



Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19

DI ILARIA OTTAVIANO*

Sommario: 1. La coesione fra politica strategica, obiettivo prioritario e valore dell'Unione. Il ruolo della coesione nella risposta alla pandemia. – 2. *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) e CRII *plus*. – 3. La politica di coesione quale fattore di riequilibrio per il corretto funzionamento del mercato interno anche in contesto COVID-19. – 4. La solidarietà nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. – 4.1. Solidarietà fra Stati membri e politica di coesione. La base giuridica dell'art. 175, par. 3 TFUE. – 4.1.1. La proposta di regolamento sulla *Recovery and Resilience Facility*. – 5. Le condizionalità (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*, macroeconomica e d'infrazione) negli strumenti finanziari della politica di coesione. – 5.1. La proposta nuova condizionalità relativa al rispetto dei valori dell'Unione europea, con particolare riferimento alla *rule of law*. L'incidenza della crisi pandemica. – 5.2. Le ripercussioni sul principio democratico. – 6. Conclusioni.

1. La coesione fra politica strategica, obiettivo prioritario e valore dell'Unione. Il ruolo della coesione nella risposta alla pandemia

Il presente contributo intende analizzare il ruolo della politica di coesione dell'UE nella lotta all'emergenza pandemica, attraverso l'analisi delle iniziative poste in essere dalle istituzioni dell'Unione, da un lato miranti al pieno utilizzo dell'*expertise* e degli strumenti finanziari già esistenti in materia, flessibili ed adattabili alle nuove esigenze della crisi sanitaria pur nella limitatezza della dotazione finanziaria attuale, dall'altro tendenti ad una valorizzazione più accentuata della politica quale base giuridica appropriata nella lotta alle emergenze nel sistema dell'Unione.

Come noto, la politica di coesione è un *portfolio* cruciale nelle competenze dell'Unione europea¹. Essa costituisce una delle più antiche politiche², con un mandato molto chiaro di

* Ricercatore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università G. D'Annunzio di Chieti-Pescara.

ridurre i divari fra i livelli di sviluppo delle regioni dell'Unione europea. Ma la coesione costituisce anche uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione, come indicati nell'art. 3 TUE, non solo in grado di contribuire al raggiungimento e all'effettivo funzionamento del mercato interno e dell'Unione economica e monetaria, ma da considerare nell'elaborazione ed attuazione di tutte le politiche e azioni dell'Unione e nel coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (art. 175, par. 1 TFUE).

La politica è stata anche proposta per combattere alcune recenti violazioni dello stato di diritto in alcuni Stati membri, quali Polonia ed Ungheria, rilevata la sostanziale inefficacia delle procedure di infrazione e delle sanzioni politiche solo eventuali applicative dell'art. 7 TUE³.

In relazione all'emergenza sanitaria, la Commissione europea e le altre istituzioni coinvolte hanno dato prova di capacità di reazione rapida, adattando nello spazio di poche settimane la legislazione esistente in materia di politica di coesione, e segnatamente quella volta a disciplinare l'utilizzo dei fondi strutturali, nell'immediato intervenendo con sovvenzioni e non con prestiti, per non ulteriormente aggravare il debito pubblico degli Stati membri, e nel medio tempo proponendo un utilizzo congiunto e ragionato di entrambe le forme di sostegno.

¹ Sulla politica di coesione dell'Unione europea, *ex multis*, si vedano, nella dottrina unionale: G. TESAURO, *La politica di coesione ed il rapporto con le altre politiche comunitarie*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea: atti del Convegno Firenze, 12-13 maggio 1995*, Milano, 1996, p. 123 ss.; E. CANNIZZARO, *Sussidiarietà ed interventi di riequilibrio del mercato comune*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali*, cit., p. 135 ss.; J. SCOTT, *Regional Policy: An Evolutionary Perspective*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1999, p. 625 ss.; R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Milano, 2003; W. MOLLE, *European cohesion policy*, London-New York, 2007; A. DI STEFANO, *Coesione e diritto nell'Unione europea. La nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Firenze-Catania, 2008; F. CARUSO, *Artt. 174 ss.*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2013, p. 1573 ss.

² Nei trattati originari non vi erano riferimenti diretti alla politica di coesione, sebbene nel preambolo e in alcuni articoli nel Trattato sulla Comunità economica europea (art. 2 TCEE, art. 117 TCEE) si rinvenisse l'esigenza di tener conto della diversità strutturale di alcune aree. L'Atto Unico Europeo (AUE) introduce un autonomo titolo dedicato alla politica di coesione, successivamente puntualizzata e meglio definita nelle ulteriori modifiche dei Trattati, sino a giungere al Trattato di Lisbona che introduce la dimensione territoriale (nei suoi tre *volet* transfrontaliero, transnazionale e interregionale), accanto alla coesione economica (crescita economica e PIL) e sociale (crescita occupazionale e sostegno alle politiche previdenziali). Con Lisbona la coesione assume una rilevanza primaria, quale politica trasversale nel perseguimento di qualsiasi altra politica di competenza dell'Unione, fra l'altro collegando l'obiettivo della coesione nelle sue tre declinazioni con quello della solidarietà fra gli Stati membri.

³ K. LANE SCHEPPELE, L. PECH, R. D. KELEMEN, *Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission's EU budget-related rule of law mechanism*, in *VerfBlog*, 12 novembre 2018, reperibile [online](#); F. HEINEMANN, *Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework*, in *Intereconomics*, 2018, p. 297 ss., reperibile [online](#); G. HALMAI, *The possibility and desirability of economic sanctions: rule of law conditionality requirements against illiberal EU member States*, in *Working Paper, EUI Law*, 2018, n. 6, reperibile [online](#); ID., *The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, p. 171 ss., reperibile [online](#); P. MORI, *Gli strumenti di tutela del rispetto dello Stato di diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria*, in *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 187 ss.; M. CARTA, *Qualche considerazione sulla tutela dello Stato di diritto attraverso gli strumenti finanziari nell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, n. 2, p. 308 ss.; S. MARINAI, *Considerazioni in merito all'introduzione, "a Trattati invariati", di nuovi meccanismi per il rispetto della rule of law*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 69 ss.

Il tutto nell'ambito di uno scenario in cui la tutela della salute rimane competenza essenzialmente nazionale⁴, con un ruolo di mero coordinamento delle politiche nazionali in capo all'Unione europea.

2. Coronavirus Response Investment Initiative (CRII) e CRII plus

Dopo una prima esitazione iniziale in cui gli Stati membri hanno agito su base individuale, Commissione europea⁵ e Banca Centrale Europea⁶ hanno avviato un'azione decisa ed univoca per contrastare l'emergenza pandemica⁷.

Con riferimento alla politica di coesione, il 30 marzo 2020 Parlamento europeo e Consiglio hanno adottato, con procedura legislativa ordinaria ed *iter* legislativo molto rapido⁸,

⁴ F. ROLANDO, *La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19*, in *L'emergenza sanitaria*, numero speciale *Eurojus*, cit., p. 1 ss.

⁵ A. CORRERA, *COVID-19: la Commissione UE annuncia il "whatever it takes", ma non troppo*, in *Post AISDUE*, 1° aprile 2020, reperibile [online](#); F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia COVID-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *Sidiblog*, 5 aprile 2020, reperibile [online](#); R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?*, in *Sidiblog*, 9 aprile 2020, reperibile [online](#); V. CAPUANO, *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in *Post AISDUE*, 14 aprile 2020, reperibile [online](#); P. MANZINI, *Emergenza e concorrenza*, in *Post AISDUE*, 15 aprile 2020, reperibile [online](#); B. PIRKER, *Rethinking Solidarity in View of the Wanting Internal and External EU Law Framework Concerning Trade Measures in the Context of the COVID-19 Crisis*, in *European Papers, Insight*, 25 aprile 2020, reperibile [online](#); L. CALZOLARI, *L'influenza del COVID-19 sulla politica di concorrenza: difese immunitarie o anche altro?* in *Sidiblog*, 26 aprile 2020, reperibile [online](#); M. BURSI, *L'emissione dei Coronabond alla luce dei Trattati: una possibile base per il Recovery Fund?*, in *Federalismi*, 29 aprile 2020, reperibile [online](#); G. CAGGIANO, *COVID-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in *Post AISDUE*, 30 aprile 2020, reperibile [online](#); C. ALTOMONTE, *Recovery Fund*, in *Eurojus*, 8 maggio 2020, reperibile [online](#); M. INGLESE, *La mobilità transfrontaliera dei pazienti affetti da COVID-19*, in *Sidiblog*, 10 maggio 2020, reperibile [online](#); A. PITRONE, *COVID-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *Post AISDUE*, 23 maggio 2020, reperibile [online](#); S. PUGLIESE, *L'impatto dell'emergenza COVID-19 sul mercato europeo dei prodotti sanitari tra sicurezza degli approvvigionamenti, prevenzione del rischio e protezione degli investimenti*, in *Il diritto dell'Unione europea-Osservatorio europeo*, 4 giugno 2020, reperibile [online](#). Si vedano anche i contributi nel numero speciale *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in *Eurojus*, 2020, reperibile [online](#).

⁶ C. A. PETIT, *An ambitious and collective response to the COVID-19 shock? ECB's monetary policy package and recent EU policy measures*, in *Eulaw Live, Analysis*, 18 marzo 2020, reperibile [online](#); R. SMITS, *The European Central Bank's pandemic bazooka: mandate fulfilment in extraordinary times*, in *Eulaw Live, Op-Ed*, 23 marzo 2020, reperibile [online](#); M. VAN DER SLUIS, *Fighting the fallout: the ECB adopts a purchase programme in response to the coronavirus*, in *Eulaw Live, Analysis*, 24 marzo 2020, reperibile [online](#); L. LIONELLO, *La BCE nella tempesta della crisi sanitaria*, in *Sidiblog*, 28 marzo 2020, reperibile [online](#); C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *Post AISDUE*, 16 aprile 2020, reperibile [online](#); P. BISCARI GARCÍA, *Measures adopted by the European Commission to mitigate the impact of COVID-19 in the banking sector*, in *Eulaw Live, Analysis*, 29 aprile 2020, reperibile [online](#).

