

L'utilizzo della condizionalità e la trasformazione dello spazio europeo

di Antonia Baraggia

Abstract: *The use of conditionality and the transformation of the European space* - The use of conditionality has become a common feature of the exercise of power in the EU. Today, conditional schemes have entered the so-called “every-day politics” of the European Union, both with the implementation of the Next Generation EU program and other funding programs and with the introduction, in the context of the rule of law crisis, of the well-known Regulation 2020/2092. What is striking when observing the phenomenon of the use of conditionality is not only its growth in quantitative terms – which gives an idea of the importance of the phenomenon – but also its progressive transformation from an instrument used in the external projection of the Union, or in extraordinary cases, to an ordinary tool in the management of the multiple and articulated relations between the Union and the Member States. However, despite the very rich doctrinal reflection that the spread of conditionality, especially in its pervasive application in the context of the Next Generation EU, has prompted, a deep and systematic theoretical reflection on the nature of this instrument for the exercise of power and the impact it has on the relationship between the Union and the Member States is still to come. This paper aims to frame the phenomenon of conditionality (and its different forms) from a theoretical point, highlighting its constitutional implication on the nature of the EU.

3305

Keywords: conditionality, EU, Rule of law, Court of Justice of the European Union, federalism

1. Introduzione

L'adozione di programmi che utilizzano logiche di condizionalità permea ormai lo spazio giuridico europeo. Se infatti in passato si parlava di condizionalità solo in determinati e circoscritti ambiti – la condizionalità politica dell'accesso all'Unione¹, o la problematica condizionalità economica utilizzata durante la crisi dell'eurozona² – oggi essa è entrata nella cosiddetta “*every-day politics*” dell'Unione Europea, tanto con l'implementazione del programma Next Generation EU e di altri programmi

¹ D. Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, The Hague, 2008; A. Albi, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge, 2005.

² I.A. Tassopoulos, *EU strict conditionality from the perspective of the separation of powers*, in A. Baraggia, C. Fasone, L.P. Vanoni, *New Challenges to the Separation of Powers*, Cheltenham, 2020.

di finanziamento³ quanto con l'introduzione, nell'ambito della crisi della *rule of law*⁴, del noto regolamento 2020/2092⁵, che stabilisce un regime di condizionalità volto alla sospensione dei finanziamenti europei a uno Stato membro qualora siano riscontrate violazioni del principio dello Stato di diritto che compromettano o rischino gravemente di pregiudicare in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari.

Ciò che colpisce osservando il fenomeno dell'utilizzo della condizionalità non è soltanto la sua crescita in termini quantitativi – che pur da idea dell'importanza del fenomeno – quanto la sua progressiva trasformazione da strumento utilizzato nella proiezione esterna dell'Unione⁶, o in casi straordinari, a strumento ordinario nella gestione delle molteplici e articolate relazioni tra Unione e Stati membri.

Tuttavia credo che, pur nella ricchissima riflessione dottrinale che la diffusione della condizionalità, soprattutto nella sua applicazione così pervasiva nell'ambito del Next Generation EU, ha sollecitato, sia ancora là da venire una profonda e sistematica riflessione teorica circa la natura di questo strumento di esercizio del potere e sull'impatto che lo stesso ha sulla relazione tra Unione e Stati membri. In un ideale *continuum* che definisce lo spettro delle diverse declinazioni dell'esercizio del potere, la condizionalità si colloca in posizione mediana tra gli atti normativi vincolanti e le fonti di *soft law* operando, di fatto, in una zona grigia, non ancora del tutto esplorata.

Siamo di fronte all'esercizio di un potere coercitivo, non dissimile al potere autoritativo che si esprime con l'imposizione di norme? Oppure siamo di fronte a forme di potere di carattere punitivo? O ancora si tratta solo di "spinte gentili", volte ad ottenere un determinato risultato utilizzando la leva finanziaria?

Anche rispetto alla legittimità dell'utilizzo della condizionalità la dottrina è divisa: è possibile identificare i contorni che definiscano una teoria della legittimità dei regimi di condizionalità? E ancora, è legittima la condizionalità che altera, aggirandolo, il riparto costituzionale di competenze?

Cercare di inquadrare dal punto di vista teorico il fenomeno della condizionalità (e delle sue diverse declinazioni) si impone oggi come una delle più pressanti questioni per gli studiosi del tema.

