, non solo alla presenza di determinate garanzie nella fase di avvio dei programmi, ma anche al superamento di tappe di verifica intermedia dei risultati raggiunti in conformità agli obiettivi di Europa 2020. In quest'ultima fattispecie di condizionalità sono ricompresi i meccanismi della "riserva di performance" e del "disimpegno automatico".

L'assegnazione della "riserva di performance" è legata al soddisfacimento dei requisiti imposti dalle condizionalità e dagli obiettivi dei programmi ed ha lo scopo di stimolare le amministrazioni responsabili attraverso una premialità da attribuire alle più virtuose iniziative programmatiche. Le verifiche relative a tale riserva si basano sulla capacità di generare effetti positivi, risultati verificabili e buone prassi e non sul semplice adempimento delle procedure richieste in base alle disposizioni regolamentari.

Il meccanismo del "disimpegno automatico" prevede il disimpegno da parte della Commissione delle risorse del piano finanziario di un Programma Operativo non utilizzate per un prefinanziamento e non spese nei due anni successivi al periodo programmato.

Dal percorso fin qui tracciato delle condizionalità all'interno del sistema comunitario emerge come il processo di integrazione europea abbia spostato continuamente i suoi confini per adattarli a nuove forme di sovranità "condivisa" che però i cittadini europei stentano a comprendere in quanto le rinnovate condizioni di verifica delle performance degli Stati appaiono piuttosto strumenti esclusivamente sanzionatori e limitazioni di sovranità, a volte autorizzate al di fuori del sistema istituzionale dell'UE, e non meccanismi in grado di generare coesione nel rispetto delle regole previste dall'ordinamento dell'Unione.

Una tale diffusa percezione del fenomeno della condizionalità, per lo più circoscritta alla mera verifica degli impegni finanziari e programmatici degli Stati membri, non tiene conto del ruolo di orientamento che esso assume nei confronti degli amministratori circa la previsione di obiettivi chiari e raggiungibili in grado di massimizzare l'impatto delle risorse finanziarie dell'UE sulla crescita e la competitività,

elementi chiave per la promozione del benessere di tutti i cittadini che sono i veri protagonisti del processo di integrazione europea.

Una scenario questo non privo di difficoltà, ma che disegna una nuova architettura dell'Europa che tenta, spesso senza grande successo, di trovare nuove chiavi di lettura di una "integrazione condizionata" che deve continuamente adattarsi a parametri di sostenibilità ed equità in un contesto internazionale attraversato da crisi profonde sia economiche che sociali.