⁷ D. SARMIENTO, *EU law in extraordinary times*, in *Eulaw Live, Op-Ed*, 18 marzo 2020, reperibile [online](#); F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, n. 1, 2020, p. 95 ss., reperibile [online](#); S. BASTIANON, *Uniti nell'uguaglianza*, in *Post AISDUE*, 6 aprile 2020, reperibile [online](#); G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in *Post AISDUE*, 18 aprile 2020, reperibile [online](#); E. TRIGGIANI, *L'Unione europea alla sfida decisiva*, in *Post AISDUE*, 15 aprile 2020, reperibile [online](#); L. F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, *Post AISDUE*, 4 maggio 2020, reperibile [online](#); F. POCAR, *I settant'anni dell'Unione europea nella pandemia*, in *Eurojus*, 8 maggio 2020, reperibile [online](#); B. NASCIBENE, *Dalla "paura" all'"ambizione". L'iniziativa per una Conferenza sul futuro dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 18 maggio 2020, reperibile [online](#).

il regolamento 2020/460/UE⁹ inerente il *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII), entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione, che modifica il regolamento recante disposizioni comuni sui fondi strutturali¹⁰, il regolamento specifico inerente il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)¹¹ e il regolamento relativo al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca¹².

Il regolamento CRII, adottato sulla base degli articoli 177 e 178 TFUE relativi alla politica di coesione (e dell'art. 43, par. 2 TFUE, in relazione alla politica agricola comune), nasce come risposta al rallentamento della crescita negli Stati membri a causa della pandemia. Al fine di porre un argine a tale condizione, il regolamento ha introdotto misure specifiche volte a favorire il mantenimento degli investimenti finanziati dai fondi strutturali nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR) finanziati dai fondi strutturali e concordati con la Commissione europea nell'ambito di un Accordo di Partenariato nazionale relativo al periodo di programmazione 2014-2020¹³.

A tal fine il regolamento ha introdotto una serie di norme di flessibilità, in primo luogo in relazione all'attuazione dei programmi, prevedendo una procedura semplificata per la loro riprogrammazione. Innovando rispetto alle previsioni di cui all'art. 30, par. 5, del regolamento (UE) n. 1303/2013, il regolamento CRII prevede che gli Stati membri possano trasferire fino all'8% di una priorità e fino al 4% del bilancio del programma ad un'altra priorità, nell'ambito dello stesso fondo e programma. La semplificazione in ordine alla riprogrammazione comporta inoltre una deroga rispetto alla necessaria previa decisione di

⁸ Senza neppure rispettare il periodo di 8 settimane previsto per il controllo da parte dei parlamenti nazionali dell'osservanza del principio di sussidiarietà.

⁹ Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus).

¹⁰ 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.

¹¹ Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.

¹² Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio.

¹³ È noto come la politica di coesione si caratterizzi per periodi di programmazione pluriennali, risultando ispirata ai principi della concentrazione, del partenariato e dell'addizionalità in forza dei quali le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri definiscono congiuntamente programmi di intervento, verificandone l'esecuzione, al fine del migliore impiego delle risorse finanziarie. L'attuale periodo di programmazione 2014-2020, in relazione ai fondi strutturali disciplinati nelle sue linee generali dal regolamento (UE) n. 1303/2013, prevede che ogni Stato membro stipuli con la Commissione europea e con le autorità regionali e locali un Accordo di Partenariato (AdP) conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, che costituisce un impegno politico chiaro per attuare gli obiettivi di Europa 2020 (art. 5 reg. 1303/2020). Nell'accordo sono chiaramente indicate le priorità per l'Italia ed i risultati attesi e sono riportati i Programmi Operativi Nazionali (PON), che affrontano tematiche trasversali di interesse collettivo (quali ad esempio cultura, ricerca, trasporti), gestiti a livello ministeriale, e Programmi Operativi Regionali (POR), che intervengono su ambiti prioritari per un determinato territorio, unitamente ai Programmi di Cooperazione Territoriale (PCT) finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale.

autorizzazione da parte della Commissione, entro i tre mesi dalla richiesta dello Stato membro interessato, risultando sufficienti la sola approvazione preventiva del Comitato di Sorveglianza del singolo programma (che prevede la partecipazione di tutti gli *stakeholder*)¹⁴ e la notifica da parte dello Stato membro alla Commissione delle tabelle finanziarie rivedute, con una indicazione delle motivazioni inerenti la modifica e le informazioni sulle esigenze specifiche che giustificano il trasferimento. Nelle intenzioni della Commissione, la semplificazione potrebbe condurre a completare l'*iter* di riprogrammazione entro pochissime settimane, in luogo dei mesi normalmente richiesti. Tuttavia, in relazione a modifiche maggiori rispetto ai massimali anzidetti, continuerebbe a trovare applicazione la procedura normale, con decisione di autorizzazione della Commissione.

Il regolamento ha poi riconosciuto l'ammissibilità retroattiva delle spese per operazioni di risposta alla crisi, dal 1° febbraio 2020, anche con riferimento ad azioni selezionate e totalmente completate in precedenza. Tale previsione costituisce una deroga importante all'approccio tradizionale della Commissione, che da un lato tende a non riconoscere fra le spese riconducibili a progetti cofinanziati dai fondi strutturali progetti già totalmente finanziati con fondi nazionali, mancando in tali casi l'addizionalità del cofinanziamento europeo al progetto nazionale, e che dall'altro comunque limita l'ammissibilità delle spese alla data di presentazione alla Commissione della richiesta di modifica del programma. Tuttavia, in relazione alle spese effettuate per operazioni miranti a rispondere alla crisi COVID-19, sono ritenute ammissibili tutte le spese sostenute a partire dal 1° Febbraio 2020.

Con importante deroga rispetto alle previsioni di cui all'art. 139, par. 7, regolamento (UE) n. 1303/2013, il regolamento prevede poi che la Commissione non proceda all'emissione di ordini di recupero per gli importi non spesi dagli Stati membri alla scadenza dei tre anni successivi all'impegno¹⁵. Le somme così liberate potranno essere utilizzate per accelerare investimenti necessari per fronteggiare l'epidemia, purché ammissibili ai sensi del regolamento recante disposizioni comuni e delle norme specifiche di ciascun fondo. Gli importi non recuperati saranno poi o liquidati o soggetti a procedura di recupero alla fine del periodo di programmazione.

La Commissione ha anche provveduto ad erogare anticipi rispetto agli stanziamenti che avrebbe dovuto erogare a fine anno, per un ammontare complessivo di 29 miliardi di euro.

¹⁴ Fra i soggetti incaricati della *governance* dei programmi operativi, accanto all'Autorità di Gestione (AdG), all'Autorità di Certificazione (AdC) e all'Autorità di Audit (AdA), il Comitato di Sorveglianza (CdS), disciplinato dagli articoli 48 e 110 reg. 1303/2013, ha il compito di sorvegliare l'attuazione del programma e il conseguimento dei suoi obiettivi. Esso si riunisce almeno una volta l'anno per valutare i progressi nel raggiungimento degli obiettivi del programma operativo, dà pareri sulle modifiche del PO proposte dall'AdG, approva le relazioni di attuazione annuali e finali. È presieduto da un rappresentante dello Stato membro o dell'AdG, ed è composto dai soggetti coinvolti nella gestione e nel controllo dei PO, dai rappresentanti delle autorità competenti delle amministrazioni centrali, dagli *stakeholders* rilevanti nel progetto e dalla Commissione europea, che partecipa a titolo consultivo, senza diritto di voto.

¹⁵ Sulla base delle previsioni di cui agli articoli 86 ss. reg. 1303/2013, salve eccezioni specificamente determinate «sono disimpegnati gli importi connessi a un impegno che non sono coperti da un prefinanziamento o da una richiesta di pagamento entro un determinato periodo di tempo» (art. 86), all'esito di una verifica svolta dalla Commissione sulla spesa effettivamente sostenuta dal programma rispetto a quella prevista originariamente. Rispetto al periodo di programmazione precedente, le disposizioni di cui al regolamento (UE) n. 1303/2013 per il periodo 2014-2020 estendono il periodo disponibile per gli Stati membri per effettuare la spesa, non più limitato ai 3 anni successivi a quello dell'impegno, ma esteso a 3.

Inoltre, con specifico riferimento al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), sulla base degli articoli 3, par. 1, e 37, par. 4, regolamento (UE) n. 1301/2013¹⁶, il regolamento CRII ha autorizzato il FESR a finanziare in misura temporanea capitali circolanti per le piccole e medie imprese, per investimenti in prodotti e servizi necessari per rispondere in modo efficace alla crisi sanitaria. Con un *escamotage* tecnico che ha trasferito l'ammissibilità di queste spese da un obiettivo tematico ad un altro¹⁷, l'ammissibilità di tale deroga è stata riconosciuta per ogni tipo di Regione, e non solo per quelle in ritardo di sviluppo; tutte sono state abilitate ad effettuare investimenti in servizi pubblici sanitari. Con ulteriore semplificazione amministrativa, non è richiesta a tal fine la presentazione di alcuna documentazione aggiuntiva in relazione all'*ex ante assessment*.

Nel corso della valutazione del primo CRII, gli Stati membri, pur apprezzando la flessibilità operata, hanno evidenziato come alcuni problemi ancora fossero persistenti e come fosse necessario introdurre altra flessibilità nei programmi relativi ai fondi strutturali.

Al fine di rispondere a tali nuove esigenze, il 24 aprile 2020 è entrato in vigore il regolamento 2020/558/UE, CRII *plus*, in cui sono state varate ulteriori misure di flessibilizzazione, in affiancamento a quelle già operanti nell'ambito del CRII.

Fra le varie misure introdotte, una particolarmente rilevante inerisce la possibilità di modificare i programmi operativi e trasferire fondi fra Regioni non più nel limite del 3% dei fondi stanziati. Viene introdotta una totale flessibilità, limitatamente agli stanziamenti di bilancio 2020.

Il CRII *plus* prevede inoltre la possibilità di riconoscere la quota di finanziamento dell'Unione europea fino al 100% del costo di una operazione, limitatamente all'esercizio contabile 2020-2021, superando quindi la regola generale che vede i fondi strutturali quali forme di co-finanziamento addizionale ed aggiuntivo a quello nazionale. Tale previsione è di applicazione facoltativa a richiesta di uno Stato membro, che può avanzarla per una o tutte le priorità di un Programma e per uno o tutti i PON o POR identificati nell'Accordo di Partenariato. L'ammissibilità del finanziamento al 100% è riconosciuta anche per le operazioni realizzate nell'ambito dei *volet* di cooperazione territoriale per le frontiere interne (Programmi Interreg), con la sola esclusione dei programmi di cooperazione *cross-border* che prevedono l'utilizzo congiunto dei fondi strutturali e degli strumenti finanziari per la pre-

¹⁶ Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.