³ V. Viță, *The Rise of Spending Conditionality in the EU: What Can EU Learn from the U.S. Conditional Spending Doctrine and Policies?*, in EUI Working Papers LAW, 16, 2017.

⁴ J. Lacny, *Suspension of EU Funds Paid to Member States Breaching the Rule of Law: Is the Commission's Proposal Legal?*, in A. von Bogdandy et al. (cur.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Berlino, 2021; si veda anche E. Cukani, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Napoli, 2021. Per un inquadramento della crisi della *rule of law* si veda anche A. Pin, *Il rule of law come problema*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 61 ss.

⁵ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione.

⁶ M. Cremona, *The European Neighborhood Policy*, in A. Ott, E. Vos (cur.), *50 Years of European Integration, Foundations and Perspectives*, The Hague, 2008.

2. La natura della condizionalità e le sue implicazioni costituzionali

Occorre a questo punto fare chiarezza circa il concetto di condizionalità che presenta diverse anime e declinazioni. Innanzitutto sembra utile distinguere tra regimi di condizionalità e condizioni *tout-court*.

Queste ultime si riscontrano in numerosissimi programmi di spesa del potere centrale rivolti alle entità subnazionali: si tratta di condizioni fisiologicamente apposte che riguardano il buon impiego del denaro accordato. Un regime di condizionalità si distingue, invece, perché le condizioni non riguardano strettamente la buona gestione dei fondi ricevuti, ma intendono condizionare le decisioni di *policy* del livello di governo subnazionale, potendo incidere su ambiti anche non strettamente legati al finanziamento di cui è beneficiario.

Un'altra distinzione che viene in rilievo è quella tra condizionalità “costituzionale” e “internazionale”.

La condizionalità costituzionale si riscontra negli stati composti che presentano articolazioni territoriali al loro interno e viene esercitata dal governo centrale per influenzare, e talvolta determinare, le politiche delle entità sub-nazionali, spesso spingendosi oltre l'esercizio di competenze nella disponibilità del governo centrale.

La condizionalità internazionale si ritrova, invece, nell'ambito delle istituzioni finanziarie internazionali (Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale) e consiste in una serie di misure destinate agli Stati in difficoltà finanziaria che prevedono, a fronte di un trasferimento di risorse (prestito) dall'organizzazione allo Stato, il raggiungimento, da parte di quest'ultimo, di determinati obiettivi macroeconomici (condizionalità macroeconomica) o l'attuazione di determinate politiche pubbliche o di un ventaglio di riforme strutturali (condizionalità strutturale)⁷.

Si tratta di uno strumento che, sin dalla sua iniziale affermazione nello scenario dell'attività delle organizzazioni finanziarie internazionali, – ed in particolare del Fondo Monetario Internazionale – ha presentato una certa criticità, in riferimento tanto alla sua legittimità quanto alla sua efficacia⁸.

Essa rappresenta, infatti, uno strumento potente – tanto più potente quanto più il paese debitore si trova in difficoltà – destinato a guidare le autorità dello Stato nell'attuazione di determinate scelte non solo di politica economica ma, più in generale, di riforma dello Stato e finanche di “*good governance*”⁹.

Queste due dimensioni della condizionalità, statale e internazionale, sono particolarmente importanti per lo studio della condizionalità nell'Unione europea, le cui diverse declinazioni, dalla condizionalità macroeconomica, a quella relativa ai fondi strutturali e fino a quella relativa alla protezione dello Stato diritto, oscillano tra la matrice “costituzionale” e quella internazionale.

⁷ Per una generale definizione della condizionalità nell'ambito del FMI si veda A. Buira, *An Analysis of IMF Conditionality*, Paper prepared for the XVI Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group of 24, Port of Spain (Trinidad and Tobago), February 13-14, 2003.

⁸ M. Goldstein, *IMF Structural Conditionality: How Much Is Too Much?*, Institute for International Economics, Working Paper no. 01-04.

⁹ IMF, *Good Governance: the IMF's role*, in www.imf.org, 1997.

Un'ulteriore distinzione meritevole di attenzione che riguarda i diversi regimi di condizionalità a livello statale ed europeo è quella tra condizionalità "interna", ovverosia rivolta, rispettivamente, alle articolazioni sub-statali o agli Stati membri dell'ordinamento europeo, e condizionalità "esterna", rivolta agli Stati terzi.