¹⁷ I fondi strutturali mirano a concentrare l'azione degli Stati membri al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Strategia Europa 2020. A tal fine, il regolamento contenente disposizioni comuni ha definito un numero limitato di obiettivi tematici (art. 9 reg. 1303/2013), ed ha imposto specifiche percentuali di spesa, calcolate sul valore complessivo delle risorse assegnate al singolo fondo a livello nazionale. Nel regolamento contenente disposizioni specifiche relative al FESR, gli obiettivi tematici fanno riferimento al rafforzamento della ricerca dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione (OT1), al miglioramento dell'accesso alle tecnologie informatiche (OT2), all'accrescimento della competitività delle PMI (OT3), al sostenimento della transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori (OT4). Le percentuali di spesa per singolo obiettivo tematico variano a seconda del livello di sviluppo delle Regioni. Il regolamento CRII ha allora operato un trasferimento dell'ammissibilità delle spese per finanziare in misura temporanea capitali circolanti per le piccole e medie imprese, dall'OT9 ("Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione") all'OT1 ("Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione"), in considerazione del fatto che normalmente le Regioni più sviluppate non dispongono di un adeguato OT9 per i loro Programmi Operativi.

adesione (IPA)¹⁸ e del vicinato (ENI)¹⁹. È stata anche prevista una forma di sostegno agli indigenti.

Sul piano procedurale, inoltre, è stata rinviata al 30 settembre la *deadline* per la consegna del Rapporto Annuale di Esecuzione (RAE) 2019, normalmente prevista per la fine di maggio 2020. Infine, viene esplicitato che tutto il sostegno finanziario non utilizzato potrà essere pienamente utilizzato per la lotta all'emergenza pandemica.

Il CRII *plus* introduce in definitiva una flessibilizzazione massima, con inedita possibilità di trasferimento fra i fondi e fra le Regioni e con possibilità di concentrazione tematica.

3. La politica di coesione quale fattore di riequilibrio per il corretto funzionamento del mercato interno anche in contesto COVID-19

È noto come l'art. 107, par. 2, lett. b), e par. 3, lett. b) TFUE, introduca sistemi di deroghe (*de iure*, per aiuti in caso di calamità o eventi eccezionali, e "discrezionali" per aiuti che rimedino a gravi turbamenti dell'economia) al divieto di aiuti concessi dagli Stati membri sotto qualsiasi forma che falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Con specifico riferimento all'art. 107, par. 3, lett. b) TFUE, in una Comunicazione del 20 marzo 2020, poi modificata il 3 aprile²⁰, la Commissione europea ha introdotto un quadro temporaneo per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza COVID-19²¹. Nella comunicazione, la Commissione ha determinato in via preventiva le misure che potrà ritenere compatibili con il mercato interno²², allo scopo di accelerare il più possibile l'approvazione dell'aiuto a seguito della notifica ad opera dello Stato. Al contempo, è riconosciuta agli Stati ampia libertà nel determinare i settori maggiormente colpiti, meritevoli di specifici aiuti, e nel riversare il sostegno nazionale proprio nei settori ritenuti maggiormente in crisi.

¹⁸ Regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II).

¹⁹ Regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento europeo di vicinato (ENI).

²⁰ Sul ruolo della *soft law* nella gestione dell'emergenza pandemica, v. O. STEFAN, *COVID-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*, in *European Papers, Insight*, 3 giugno 2020, reperibile [online](#); D. UTRILLA, *Governing the pandemic through soft law: challenges for judicial review*, in *Eulaw Live, Weekend Edition*, 11 giugno 2020, reperibile [online](#).

²¹ A. BIONDI, *State Aid in the Time of COVID-19*, in *Eulaw Live, Op-Ed*, 25 marzo 2020, reperibile [online](#); L. CALZOLARI, *L'influenza del COVID-19*, cit.; A. ROSANÒ, *Adapting to Change: COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law*, in *European Papers, Insight*, 7 maggio 2020, reperibile [online](#); C. MASSA, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19*, cit., numero speciale *Eurojus*, 2020, p. 149 ss.. In relazione alle misure anti-covid poste in essere dal Governo italiano, v. R. CAFARI PANICO, *Le misure di aiuto di Stato previste dal D. L. Rilancio*, in *Fieldfisher*, 27 maggio 2020, reperibile [online](#).

²² Fra le categorie di misure ammesse all'esenzione temporanea possono annoverarsi le sovvenzioni dirette, le agevolazioni fiscali, i prestiti agevolati, le garanzie sui prestiti, il supporto ad attività di produzione di beni necessari a contrastare la pandemia, il supporto ad attività di ricerca e sviluppo, così come l'introduzione di misure a salvaguardia dell'occupazione.

Se tali previsioni appaiono da un lato apprezzabili, soprattutto nel breve periodo, nel medio-lungo periodo potrebbero invece costituire un fattore di disequilibrio²³. L'autorizzazione a spendere può infatti comportare distorsioni concorrenziali, ed incidere sul mercato interno, in particolare in considerazione della possibile differente capacità finanziaria e dell'entità dell'aiuto fra uno Stato membro ed un altro. Tra l'altro, in considerazione della necessità di una rapida approvazione delle deroghe in materia e dell'estrema volatilità dello sviluppo del contagio nei diversi Stati, non è stato possibile procedere ad applicazioni differenziate delle deroghe. E questo potrebbe condurre ad ulteriori possibili distorsioni, in considerazione dell'applicabilità delle misure derogatorie anche a Stati che non abbiano proceduto ad un *lockdown* completo (il riferimento è ad esempio al caso svedese)²⁴.

Anche al fine di porre un argine a simili disequivalenze, la coesione appare una politica centrale, non solo in relazione all'usuale utilizzo dei fondi con allocazione delle risorse concentrata nelle regioni in ritardo di sviluppo, ma come riallocazione per la ripresa e la ricostruzione, anche a favore delle regioni più sviluppate che però siano incorse in un rallentamento importante della crescita in conseguenza della pandemia, e come fattore di bilanciamento di potenze di fuoco differenti fra gli Stati membri nell'esercizio delle deroghe relative agli aiuti di Stato. Accanto alla risposta immediata alla crisi fornita dalla politica di coesione, grazie alla capacità di rinnovare e modificare strumenti giuridici e finanziari già esistenti, tale politica appare infatti cruciale anche per assicurare un recupero bilanciato nel lungo periodo, evitando l'emergere di nuove differenze fra gli Stati membri.

In questa direzione, proprio al fine di un riequilibrio per il corretto funzionamento del mercato interno, un *top-up* di 55 miliardi a favore dei PON e POR è stato previsto fino al 2022 attraverso l'iniziativa *React EU*. La proposta della Commissione, che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013²⁵ ha come base giuridica gli articoli 177 TFUE e 322, par. 1 TFUE, e mira a fornire sovvenzioni flessibili nell'ambito della politica di coesione a Comuni, ad ospedali, ad imprese, tramite le Autorità di Gestione degli Stati membri, senza richiedere alcun co-finanziamento nazionale. L'iniziativa prevede di introdurre negli Stati membri 11,5 miliardi già nel 2020, sulla base di una revisione mirata del Quadro Finanziario Pluriennale attualmente in vigore, relativo al periodo di programmazione 2014-2020. Con riferimento agli anni 2021-2022, invece, il finanziamento aggiuntivo dovrebbe provenire dalla proposta *Next Generation EU*, con una allocazione aggiuntiva rispetto all'ammontare proposto per la politica di coesione nell'ambito della programmazione pluriennale 2021-2027, all'esito di una analisi attenta dei dati, al momento non disponibili, sulle effettive conseguenze della pandemia negli Stati membri, in un arco temporale non immediato. Rispetto alla proposta della Commissione del 2018, il nuovo approccio della Commissione mira a garantire una

²³ F. MUNARI, L. CALZOLARI, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, in *L'emergenza sanitaria*, numero speciale *Eurojus*, cit., p. 15 ss.; A. ARENA, *Le restrizioni per affrontare l'emergenza COVID-19 e le libertà fondamentali del mercato unico: uno sguardo alle situazioni puramente interne*, in *L'emergenza sanitaria*, numero speciale *Eurojus*, cit., p. 38 ss.

²⁴ A. ROSANÒ, *Adapting to Change*, cit.

²⁵ COM(2020) 451 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1303/2013 as regards exceptional additional resources and implementing arrangements under the Investment for growth and jobs goal to provide assistance for fostering crisis repair in the context of the COVID-19 pandemic and preparing a green, digital and resilient recovery of the economy (*ReactEU*).

maggior flessibilità nella gestione dei fondi e ad assicurare che la politica di coesione sia meglio equipaggiata per rispondere a circostanze impreviste e a preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia.

La politica di coesione fornisce infatti adeguata base giuridica, insieme all'articolo 322, par. 1 TFUE, anche agli strumenti miranti a combattere i cambiamenti climatici e a sostenere gli investimenti pubblici in materia nelle regioni maggiormente affette, sia sotto forma di *grants*²⁶, che sotto forma di *loans* dai *partner* finanziari, in particolare la Banca Europea degli Investimenti (BEI)²⁷. Questi costituiscono i primi due pilastri del *Just Transition Mechanism* (il terzo è uno schema dedicato alla transizione verde in a *InvestEU*).

La politica di coesione fonda inoltre le proposte della Commissione per quanto riguarda la fornitura di garanzie per mobilitare gli investimenti per sostenere la ripresa e la crescita a lungo termine, in linea con gli obiettivi delle politiche dell'UE in diversi settori (*InvestEU*)²⁸. Con il sostegno di una garanzia dell'UE, il programma *InvestEU* segue la logica del "fare di più con meno". Lo strumento sarebbe complementare sia ai Fondi strutturali e d'investimento europei, sia a quello di sostegno alla solvibilità nell'ambito del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS), ma si concentrerà su investimenti a lungo termine a sostegno degli obiettivi politici dell'UE. Il programma *InvestEU* è inoltre complementare. Al fine di facilitare l'impiego dei fondi strutturali a gestione concorrente mediante prodotti finanziari, gli Stati membri avranno la possibilità di avvalersi del programma, applicando un solo insieme di norme, con un'importante semplificazione rispetto alla situazione attuale. La proposta rafforza la precedente proposta *InvestEU* avanzata dalla Commissione nel 2018.

Allo stesso modo, la politica di coesione è la base giuridica individuata (unitamente all'art. 182 TFUE) per la creazione di uno strumento di sostegno alla solvibilità per le imprese sane che hanno incontrato difficoltà a causa della crisi economica provocata dalla pandemia e che non possono ottenere sufficiente sostegno attraverso il finanziamento sui mercati o le misure adottate dagli Stati membri. L'obiettivo dello strumento è fornire garanzie all'*European Investment Bank Group*, al fine di mobilitare capitali privati. Lo strumento sarebbe considerato come terzo sportello del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS)²⁹.

Tali fondi aggiuntivi, soggetti alle stesse regole dei fondi strutturali, incluse le flessibilità introdotte dal CRII e dal CRII *plus*, potranno contribuire alla ripresa dell'economia verde e digitale, ma anche alla realizzazione di investimenti per il mantenimento dei posti di lavoro, in affiancamento al programma SURE, emanato sulla base dell'articolo 122 TFUE.

²⁶ COM(2020) 460 final, del 28 maggio 2020, Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund.

²⁷ COM(2020) 453 final, del 28 maggio 2020, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the public sector loan facility under the Just Transition Mechanism. Questo strumento può anche concedere sovvenzioni unitamente ai prestiti, entro la soglia massima del 15% dell'importo del prestito concesso, ma per i progetti situati in territori nelle regioni di livello NUTS 2 con un PIL pro capite non superiore al 75% del PIL medio dell'UE-27, l'importo della sovvenzione può raggiungere il 20% dell'importo del prestito fornito dal *partner* finanziario.

²⁸ COM(2020) 403, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the *InvestEU Programme*.

²⁹ COM(2020) 404 final, del 29 maggio 2020, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2015/1017 as regards creation of a Solvency Support Instrument.

Un *focus* specifico è infatti dedicato al sostegno ai lavoratori, all'occupazione giovanile e alla tutela dei minori in stato di povertà.

Inoltre, accanto alle misure introdotte per favorire la libera circolazione dei beni, dei pazienti e dei professionisti attraverso la creazione e il mantenimento di apposite *green lanes*³⁰, la politica di coesione, e segnatamente i programmi di cooperazione territoriale, hanno dimostrato la loro rilevanza anche in momenti di crisi, e la loro incidenza nella semplificazione della gestione operativa dell'emergenza. La necessità di garantire la libera circolazione dei pazienti e dei professionisti è stata infatti favorita dalla cooperazione fra regioni di confine nell'ambito dei programmi e degli strumenti già esistenti³¹.

4. La solidarietà nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Riferimenti alla solidarietà si rinvengono più volte nel Trattato sull'Unione europea. Nel preambolo si sottolinea come gli Stati membri desiderino “intensificare la solidarietà tra i loro popoli”. La solidarietà menzionata nella seconda frase dell'art. 2 TUE che descrive le caratteristiche di una società genuinamente europea, pur non costituendo un valore in sé giustiziabile ai sensi dell'art. 7 TUE³², rappresenta tuttavia un rilevante strumento di interpretazione e applicazione dei valori dell'Unione, per tutti i soggetti dell'ordinamento sovranazionale. L'art. 3 TUE, inerente gli obiettivi dell'Unione, si riferisce alla solidarietà sia nell'ambito della promozione del mercato interno, che promuove la “solidarietà fra generazioni”, che in relazione alla politica di coesione sociale, economica e territoriale, nel cui ambito l'Unione intende promuovere “la solidarietà fra Stati membri”. Nel Trattato sul funzionamento dell'Unione riferimenti al principio si rinvengono in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, con particolare riferimento alla politica migratoria³³ o alla politica economica degli Stati³⁴, o all'azione esterna dell'Unione.

La solidarietà costituisce infatti notoriamente un elemento centrale nella costruzione dell'Unione europea sin dalle origini del processo di integrazione³⁵ (richiami alla solidarietà si

³⁰ D. BUDOVA, *Export, import and EU circulation of protective and medical equipment in the context of COVID-19 outbreak*, in *EulawLive, Analysis*, 1° aprile 2020, reperibile [online](#); V. CAPUANO, *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari*, cit.; B. PIRKER, *Rethinking Solidarity*, cit.; M. INGLESE, *La mobilità transfrontaliera dei pazienti*, cit.

³¹ Si pensi ad esempio all'ospedale di Cerdanya, istituito tramite il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) fra enti territoriali di Francia e Spagna, che ha trattato pazienti affetti da COVID-19 provenienti da entrambi gli Stati, garantendo rapidità di implementazione, certezza giuridica e flessibilità delle soluzioni. Ma si pensi anche ad altri GECT, quale l'Euregio fra Tirolo, Alto Adige e Trentino, i cui membri si sono impegnati ad una solidarietà reciproca ed a stabilire un approccio condiviso per coordinare le misure di lotta contro la diffusione del virus.

³² L. FUMAGALLI, *Commento art. 2 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 11 ss.

³³ Si veda, recentemente, la sentenza della Corte (Grande Sezione) del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*.

³⁴ Art. 122 TFUE e art. 222 TFUE.

³⁵ S. LABAYLE, *Les valeurs de l'Union*, Aix-en-Provence, 2017, p. 117: «l'exigence de solidarité maintes fois évoquée tout au long du traité de Rome constitue par exemple elle aussi une caractéristique centrale du traité. Elle s'impose, à la lecture du traité, parmi les lignes directrices fortes du projet d'intégration européenne et s'adresse déjà en 1957 aussi bien aux Etats membres qu'aux individus».

trovavano già nel Manifesto di Ventotene³⁶, nella dichiarazione Schumann³⁷, nelle Memorie di Jean Monnet³⁸).

È stato evidenziato come: «si l'identité européenne est assez forte pour inspirer à ses citoyens ce sens de la solidarité qui fait la grandeur des nations dans les situations d'urgence, alors l'Union européenne résistera à toutes les crises économiques et politiques, si énormes soient-elles. [...] Néanmoins, si cette identité se révélait plus faible, si les replis nationalistes ou même régionalistes qui animent aujourd'hui bon nombre d'États venaient à gagner en envergure, alors les plus petits désagréments extérieurs fourniraient des excuses suffisantes pour contester le projet d'unification européenne»³⁹.

Tuttavia i contorni della solidarietà nell'Unione europea non appaiono delineati compiutamente nei Trattati, sia con riferimento alla definizione della sua esatta natura (principio, obiettivo o valore nel sistema dell'Unione) e dei suoi caratteri distintivi rispetto al principio di leale cooperazione (art. 4, par. 3 TUE⁴⁰), sia in relazione alla sua *enforceability*. E la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al principio di solidarietà tra gli Stati membri in situazioni di crisi non appare particolarmente abbondante, sebbene alcuni elementi identificativi siano stati evidenziati dalla Corte. Secondo i giudici di Lussemburgo, il principio impone agli Stati membri un obbligo giuridico di agire a beneficio di altri Stati membri anche quando tali azioni non ricadano nel loro interesse⁴¹, non potendo gli Stati violare gli obblighi imposti dalla normativa dell'Unione per tutelare la propria concezione di interesse nazionale⁴².

Tali chiarimenti dovrebbero fornire una guida anche nella risposta alla crisi pandemica, in cui la solidarietà gioca un ruolo fondamentale, intorno al quale ruotano alcuni dei più importanti nodi politici ancora da sciogliere per consentire operatività ai più innovativi strumenti di reazione proposti dalla Commissione europea. Invece ancora persistono valutazioni economiche opportunistiche, laddove dovrebbe prevalere la volontà di recupero convergente per tutti gli Stati membri, unitamente al progresso economico e sociale per tutti i territori dell'Unione⁴³.

³⁶ A. SPINELLI, *Il Manifesto di Ventotene. Per un'Europa libera e unita*, Ventotene, 1941. Nel testo si riafferma la volontà di salvaguardare «par une Union encore plus étroite, (...) la paix et (...) la liberté (...) appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort», accrescendo «la solidarité des peuples européens dans le respect de leur personnalité historique, de leur dignité et de leur liberté au sein d'institutions communes librement acceptées».

³⁷ R. SCHUMANN, *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».

³⁸ J. MONNET, *Memoires*, Fayard, 1976, capitolo XXI: «la Communauté (...) avait un objet limité aux solidarités inscrites dans les traités, et (...) nous avons toujours pensé que ces solidarités en appelleraient d'autres, et de proche en proche entraîneraient l'intégration, la plus large des activités humaines».

³⁹ D. ENGELS, *Le Déclin. La crise de l'Union européenne et la chute de la République romaine. Analogies historiques*, Paris, 2012, *Introduction*.

⁴⁰ V. Sentenza della Corte del 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, punto 16.

⁴¹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, punto 291.

⁴² Si veda, ad esempio, la sentenza della Corte del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, punti 24-25.

⁴³ Sul ruolo della solidarietà nelle situazioni di crisi, v. S. BASTIANON, *Uniti nell'uguaglianza*, cit.; ID., *Solidarity and the EU at the time of Covid-19*, cit.; E. TRIGGIANI, *L'Unione europea alla sfida decisiva*, cit.; G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, cit.; S. BARTOLINI, *Solidarity in Times of Crisis*, in *Eulaw Live, Analysis*, 7 aprile 2020, reperibile [online](#); C. BEAUCILLON, *European Solidarity in Times of Emergency: An*

La crisi pandemica tuttavia potrebbe aver avviato un processo di ripensamento dell'Unione in termini maggiormente solidaristici: lo stesso Consiglio nel documento *A roadmap for recovery. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe* evidenzia come: «the shock of the pandemic is symmetric; it is important to avoid the recovery becoming asymmetric. Not all have suffered in the same way, not all have the same leverages to use and not all regions will be able to restart their economies quickly. The EU's recovery plan must therefore be based on solidarity, cohesion and convergence. We must ensure a level playing field for all. A functioning Single Market is beneficial to all EU citizens (...). The recovery must be inclusive and co-owned by all involved».

4.1. Solidarietà fra Stati membri e politica di coesione. La base giuridica dell'art. 175, par. 3 TFUE

Un ruolo nell'evoluzione dell'Unione in senso maggiormente solidaristico può certamente essere giocato dalla politica di coesione⁴⁴.