Nel contesto europeo tale tipo di condizionalità è stata utilizzata nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione, in particolare negli accordi commerciali¹⁰ e nelle politiche di sviluppo rivolte a paesi terzi¹¹ e nella politica di vicinato (PEV)¹².

Sempre di dimensione esterna si può parlare, inoltre, nel caso della condizionalità applicata alla politica di allargamento: sia l'adesione stessa che l'assistenza finanziaria e tecnica durante tutto il processo di adesione sono subordinate al rispetto dei c.d. Criteri di Copenaghen¹³, che comprendono parametri sia politici (ovverosia il rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali), sia economici (apertura all'economia di mercato), sia di osservanza dell'*acquis* comunitario (intesa come capacità di dare attuazione al diritto europeo)¹⁴.

Oggi, in riferimento ai negoziati per l'accesso dei Balcani Occidentali, la condizionalità è stata estesa fino a riguardare la risoluzione dei conflitti etnici, la definizione pacifica delle relazioni tra Kosovo e Serbia, e la richiesta di riforme costituzionali in Bosnia ed Erzegovina. Come è stato osservato «by setting political conditions that are not covered by the *acquis* (despite the inclusion of Art. 2 TEU), the EU has entered a new territory»¹⁵.

Per quanto riguarda la condizionalità interna, lo studio della stessa non può prescindere da un ancoraggio alle teorie della divisione verticale del potere, ed in particolare dal principio federale.

¹⁰ K.L. Meissner, L. McKenzie, *The paradox of human rights conditionality in EU trade policy: when strategic interests drive policy outcomes*, in *Journal of European Public Policy*, 26(9), 2019, 1273 ss.

¹¹ E. Fierro, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, The Hague, 2003; G. Martinico, *Constitutionalism as a 'resource': a constitutional approach to the development debate*, in *International Journal of Public Law and Policy*, 1(2), 2011, p. 154 ss.; L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, 2011; L. Violini, G. Ragone, *Human Dignity, Development Policies and the EU's Human Rights Conditionality*, in P.G. Carozza, C. Sedmak (cur.), *The Practice of Human Development and Dignity*, Notre Dame, 2020, 229 ss.

¹² M. Cremona, *The European Neighborhood Policy*, cit.; P. Leino, P. Petrov, *Between "Common Values" and Competing Universals – The Promotion of the EU's Common Values through the European Neighbourhood Policy*, in *European Law Journal*, 15(5), 2009, 654 ss. e A. Mazmanyan, *The Promise of European Integration. Improving the Quality of Democracy in the European Neighborhood*, European University Institute (EUI), Department of Law, EUI-LAW Working Papers, 2009.

¹³ I criteri di Copenaghen sono stati introdotti nel corso del Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993.

¹⁴ K.E. Smith, *The Evolution and Application of EU Membership Conditionality*, in M. Cremona (cur.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, 2003; C. Pinelli, *Conditionality and Enlargement in Light of the EU Constitutional Developments*, in *European Law Journal*, 10, 2004, 3 ss.; D. Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, cit. e A. Albi, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, cit.

¹⁵ H. Wallace, M.A. Pollack, C. Roederer-Rynning, A. Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 2020, 458.

Il legame profondo e problematico tra condizionalità e federalismo emerge anche se si guarda alle funzioni che la condizionalità ricopre in alcuni ordinamenti federali classici, di cui in questa sede non possiamo occuparci.

In primo luogo si tratta di uno strumento volto a perseguire obiettivi di rilevanza nazionale (o sovranazionale nel caso europeo), che però cadono al di fuori delle competenze costituzionalmente attribuite al centro. Si tratta, dunque, di un meccanismo molto ambiguo: da un lato esso è volto a forzare il sistema di competenze; dall'altro però mira a promuovere standard comuni in ambiti particolarmente rilevanti come la protezione dei diritti sociali nel campo dell'educazione e della sanità o la tutela dello stato di diritto. In questo senso la condizionalità è uno strumento, che pur aggirando i vincoli competenziali, persegue obiettivi meritevoli, come la coesione sociale ed economica ed è intrinsecamente legato al principio di solidarietà federale.