Il Titolo XVIII del trattato sul funzionamento dell'Unione europea disciplina una espressione concreta della solidarietà fra Stati membri, che si esplica nel sostegno all'inclusione sociale, alla convergenza e alla competitività regionale, ma anche, più in generale, nell'integrazione del mercato interno quale spazio unitario accessibile indistintamente da tutte le regioni europee, o nel sostegno all'Unione Economica e Monetaria (UEM), in particolare con riferimento alla “dimensione sociale” dell'UEM, tale da renderla in grado di individuare, considerare e risolvere le principali questioni inerenti politiche sociali e occupazionali⁴⁵. In dottrina è stato pure evidenziato come la coesione costituisca un aspetto fondamentale del progetto europeo, mirando a rafforzare l'omogeneità e l'unità dell'Unione europea: “al pari dei diritti fondamentali o della cittadinanza, essa rientra tra i principi costituzionali di base ed esprime al massimo livello la solidarietà che deve regnare al suo interno”⁴⁶. Anche l'Avvocato Generale Bot, nelle Conclusioni relative alla causa *Parlamento c. Consiglio*, aveva evidenziato come «la politica di coesione si definisc[a] come un meccanismo di riequilibrio e di redistribuzione tra gli Stati membri. Essa è inoltre espressione di una solidarietà tra questi ultimi e i tra loro popoli»⁴⁷.

Introduction to the Special Focus on COVID-19 and the EU, in *European Papers, Highlight*, 25 aprile 2020, reperibile [online](#); U. NEERGAARD, S. DE VRIES, ‘Whatever is necessary... will be done’ – Time for a Less One-Sighted View on Solidarity in Europe in the Shades of Covid-19, in *EulawLive, Op-Ed*, 23 aprile 2020, reperibile [online](#); L.F. PACE, *Una nuova crisi*, cit.; G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19*, cit., numero speciale *Eurojus*, 2020, p. 77 ss.

⁴⁴ Il legame fra solidarietà e coesione è del resto espressamente evidenziato negli stessi Trattati istitutivi: ai sensi dell'art. 3, par. 3 TUE «l'Unione promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri».

⁴⁵ COM(2013) 690 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria, Bruxelles, 2 ottobre 2013, reperibile [online](#).

⁴⁶ C. BLUMANN, *Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale*, in S. LECLERC (sous la direction de), *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, 2003, p. 18. Si veda anche M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, in M. HECQUARD-THÉRON (sous la direction de), *Solidarité(s): Perspectives Juridiques*, p. 155 ss.

⁴⁷ Conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 2 aprile 2009, causa C-166/07, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, punto 85.

Anche nell'ambito della crisi pandemica la politica di coesione è chiamata a svolgere un rilevante ruolo solidaristico. Nel discorso pronunciato il 18 giugno da Angela Merkel davanti al *Bundestag* in vista della presidenza di turno dell'UE da parte della Germania, la Cancelliera tedesca ha evidenziato con forza come, mai come in questo momento di pandemia, solidarietà e coesione siano essenziali insieme, non potendo l'UE permettersi squilibri economici forti e divisioni gravi. E la politica di coesione è certamente la più adatta a garantire il richiamato *level playing field*, perché è la politica centrale per correggere le *imbalances* fra Stati membri.

È noto, poi, come la politica di coesione sia stata già individuata quale efficace base giuridica per la realizzazione di specifiche azioni di solidarietà fra gli Stati. In particolare, l'art. 175, par. 3 TFUE, che consente di sviluppare azioni specifiche al di fuori dei fondi, ha consentito la creazione di un fondo di solidarietà con cui la Commissione ha fornito assistenza finanziaria agli Stati membri colpiti da grandi calamità, naturali o dovute all'opera dell'uomo, rendendo disponibile alle autorità nazionali coinvolte una assistenza finanziaria a sostegno dei costi derivanti da tali disastri. Attivato a partire dal 2002⁴⁸ e successivamente modificato nel 2014⁴⁹, il fondo è stato utilizzato molte volte da parte di diversi Stati membri⁵⁰ in risposta alle più svariate catastrofi (terremoti, tempeste, siccità...).

A seguito della pandemia, l'ambito di applicazione del fondo è stato ampliato a partire dal 1° aprile 2020, consentendo agli Stati membri di richiedere l'assistenza del fondo anche in caso di "grave emergenza di sanità pubblica". Gli Stati membri maggiormente colpiti dalla pandemia hanno dunque la possibilità di ricevere un sostegno supplementare per affrontare la crisi sanitaria. Certamente si tratta di un sostegno molto limitato (la dotazione finanziaria complessiva per il 2020 è di 800 milioni di euro), correlato alla limitatezza delle risorse proprie UE e alla mancanza di una autonoma politica fiscale europea, ma la rilevanza almeno formale dello strumento e della base giuridica utilizzata per la sua creazione non possono essere misconosciute.

Inoltre, sempre in applicazione del principio solidaristico, l'art. 175, par. 3 TFUE⁵¹ potrebbe costituire base giuridica idonea (in considerazione della competenza di carattere generale dell'Unione europea in materia di coesione⁵²), da sola o in congiunzione con altri

⁴⁸ Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002 che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

⁴⁹ Regolamento (UE) n. 661/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

⁵⁰ Hanno beneficiato del fondo 24 Stati membri ed anche l'Italia ne ha fatto ricorso più volte: in occasione dei terremoti del 2002, 2012, 2016 e 2017, o per contrastare gli effetti della tempesta che ha devastato il Triveneto nel 2018, ricevendo quasi 2,8 miliardi di euro.

⁵¹ Tale base giuridica è stata utilizzata non solo per la creazione di strumenti finanziari, ma ha costituito la base giuridica anche per l'introduzione nel sistema dell'Unione di strumenti giuridici nuovi, quali il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), introdotto nel sistema sovranazionale dal regolamento (CE) n. 1082/2006, modificato dal Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi. Sulla base giuridica scelta per il regolamento, sia consentito rinviare a I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale dell'Unione europea*, Bari, 2017, p. 103 ss.

⁵² Anche la Corte di giustizia ha avuto occasione di pronunciarsi sulle caratteristiche richieste ad un atto giuridicamente vincolante dell'Unione per poter essere adottato sulla base dell'allora art. 159, par. 3 TCE (attuale art. 175, par. 3 TFUE). V. sentenza della Corte del 3 settembre 2009, causa C-166/07, *Parlamento*

articoli⁵³, per l'introduzione in futuro di un fondo europeo di contrasto alla disoccupazione, diverso dallo strumento SURE adottato con il regolamento (UE) n. 2020/672⁵⁴, da costruire intorno al *volet* sociale della coesione⁵⁵. Una simile proposta era del resto stata già avanzata nel novembre 2012 dall'all'epoca Ministro delle finanze francese Moscovici, seguito il mese dopo dal gruppo dei "quattro Presidenti"⁵⁶, e dall'Italia nell'ottobre del 2015, limitatamente agli Stati dell'area euro, con la proposta di creare un *Unemployment Insurance Scheme*⁵⁷. Sulla base della proposta dell'allora Ministro delle finanze Padoan, il nuovo regime avrebbe consentito agli Stati dell'eurozona, in caso di improvvisi e repentini incrementi della disoccupazione, di beneficiare di questa forma di assistenza, gestita dalla Commissione europea⁵⁸. Senza la necessità di modificare i Trattati, il meccanismo proposto avrebbe consentito l'accesso al finanziamento anche agli Stati settentrionali dell'eurozona, risultando basato sull'andamento della disoccupazione e non sul suo livello in termini assoluti, ed avrebbe fornito un sollievo solo temporaneo agli Stati, senza incidere sulla necessità di apportare modifiche strutturali a livello nazionale per combattere la disoccupazione. La proposta successivamente è stata oggetto di studi specifici da parte della Commissione⁵⁹, sebbene non abbia al momento condotto ad una proposta concreta.

4.1.1. La proposta di regolamento sulla *Recovery and Resilience Facility*

Anche la proposta di regolamento sulla *Recovery and Resilience Facility (RRF)*⁶⁰, cui sarebbe destinata la maggior parte del *Recovery Plan* proposto dalla Commissione europea a fine maggio 2020, prevede come base giuridica l'art. 175, par. 3 TFUE. Nella proposta della Commissione attualmente in discussione, lo strumento temporaneo dovrebbe disporre di una dotazione finanziaria di 560 miliardi di euro, di cui 310 miliardi sotto forma di sovvenzioni e 250 miliardi sotto forma di prestiti, da ripartire fra gli Stati membri entro massimali determinati (per le sovvenzioni individuati sulla base della popolazione, del prodotto interno

europeo c. Consiglio dell'Unione europea. In relazione al regolamento istitutivo dei contributi finanziari della Comunità al Fondo Internazionale per l'Irlanda 2007-2010 (regolamento (CE) n. 1968/2006 del Consiglio, del 21 dicembre 2006, relativo ai contributi finanziari della Comunità al Fondo internazionale per l'Irlanda-2007-2010), la Corte di giustizia ha ritenuto, in linea con le conclusioni dell'Avvocato generale Bot sulla stessa causa, che non si potesse escludere un'azione specifica dell'Unione europea in materia.

⁵³ Sull'utilizzo della base giuridica di cui all'art. 352 TFUE, autonoma o congiunta con altre norme dei Trattati, v. la sentenza del 30 maggio 1989, causa 242/87, *Commissione c. Consiglio*, punti 6 e 37, nonché la sentenza *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., punti 211-214.

⁵⁴ Regolamento (UE) n. 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19. Pubblicato il 19 maggio 2020, il regolamento è entrato in vigore il 20 maggio 2020. Sullo strumento, in dottrina v. F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione*, cit.; R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione*, cit.; A. PITRONE, *COVID-19. Uno strumento*, cit.

⁵⁵ R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione*, cit.

⁵⁶ Report by the four Presidents (of the European Council, of the Commission, of the ECB and of the Eurogroup), *Towards a genuine Economic and Monetary Union*, 5 dicembre 2012, reperibile [online](#).

⁵⁷ Sul punto si veda R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione*, cit.

⁵⁸ P.-C. PADOAN, *Making progress in Economic and Monetary Union*, Speech delivered at University of Luxembourg, 6 ottobre 2015, reperibile [online](#).

⁵⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme*, Bruxelles, 2017.

⁶⁰ COM(2020) 408 final del 28 maggio 2020, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility.

lordo e del tasso di disoccupazione, per i finanziamenti fino al 4,7% del reddito nazionale lordo⁶¹). In considerazione della base giuridica scelta, lo strumento proposto mira a contribuire a rafforzare la coesione, integrando il pacchetto di misure *ReactEU* nell'ambito dei fondi strutturali e di coesione⁶², attraverso misure che consentano agli Stati membri interessati di mitigare gli effetti economici, finanziari e sociali del Coronavirus e riprendersi più rapidamente e in modo più sostenibile dalla pandemia, diventando più resilienti. Esso sarebbe quindi complementare a *ReactEU*: quest'ultimo sarebbe rivolto a misure di ripresa dalla crisi a breve termine, relative ai mercati del lavoro, all'assistenza sanitaria e alle PMI (sostegno alla liquidità e alla solvibilità) e a fornire un sostegno immediato e diretto alle economie degli Stati membri, laddove la RRF sarebbe destinata a sostenere le riforme e gli investimenti a più lungo termine, in particolare nelle tecnologie verdi e digitali, con un impatto duraturo sulla produttività e sulla resilienza dell'economia dell'Unione.

Lo scopo dello strumento, comunque temporaneo, è fornire assistenza finanziaria agli Stati membri per attuare riforme nei settori dell'occupazione, dell'istruzione, della ricerca e dell'innovazione, della sanità, dell'ambiente imprenditoriale, della pubblica amministrazione e finanziario. L'ambizione sarebbe anticipare i finanziamenti entro la fine del 2024 con almeno il 60% delle sovvenzioni da impegnare entro la fine del 2022. A differenza dei fondi strutturali, che prevedono una gestione concorrente fra Commissione e Stati membri, la RRF sarebbe implementata direttamente dalla Commissione⁶³, con azioni a gestione diretta miranti al raggiungimento di *milestones* e *target* stabiliti, in *close cooperation* fra Commissione e Stati membri⁶⁴, nei piani di ripresa e resilienza.

Il sostegno finanziario della RRF sarebbe aggiuntivo a quello fornito nell'ambito di altri fondi e programmi dell'Unione e non potrebbe coprire gli stessi costi (art. 8⁶⁵), sebbene sia previsto che le risorse provenienti da programmi a gestione concorrente (quali quelli sui fondi strutturali) possano, su richiesta di uno Stato membro, essere trasferite alla RRF⁶⁶.

⁶¹ Un supporto tecnico può essere richiesto per la preparazione della *facility*, COM(2020) 409 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Technical Support Instrument, da adottare sulla base degli articoli 175, par. 3 TFUE e 197 TFUE (cooperazione amministrativa). Le richieste di assistenza verranno valutate sulla base dell'urgenza, dell'ampiezza dei problemi identificati, della necessità di sostegno in relazione al settore interessato, dell'analisi degli indicatori socioeconomici e della capacità amministrativa dello Stato membro. Lo strumento consente alla Commissione di fornire sostegno sotto forma di sovvenzioni, appalti, rimborsi delle spese sostenute da esperti esterni; contributi a fondi fiduciari istituiti da organizzazioni internazionali. L'obiettivo dello strumento è promuovere la coesione fornendo sostegno alla capacità amministrativa e a riforme strutturali di lungo periodo, in particolare quelle che rispondono alle raccomandazioni specifiche per Paese. La Commissione ha ridisegnato il programma di riforme di sostegno, già proposto nell'ambito della sua proposta del 2018 relativa al QFP 2021-2027.

⁶² COM(2020) 408 final, cit., art. 4, par. 1: «The general objective of the Recovery and Resilience Facility shall be to promote the Union's economic, social and territorial cohesion by improving the resilience and adjustment capacity of the Member States, mitigating the social and economic impact of the crisis, and supporting the green and digital transitions, thereby contributing to restoring the growth potential of the economies of the Union, fostering employment creation in the aftermath of the COVID-19 crisis, and promoting sustainable growth».

⁶³ COM(2020) 408 final, cit., art. 7.

⁶⁴ COM(2020) 408, final, cit., art. 4, par. 2, ultimo capoverso.

⁶⁵ COM(2020) 408, final, cit., art. 8: “*Additionality and complementary funding support under the Recovery and Resilience Facility shall be additional to the support provided under other Union funds and programmes*”.

⁶⁶ COM(2020) 408 final, cit., art. 6.

5. Le condizionalità (*ex ante, in itinere, ex post*, macroeconomica e d'infrazione) negli strumenti finanziari della politica di coesione

Le misure proposte nell'ambito del *Recovery and Resilience Facility* mirano dunque a consentire agli Stati membri un recupero rapido e sostenibile dalla crisi COVID-19, con specifica attenzione agli aspetti dello sviluppo verde e del *digital divide*. La Commissione sembra aver usato la crisi pandemica come opportunità per uscire da una logica di interventi con equilibrio di bilancio, orientandosi verso obiettivi più ampi, di carattere sociale ed ambientale. Il patto di bilancio, infatti, pur non essendo abbandonato, non è più considerato l'elemento unico essenziale ai fini del conferimento della sovvenzione. In questo senso è innegabile un avanzamento rispetto all'approccio *Pringle*⁶⁷.

Tuttavia, la condizionalità non sparisce completamente, perché lo Stato membro che voglia beneficiare di sovvenzioni deve presentare un piano di recupero alla Commissione, negoziato con quest'ultima. La Commissione poi emetterà una decisione di esecuzione, decidendo se concedere completamente il prestito, se concederlo in parte o non concederlo affatto.

L'esistenza di condizionalità non è elemento nuovo nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione europea, apparendo invece meno usato nella dimensione interna, sebbene nell'ambito della politica di coesione la Commissione europea avesse già da tempo risalente introdotto elementi di verifica del possesso di determinate condizioni da parte degli Stati membri.

In relazione all'utilizzo dei fondi strutturali la condizionalità è stata introdotta sin dal 1994, condizionando il trasferimento di risorse al possesso di determinati *target*, e dunque introducendo un sistema per garantire l'efficacia nella gestione dei fondi (condizionalità macroeconomica collegata al fondo di coesione e *infringement conditionality* correlata ai fondi strutturali). La prima condizionalità consentiva alla Commissione europea la sospensione dei finanziamenti in caso di politiche economiche nazionali inadeguate, tali da

⁶⁷ Sentenza della Corte (seduta plenaria) del 27 novembre 2012, *Thomas Pringle contro Gouvernement of Ireland e altri*. È fin troppo noto come in materia di politica economica l'Unione europea abbia competenze di coordinamento, e come gli Stati membri, per arginare la crisi finanziaria scoppiata a partire dal 2008, abbiano attivato uno strumento esterno alla cornice dell'Unione europea, sebbene sulla base di una modifica dei Trattati in forma semplificata (art. 48, par. 6 TUE), che ha introdotto un terzo paragrafo all' art. 136 TFUE. Su questa base è stato concluso l'accordo intergovernativo istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), entrato in vigore l'8 ottobre 2012. Istituzione finanziaria internazionale, il MES persegue l'obiettivo di fornire un sostegno finanziario ai propri membri confrontati con gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso, nel rispetto di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza scelto. Le condizioni sono concordate in un *Memorandum of Understanding* fra lo Stato richiedente e la Commissione europea (di concerto con la Banca Centrale europea e, laddove possibile, con il Fondo Monetario Internazionale), autorizzata a trattare e a monitorare il rispetto delle condizioni da parte del Consiglio dei Governatori del MES. Innovando rispetto a tale previsione, nello scorso maggio l'Eurogruppo ha raggiunto un accordo per utilizzare il MES senza condizionalità per finanziare prestiti per spese mediche dirette ed indirette, di cura e di prevenzione dovuti alla crisi COVID-19, con una sorveglianza concentrata solo sull'uso coerente dei fondi. Sull'uso del MES per fronteggiare la crisi pandemica, v. E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, in *Post AISDUE*, 28 aprile 2020, reperibile [online](#); C. D'AMBROSIO, *Dal Meccanismo Europeo di Stabilità ai "Corona Bonds": le possibili alternative per fronteggiare la crisi dell'eurozona a seguito dell'emergenza Covid-19*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19*, numero speciale *Eurojus*, 2020, p. 115 ss.; F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi*, 24 giugno 2020, reperibile [online](#).

ridurre l'efficacia del fondo. La seconda consentiva invece una sospensione dei finanziamenti qualora un parere motivato della Commissione nell'ambito di una procedura di infrazione avesse evidenziato un comportamento dello Stato in grado di mettere a repentaglio la legittimità e la regolarità delle spese dell'Unione.

In relazione all'attuale periodo di programmazione 2014-2020, la condizionalità nei fondi strutturali e di investimento (SIE) è stata estesa in maniera significativa, attraverso la previsione di condizionalità macroeconomiche⁶⁸, *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*.

Il regolamento (UE) n. 1303/2013 nell'Allegato XI disciplina la condizionalità *ex ante*, mirante a verificare la capacità degli Stati membri di disporre di un assetto normativo ed organizzativo adeguato per conseguire gli obiettivi dei fondi strutturali e di investimento. Tali previsioni vincolano l'ottenimento dei fondi ad una serie di requisiti giuridici, politici ed amministrativi di vasta portata: le previste condizionalità *ex ante* si ripartiscono in "tematiche" (tendenti ad esempio a valutare l'esistenza di una strategia e di quadri politico-strategici miranti ad esempio all'integrazione dei gruppi svantaggiati o delle minoranze, o al rafforzamento dell'efficienza della pubblica amministrazione, o all'esistenza di quadri di valutazione nazionali o regionali, ad esempio in materia di rischi ambientali), e "generalisti", per la verifica dell'esistenza di dispositivi in grado di garantire l'efficace applicazione del diritto UE in materie specificamente individuate, fra cui anti-discriminazione, parità di genere, disabilità, appalti pubblici, aiuti di Stato, valutazione di impatto ambientale. È stato evidenziato come le condizionalità *ex ante* abbiano avuto impatti positivi negli Stati membri avendo incentivato, in un arco di tempo molto breve, l'avvio di importanti riforme legislative, istituzionali e politiche, sebbene risultino ancora incerte la sostenibilità e l'impatto delle riforme nel lungo periodo⁶⁹.

È anche previsto il rispetto di una condizionalità *in itinere*, in cui gli Stati membri sono chiamati a confermare le proprie capacità gestionali in corso d'opera. Qualora non tutte le condizionalità siano soddisfatte al momento della presentazione dell'Accordo di Partenariato o di un Programma Operativo (PO), gli Stati membri devono inserire nei PO una descrizione delle azioni da attuare, con relativo cronogramma di attuazione, per il raggiungimento dei *target* mancanti, entro un termine indicato dalla Commissione (31 dicembre 2016). In caso contrario, rimane possibile la sospensione dei pagamenti da parte della Commissione.

Con la previsione di una condizionalità *ex post* gli Stati membri sono anche richiesti di confermare la propria capacità gestionale alla conclusione del periodo di programmazione. Tuttavia, con un utilizzo innovativo della condizionalità, non a fini punitivi, ma quale riconoscimento tangibile della capacità gestionale degli Stati membri, gli articoli 20-22 del regolamento (UE) n. 1303/2013 introducono anche una possibile premialità al raggiungimento dei *target* prestabiliti, quale riserva di *performance*.