Una seconda funzione, più controversa, della condizionalità è quella invece di regolazione e di *enforcement*¹⁶ di una disciplina federale a livello locale. Anche questa funzione viene esercitata in deroga al principio del riparto di competenze e pone una serie di tensioni tra centro e periferia. Particolarmente problematico è l'utilizzo di questa condizionalità in funzione negativa, ovvero sia punitiva rispetto alle resistenze del governo locale rispetto all'implementazione della normativa federale oppure "disciplinare" come nel caso della condizionalità durante la crisi economica.

Questi tipi di condizionalità, che possono coesistere in un determinato ordinamento, hanno generalmente un effetto accentratore del potere in capo all'entità federale o sovranazionale e per questo motivo sono fonte di tensione e opposizione tra i diversi livelli di governo. Si può dunque affermare che la condizionalità sia un "*federalizing tool*", ovvero sia uno strumento di gestione dei rapporti centro-periferia e dei conflitti tra di essi in ottica centripeta.

L'uso della condizionalità ha, così, profonde implicazioni per il principio della separazione dei poteri. Rispetto ai tradizionali strumenti di regolamentazione e applicazione, la condizionalità rafforza il ruolo degli esecutivi e delle pubbliche amministrazioni (agenzie e altri organismi di esperti), mentre i tribunali e i parlamenti sono spesso ai margini del processo decisionale guidato dalla condizionalità. Più specificamente, garantire il controllo giurisdizionale degli strumenti di condizionalità è ancora una sfida in gran parte irrisolta poiché, in generale, i tribunali sono riluttanti a pronunciarsi sulla legittimità di determinate condizioni e sulla portata dei poteri dell'esecutivo.

Nell'ambito dell'Unione, se si fa eccezione per la sentenza *Pringle* e per le sentenze C-156/21 e C-157/21 sulla legittimità del regolamento condizionalità, la Corte di Giustizia è sempre stata refrattaria a pronunciarsi sui regimi di condizionalità e infatti non possiamo definire a livello unionale una giurisprudenza consolidata sul tema.

Una seconda conseguenza problematica dell'uso della condizionalità riguarda il suo impatto sul principio di sovranità e sulle relazioni tra i diversi livelli di governo. In effetti nei sistemi multilivello, la condizionalità può essere utilizzata come strumento per superare l'ordinaria divisione di

¹⁶R. Bieber-F. Maiani, *Enhancing Centralized Enforcement of EU Law: Pandora's Toolbox?*, cit.

competenze tra Stati membri e le istituzioni centrali, portando così a una maggiore ingerenza da parte dell'entità sovranazionale/centrale in settori destinati ad essere riservati all'azione statale.

Se si analizza l'impatto dei regimi di condizionalità ci si imbatte in una serie di conseguenze trasformative estremamente rilevanti: in alcuni casi i regimi di condizionalità hanno favorito cambiamenti istituzionali (creazione di nuovi organismi, si pensi alla creazione di autorità anticorruzione ad esempio), cambiamenti legislativi e persino cambiamenti costituzionali.

Non è difficile, dunque, interrogarsi circa la tensione tra questo strumento così pervasivo, ma al contempo eteronomo rispetto all'ordinamento statale, con il principio democratico e di responsabilità.

Non solo i regimi di condizionalità sfuggono spesso alle maglie del controllo parlamentare, essendo negoziati a livello governativo, senza alcuna dimensione partecipativa, ma introducono una distorsione percettiva tra l'adozione di una determinata decisione e l'attribuzione della responsabilità della stessa: in sostanza, la condizionalità consente a una determinata istituzione di stabilire le priorità e di determinare le politiche di un altro attore istituzionale. Pertanto, il risultato dei programmi condizionati è una distorsione delle priorità politiche del beneficiario. Questa caratteristica ha una chiara conseguenza per il principio di *accountability*: date le relazioni condizionate tra due distinti livelli di governo, l'elettorato trova difficile determinare quale ordine di governo sia in ultima analisi responsabile delle politiche che riguardano direttamente i suoi interessi. In altre parole, la condizionalità solleva questioni di *ownership* e, come risultato di questa intrinseca confusione, i governi potrebbero non essere responsabili delle decisioni politiche che da essi promanano attraverso meccanismi di condizionalità.