Accanto a queste previsioni, l'art. 23 dello stesso regolamento prevede inoltre una condizionalità macroeconomica, al fine di garantire che l'efficacia dei fondi SIE non sia

⁶⁸ M. FISICARO, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in *European Papers*, 2019, p. 695 ss., reperibile [online](#); ID., *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2019, p. 413 ss.

⁶⁹ V. VIȚĂ, *Conditionalities in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee of the European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018, p. 11, reperibile [online](#).

condizionata da politiche macroeconomiche inadeguate. La condizionalità macroeconomica evidenzia dunque lo stretto legame esistente fra politiche di coesione e *governance* economica europea. Il versamento dei SIE agli Stati membri è infatti condizionato al rispetto del patto di stabilità e crescita⁷⁰ da parte degli Stati membri: in mancanza, la Commissione può chiedere la modifica dell'accordo di partenariato attraverso una riprogrammazione dei finanziamenti che tenga conto delle raccomandazioni annuali della Commissione agli Stati membri, potendo anche giungere ad una proposta di sospensione dei fondi in relazione ai casi più gravi. L'applicazione di tale forma di condizionalità si è rivelata tuttavia estremamente complessa, per l'insufficienza delle disposizioni giuridiche in materia, per l'estrema fragilità dell'economia di alcuni Stati, e per la forte opposizione del Parlamento europeo sul punto, che ha frequentemente ribadito la necessità almeno di introdurre regimi di deroga all'applicazione di tale condizionalità, almeno nei casi di profonda recessione economica, per evitare il paradosso di sospensione dei finanziamenti proprio laddove sarebbe stato maggiormente necessario⁷¹. Il Parlamento europeo ha anche sottolineato la necessità che le proposte sulla sospensione si basino su stime d'impatto individuate in anticipo e trasparenti, tempestivamente comunicate a tutte le parti interessate. Essa ha infine rivendicato un ruolo maggiore in questo *iter* in considerazione del ruolo riconosciute dai Trattati in materia di bilancio. Anche molti Stati membri si sono mostrati fortemente contrari a tale tipo di condizionalità. Con riferimento all'Italia, ad esempio, si veda la posizione della Camera dei Deputati nell'ambito del parere sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità in relazione al pacchetto di proposte di regolamenti relativi al Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, secondo cui “non appare (...) condivisibile la proposta di introdurre una condizionalità macroeconomica che, prevedendo il congelamento dei fondi strutturali dei paesi che non rispettano i parametri macro economici dell'unione europea, rischierebbe di colpire i partner più fragili con effetti pro ciclici punto sarebbe invece più opportuno valutare la possibilità di introdurre meccanismi di condizionalità volti a promuovere la convergenza verso l'alto delle norme sociali nell'Unione, nonché a scoraggiare la concorrenza fiscale sleale fra gli Stati membri”⁷².

In relazione al periodo di programmazione 2021-2027, accanto alla proposta di regolamento per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale, la Commissione europea ha adottato anche una proposta di regolamento⁷³ mirante alla semplificazione amministrativa dei fondi, riducendo la frammentazione delle regole e proponendo un insieme comune di regole

⁷⁰ Accordo internazionale fra gli Stati membri (con l'esclusione del Regno Unito e della Repubblica ceca) per il controllo delle politiche di bilancio, poi introdotto nel sistema sovranazionale nell'art. 104 TFUE.

⁷¹ V. VIŢĂ, *Conditionalities in Cohesion Policy*, cit.

⁷² Camera dei deputati, 24 aprile 2020, Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea) sul pacchetto relativo al Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 (COM(2018) 321 final, COM(2018) 322 final, COM(2018) 323 final, COM(2018) 324 final, COM(2018) 325 final, COM(2018) 326 final, COM(2018) 327 final, COM(2018) 328 final) Parere sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, Valutazione favorevole, lett. e).

⁷³ COM(2018) 375, del 29 maggio 2018, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti.

fondamentali per i fondi strutturali ed altri fondi a gestione concorrente⁷⁴. La proposta non intende sostituire l'attuale regolamento (UE) n. 1303/2013, che continuerà a disciplinare i programmi adottati nel periodo 2014-2020. Se adottata, la proposta dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2021. Nell'ambito delle previsioni della proposta vi è la reintroduzione della “*infringement conditionality*”, (art. 91, par. 1, lett. d) proposta di regolamento), che nei precedenti periodi di programmazione si era dimostrata utile nel salvaguardare gli interessi finanziari dell'Unione. La reintroduzione di una simile condizionalità consentirebbe alla Commissione di sospendere in tutto o in parte i finanziamenti in caso di parere motivato della Commissione emesso nell'ambito di una procedura di infrazione (art. 258 TFUE) in caso di comportamenti statali in grado di minare la legittimità e la regolarità delle spese dell'Unione. Tale condizionalità consentirebbe alla Commissione di evitare situazioni in cui la violazione del diritto UE applicabile possa ostacolare l'efficacia della spesa dell'UE, quando sia rinvenibile un “collegamento sufficientemente diretto” fra la violazione del diritto UE e l'intervento sulla spesa dell'UE. Tuttavia, a sostegno delle regioni e degli Stati membri in caso di carente capacità amministrativa e specialistica, la proposta suggerisce l'applicazione di specifici strumenti, quali l'iniziativa Jaspers⁷⁵, al fine di evitare ritardi, in potenza anche notevoli, nel raggiungimento degli obiettivi politici collegati alla coesione⁷⁶. Ciò da un lato garantirebbe che gli interessi finanziari dell'UE siano tutelati dalla condizionalità, dall'altro consentirebbe di raggiungere in tempi ragionevoli gli obiettivi di sviluppo regionale della politica di coesione. Recependo le critiche a tale condizionalità e le proposte di adattamento avanzate dal Parlamento europeo, la stessa proposta di regolamento suggerisce anche l'introduzione di una “*escape clause*” (art. 15 par. 7, penultimo capoverso, proposta reg.), mirante a riconoscere situazioni di profonda recessione economica ed evitare situazioni in cui i finanziamenti sarebbero sospesi nel momento più necessario⁷⁷.

Anche l'applicazione della *Recovery and Resilience Facility* (RRF), come quella dei fondi strutturali, appare condizionata al raggiungimento di indicatori chiave di realizzazione (indicatori macroeconomici e capacità amministrativa generale dello Stato membro) e di *milestones* concordati con la Commissione in un piano di ripresa presentato dallo Stato membro, in linea con il Semestre europeo. Anche a questo strumento si applicano infatti le regole di *governance* economica stabilite nel regolamento sulle disposizioni comuni dei fondi strutturali e di coesione⁷⁸.

⁷⁴ I fondi interessati sarebbero: Fondo di coesione, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo Plus 2, Fondo Asilo e migrazione 3, Strumento per la gestione delle frontiere e i visti 4, Fondo per la Sicurezza interna.

⁷⁵ Joint Assistance to Support Projects in European Regions (Jasper), Iniziativa di assistenza tecnica mirante a migliorare la qualità degli investimenti supportati dai fondi europei. È costituito da un partenariato fra la Commissione europea, la Banca Europea degli Investimenti e la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo. L'iniziativa fornisce supporto di esperti indipendenti alla *capacity building* delle autorità pubbliche e dei beneficiari finali su come programmare, sviluppare ed implementare grandi progetti di investimento di alta qualità.

⁷⁶ V. VIȚĂ, *Conditionalities in Cohesion Policy*, cit.

⁷⁷ COM(2018) 375 def., cit., art. 15, par. 7, penultimo capoverso: «In considerazione di circostanze economiche eccezionali o dietro una richiesta motivata presentata dallo Stato membro interessato alla Commissione entro 10 giorni dall'adozione della decisione o raccomandazione di cui al comma precedente, la Commissione può raccomandare che il Consiglio revochi la sospensione di cui allo stesso comma».

⁷⁸ COM(2020) 408 final, cit., Detailed explanation of the specific provisions of the proposal, p. 9, e art. 9 della proposta di regolamento.

L'articolo 16 della proposta di regolamento RRF affida esclusivamente alla Commissione il potere di valutare il piano di ripresa, attraverso la presa in considerazione di un lungo elenco di criteri, in modo da stabilire se le misure previste seguano efficacemente le raccomandazioni specifiche per Paese emesse nel contesto del Semestre europeo, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi ivi indicati. All'esito di autonoma valutazione, la Commissione emette una decisione che, se positiva, definirà i *milestones*, gli obiettivi e il contributo finanziario assegnato (art. 17, par. 2, proposta regolamento RRF). Ma la Commissione può anche respingere la richiesta dello Stato, qualora ritenga insoddisfacente il piano proposto (art. 17, par. 3 proposta regolamento RRF), o chiedere di apportarvi modifiche.

5.1. La proposta nuova condizionalità relativa al rispetto dei valori dell'Unione europea, con particolare riferimento alla *rule of law*. L'incidenza della crisi pandemica

Con riferimento al prossimo periodo di programmazione sembra trovare conferma, nel pacchetto di proposte di regolamento presentato dalla Commissione nel maggio 2018, l'orientamento mirante a consolidare ed addirittura estendere l'uso della condizionalità nella politica di coesione.

In questo senso, di particolare rilevanza appare la proposta di regolamento presentata dalla Commissione il 2 maggio 2018, tuttora in corso di approvazione, sulla tutela del bilancio in caso di carenze generalizzate riguardanti la *rule of law*⁷⁹, mirante ad introdurre la condizionalità del rispetto dello stato di diritto nel Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027⁸⁰. Nella proposta la Commissione sottolinea come l'Unione sia una comunità di diritto, i cui valori condivisi costituiscono la base della sua stessa esistenza, permeandone l'intera struttura giuridica ed istituzionale e tutte le politiche. Su tali premesse, la Commissione ritiene che il rispetto dei valori fondamentali costituisca un presupposto essenziale anche in relazione al bilancio dell'Unione, necessario per la realizzazione di una sana gestione finanziaria e di un efficace finanziamento dell'UE.

Basata sull'articolo 322 TFUE, la proposta prevede di sospendere o ridurre i fondi in caso di deficienze generalizzate relative al rispetto della *rule of law* da parte dello Stato interessato. Tale previsione è stata anche ripresa dalla proposta di regolamento concernente disposizioni comuni applicabili ai fondi strutturali e ad alcuni fondi a gestione diretta⁸¹. Le specifiche misure da porre in essere in caso di violazione generalizzata della *rule of law* da parte di uno Stato membro sono previste nell'art. 4 della proposta di regolamento⁸².