Questa particolare caratteristica incide sul principio democratico e, in alcuni casi, produce persino effetti contraddittori: si pensi al caso della condizionalità "democratica", in cui l'obiettivo della condizionalità è proprio quello di promuovere migliori standard democratici nel paese beneficiario, attraverso uno strumento che in ultima analisi sfugge al controllo democratico stesso.

La tensione tra condizionalità e principio democratico si eleva, poi, in potenza nella condizionalità a protezione dello stato di diritto, che verrà approfondita nei paragrafi seguenti.

3. La condizionalità a protezione dello stato di diritto. Alcune suggestioni

Le questioni sopra adombrate risuonano ancor di più se ci si concentra sul caso, ormai celeberrimo, della *rule of law conditionality*, caso che ha offerto l'opportunità tanto alla giurisprudenza, quanto alla dottrina, di riflettere sui limiti e sulle potenzialità della condizionalità.

In particolare mi vorrei soffermare sulla portata delle sentenze C-156/21 e C-157/21 che hanno, a mio avviso, una portata dirompente, che va ben oltre il caso di specie.

Da un lato, ed è questa, a parer di chi scrive, una affermazione del tutto opportuna, la Corte riconosce che ai sensi del regolamento 2020/2092

possano essere sanzionate solo le violazioni dello Stato di diritto che arrecano *pregiudizio in modo sufficientemente diretto* agli interessi dell'Unione. Questo legame inscindibile tra violazioni dello Stato di diritto e danni al bilancio dell'UE, se certamente indebolisce e restringe la portata del meccanismo di condizionalità, rappresenta a mio avviso proprio il requisito necessario per legittimare il meccanismo, consentendo ad esso di rientrare nel perimetro delle competenze dell'Unione europea.

In effetti, l'UE può agire per proteggere i valori dell'articolo 2 del TUE, ma può farlo solo sulla base di quelle disposizioni dei Trattati che le conferiscono la competenza a intraprendere tale azione.

Dall'altro però, guardando retrospettivamente la giurisprudenza della Corte che va dalla sentenza *Associação Sindical Dos Juizes Portugueses*¹⁷ fino alle sentenze “quasi gemelle” sul regolamento di condizionalità, appare piuttosto evidente che la Corte abbia scientemente preparato il terreno per attribuire natura normativa ai valori dell'art. 2 TUE.

La Corte di Giustizia afferma, innanzitutto, che le condizioni hanno natura *orizzontale*, possono cioè essere collegate al valore dello Stato di diritto di cui all'articolo 2 TUE, il quale deve essere rispettato in tutti i settori di azione dell'Unione¹⁸ e definisce l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune¹⁹. Il ragionamento della Corte porta a riconoscere la natura normativa dei valori dell'articolo 2 TUE, che «sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri.»²⁰. In particolare, afferma la Corte, «il rispetto dei principi dello Stato di diritto costituisce un obbligo di risultato da raggiungere da parte degli Stati membri, che deriva direttamente (...) dalla loro appartenenza all'Unione europea»²¹.

In questo senso la condizionalità sembra venir consacrata dalla Corte come uno strumento di natura costituzionale, a difesa dell'identità dell'Unione che si aggiunge ad altri strumenti a disposizione delle istituzioni europee per la tutela dei valori fondamentali, tra cui i ricordati art. 19 TUE, art. 47 della Carta dei diritti fondamentali e ovviamente art. 7 TUE.

La condizionalità legata alla protezione dello stato di diritto assume dunque il valore di grimaldello con il quale le istituzioni europee, laddove sussista un pericolo per gli interessi finanziari dell'Unione, posso penetrare nella sfera giuridica degli Stati membri, come è avvenuto con il caso dell'Ungheria.

Credo però che la portata delle affermazioni della Corte, e la linearità della linea tracciata dalla stessa in tema di valori fondamentali dal 2018 ad oggi, sia ancor più dirimente.

Mi riferisco all'affermazione della natura normativa, e non meramente programmatica o politica, dei valori dell'art. 2 TUE che ha portato alla prima

¹⁷ Corte di giustizia, 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

¹⁸ Corte di giustizia, Seduta Plenaria, 16 febbraio 2022, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-156/21, ECLI:UE:C:2021:974, §136.

¹⁹ Ivi, §127.

²⁰ Ivi, §232.

²¹ Corte di giustizia, Seduta Plenaria, 16 febbraio 2022, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-157/21, ECLI:UE:C:2021:975, §169; Corte di giustizia, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, cit., §231.

procedura di infrazione avviata dalla Commissione contro uno Stato membro, in cui si lamenta direttamente la violazione dei valori fondamentali ex art. 2 TUE. Nel caso C-769/22 la Commissione ha, infatti, chiesto alla Corte di giustizia di dichiarare che l'Ungheria, nel prevedere, in via legislativa, il divieto che i minori accedano a contenuti che promuovono o presentano la deviazione dall'identità di genere corrispondente a quella assegnata alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità, abbia violato, tra le altre norme di diritto derivato e primario, anche l'art. 2 TUE.

Si tratta di un esito pienamente coerente con il percorso argomentativo sviluppato dalla Corte²² nella sua giurisprudenza in materia di articolo 19 TUE e culminata nei casi sul regolamento condizionalità che tuttavia pone qualche interrogativo rispetto alla portata trasformativa della giurisprudenza dell'Unione e alla *vis* espansiva dei valori fondamentali nei confronti delle scelte di natura politica degli Stati, che esulano del perimetro competenziale dell'Unione.

La condizionalità si afferma, in questo contesto, ancora una volta, quale strumento potente a cui guardare con attenzione nelle sue concrete applicazioni.

4. Considerazioni conclusive: la condizionalità e le nuove sfide del diritto europeo

Nonostante i nodi irrisolti della condizionalità, i più recenti impieghi della stessa ci mostrano le sue potenzialità soprattutto in funzione di composizione dei conflitti e di gestione delle relazioni tra Stati e Unione Europea. Se le più recenti applicazioni hanno riguardato la dimensione interna della condizionalità, segnando così – a mio avviso – l'ingresso della condizionalità nella dimensione costituzionale europea, esse non esauriscono l'attualità dell'impiego della condizionalità che svolge un ruolo sempre più determinante anche nei negoziati volti all'allargamento in corso nei Balcani occidentali e oltre, se si guarda alla Moldova e all'Ucraina.

L'attuale fase dell'allargamento, sebbene altamente problematica per il persistere di tensioni politiche tra i principali attori dell'area (si pensi alle relazioni tra Serbia e Kosovo per esempio), e per la forte instabilità della regione, rappresenta uno snodo cruciale per il futuro dell'Unione.

Ancora una volta, parte di questa complessità viene gestita attraverso regimi di condizionalità, tanto ordinari – ovverosia riguardanti la concessione di fondi europei ai paesi candidati – tanto straordinari, riguardanti cioè particolari aspetti di natura interna relativamente alla tutela delle minoranze, al rispetto della *rule of law* e al processo di democratizzazione.

In riferimento a quest'ultimo la letteratura ha già dimostrato la limitata influenza dell'UE sulla democratizzazione nei paesi candidati recenti, in particolare per quanto riguarda i Balcani occidentali. Questo fenomeno, etichettato come “*enlargement fatigue*” incide sull'efficacia della

²² A. Von Bogdandy, L. Spieker, *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*, in *European Constitutional Law Review*, 15(3), 2019, 391-426.

condizionalità e sulla credibilità delle promesse di adesione dell'Unione. Al fine di mitigare l'impatto di questo fenomeno, l'UE ha modificato il suo approccio in materia di condizionalità (ad esempio introducendo verifiche intermedie e costanti per l'accertamento del rispetto delle condizioni) e, anche alla luce di considerazioni più ampie di natura geopolitica, è stata piuttosto cauta nel sanzionare tendenze illiberali manifestatesi in alcuni paesi candidati come la Serbia e il Montenegro.

La condizionalità dunque continua ad evolvere sia nella sua dimensione interna che esterna al mutare delle circostanze di fatto. Tuttavia se ci astraiano dal contesto particolare e dalle sue diverse declinazioni e se guardiamo allo strumento in sé, si ha la percezione di avere di fronte una chimera, composta, proprio come l'animale mitologico, da parti diverse e difficile da addomesticare.

Conoscere le sue diverse declinazioni e "addomesticare" questa forma di esercizio del potere rappresenta oggi più che mai una sfida per gli studiosi delle dinamiche degli ordinamenti compositi.

Antonia Baraggia
Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale
Università degli Studi di Milano
antonia.baraggia@unimi.it