⁷⁹ COM(2018) 324 def., 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.

⁸⁰ K.L. SCHEPPELE, L. PECH, R. D. KELEMEN, *Never Missing an Opportunity*, cit.; M. CARTA, *Qualche considerazione*, cit.; P. MORI, *Gli strumenti di tutela del rispetto dello Stato di diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria*, in *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 187 ss.; S. MARINAI, *Considerazioni in merito all'introduzione, "a Trattati invariati", di nuovi meccanismi per il rispetto della rule of law*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 69 ss.

⁸¹ COM(2018) 375, Considerando 6: «Al presente regolamento si applicano le regole finanziarie orizzontali adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio in base all'articolo 322 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. (...) Le regole adottate in base all'articolo 322 del TFUE riguardano anche la protezione del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate per quanto riguarda lo Stato di diritto negli Stati membri, in quanto il rispetto dello Stato di diritto è *precondizione essenziale per una gestione finanziaria sana e un uso efficace dei fondi dell'Unione*». Enfasi aggiunta.

⁸² COM(2018) 324 def., art. 4.

Tuttavia, l'iter di approvazione di questo regolamento appare difficile. Infatti, accanto ad alcune posizioni favorevoli all'introduzione di una simile condizionalità⁸³, il servizio giuridico del Consiglio il 25 ottobre 2018 ha indicato alcuni motivi per non adottare una simile proposta. Esso ha ritenuto la proposta non compatibile con i Trattati, ritenendola rientrante nel campo di azione dell'art. 7 TUE, che però costituisce una *lex specialis* rispetto all'art. 2 TUE ed introduce nel sistema sovranazionale una procedura completa ed esclusiva, l'unica disponibile per reprimere le violazioni dei valori dell'Unione europea da parte di uno Stato membro. Una legislazione secondaria non potrebbe infatti modificare o circoscrivere le procedure indicate nei Trattati, e dunque nessun altro meccanismo sanzionatorio potrebbe assicurare la conformità ai valori dell'UE. Ad avviso del servizio giuridico neppure sarebbe utilmente utilizzabile la diversa base giuridica dell'art. 352 TFUE a fondamento di una tale proposta. L'art. 352 TFUE infatti, che consentirebbe l'esercizio di poteri d'azione alla Commissione per realizzare gli obiettivi di una politica di competenza UE, non considera i valori dell'Unione, ma si riferisce esclusivamente a politiche ed obiettivi.

Anche il Parlamento europeo, pur concorde con l'obiettivo di fondo della proposta, è apparso alquanto critico rispetto alla sua formulazione. Fra le varie obiezioni alla proposta, esso ha sottolineato come il documento della Commissione da un lato appaia generico nell'indicazione dei parametri e della procedura per la constatazione di una carenza generalizzata dello stato di diritto⁸⁴, dall'altro abbia riservato un potere discrezionale troppo forte alla Commissione europea. La proposta inoltre non individuerrebbe strumenti che consentano di far subire le conseguenze della violazione allo Stato inadempiente e non ai suoi cittadini, da un lato rischiando di alimentare sentimenti anti-europeisti e dall'altro non rispettando la finalità di fondo della politica di coesione, che richiede all'Unione esattamente di intervenire a sostegno delle persone in stato di bisogno. In relazione a questi aspetti, il Parlamento ha proposto emendamenti specifici miranti a garantire ai destinatari e beneficiari finali adeguate informazioni circa gli obblighi degli Stati membri, e garanzie che tutti gli importi dovuti dagli Stati membri siano effettivamente versati ai destinatari e beneficiari finali⁸⁵. Il Parlamento ha anche proposto di introdurre strumenti adeguati per consentire a beneficiari e destinatari dei fondi di informare la Commissione in merito ad ogni eventuale

⁸³ Si veda ad esempio la posizione del Commissario alla Giustizia Vera Jourova, riportato da E. ZALAN, *Justice Commissioner links EU funds to "rule of law"*, in *Euobserver*, 31 ottobre 2017, reperibile [online](#). Fra i Paesi favorevoli all'introduzione di un tale tipo di condizionalità vi è l'Italia, che già nel 2017 aveva evidenziato come «prima che al rispetto dei parametri macroeconomici, eventuali condizionalità, nel caso della coesione così come in altri settori, dovrebbero guardare al rispetto dei valori fondamentali e delle regole di convivenza all'interno dell'Unione, tenendo in adeguata considerazione i principi dello stato di diritto (*rule of law*) che ne rappresentano la vera spina dorsale»: GOVERNO ITALIANO, *Il quadro finanziario pluriennale: uno strumento strategico al servizio degli obiettivi dell'Unione europea*, finale per CIAE del 12 aprile 2017, reperibile [online](#).

⁸⁴ In proposito, il Parlamento europeo in sede di prima lettura della proposta della Commissione ha proposto la nomina di un Gruppo di esperti indipendenti, composto da soggetti specializzati in diritto costituzionale e questioni finanziarie e di bilancio. I Parlamenti nazionali di ciascuno Stato membro nominerebbero un esperto, mentre il Parlamento europeo ne nominerebbe cinque. Il gruppo sarebbe composto in modo tale da garantire l'equilibrio di genere, e dovrebbe essere possibile consentire la partecipazione di altri soggetti rilevanti, quali osservatori. La proposta di emendamento dettaglia le modalità di voto e funzionamento interno del gruppo. V. 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)), emendamento 45.

⁸⁵ Risoluzione Parlamento europeo del 4 aprile 2019, cit., emendamento 50.

violazione da parte degli Stati di obblighi che li riguardino direttamente, garantendo al contempo la protezione delle persone che segnalano le violazioni⁸⁶.

La pandemia da COVID-19 ha notoriamente comportato rispetto ad alcuni Stati membri (segnatamente Polonia⁸⁷ ed Ungheria⁸⁸, ma non solo) nuove questioni in ordine al rispetto della democrazia e dello stato di diritto⁸⁹. Tali posizioni unilaterali di alcuni Stati membri hanno riaperto il dibattito sulla questione del collegamento fra l'ottenimento di finanziamenti da parte dell'Unione e l'aderenza ai criteri dello Stato di diritto. Tuttavia la crisi ha spinto l'Unione ad eliminare questa discussione dall'elenco delle priorità (e non si rinvengono riferimenti ad una condizionalità al rispetto della *rule of law* neppure nella proposta di regolamento riguardante la *Recovery and Resilience Facility*, nonostante la proposta in tal senso operata da alcuni giuristi⁹⁰), e potrebbe cedere quale contropartita a fronte del voto favorevole sulla condivisione di oneri comuni a livello dell'UE. D'altro canto, nello *speech* al Parlamento europeo per presentare *Next Generation EU*, la Presidente della Commissione europea von der Leyen⁹¹ ha sottolineato come l'Europa della prossima generazione abbia “*a clear vision to promote human dignity and the rule of law*”⁹². E l'ambizioso *Recovery Plan* proposto dalla Commissione si apre con l'ancoraggio della ripresa ai principi e ai valori condivisi dell'Unione⁹³ e ribadisce come la proposta di regolamento sulla protezione del bilancio dell'UE da carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto costituisca un fattore cruciale nel disegno del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027.

Tale questione, altamente divisiva, dovrà necessariamente essere ripresa ed affrontata nell'ambito dei prossimi negoziati sul QFP 2021-2027, che saranno dunque chiamati a contemperare da un lato il rispetto dello stato di diritto e della sana gestione dei fondi UE, con

⁸⁶ Risoluzione Parlamento europeo del 4 aprile 2019 cit., emendamento 49.

⁸⁷ T. DRINÓCZI, A. BIEŃ-KACAŁA, *Illiberal Constitutionalism at Work: the First Two Weeks of COVID 19 in Hungary and Poland*, in *VerfBlog*, 31 marzo 2020, reperibile [online](#).

⁸⁸ Per un commento alla situazione ungherese, v. S. BENVENUTI, *Sulla legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020 “sulla protezione contro il coronavirus”*, in *Sidiblog*, 7 aprile 2020, reperibile [online](#).

⁸⁹ F. CASOLARI, *La protezione dello stato di diritto nell'Unione europea ai tempi del coronavirus: se non ora, quando?*, in *Sidiblog*, 7 aprile 2020, reperibile [online](#); P. DE SENA, *Contrasto al COVID-19 e/o demolizione dello stato di diritto? Le misure ungheresi e la Convenzione europea*, in *Sidiblog*, 7 aprile 2020, reperibile [online](#); P. MORI, *COVID-19, misure emergenziali e Stato di diritto*, in *Post AISDUE*, 8 aprile 2020, reperibile [online](#).

⁹⁰ M. GOLDMANN, *The Case for Corona Bonds. A Proposal by a Group of European Lawyers*, in *VerfBlog*, 5 aprile 2020, reperibile [online](#).

⁹¹ Del resto, sin dal suo discorso in qualità di candidato Presidente alla Commissione europea, Ursula von der Leyen aveva evidenziato come la Commissione non avrebbe accettato “*compromise when it comes to respecting rule of law (...) I intend to focus on tighter enforcement, using recent judgements of the Court of Justice showing the impact of rule-of-law breaches on EU law as a basis. I stand by the proposal to make the rule of law an integral part of the next Multiannual Financial Framework. This is about strengthening trust and confidence between us, which is as good for our internal market as it is for our internal unity*”. A Union that strives for more. My agenda for Europe. By candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen, Luxembourg, luglio 2019, par. 4. V. anche P. BÁRD, *Rule of Law in the EU: lost and found? The von der Leyen Commission and the Future of the Rule of Law*, in *VerfBlog*, 11 novembre 2019, reperibile [online](#).

⁹² Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU Recovery package, 27 maggio 2020, reperibile [online](#).

⁹³ COM(2020) 442 def., del 27 maggio 2020, Comunicazione della Commissione, Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea.

eventuali sospensioni dei pagamenti ed azioni di recupero e, dall'altro, la promozione di solidarietà e coesione per tutti⁹⁴.

5.2. Le ripercussioni sul principio democratico

Nella proposta di *Recovery and Resilience Facility*⁹⁵, la Commissione riserva per sé un ruolo decisivo e sostanzialmente esclusivo in relazione all'approvazione dei piani strategici presentati dagli Stati membri. Nell'ambito della RRF, la Commissione partecipa alla definizione del piano, può chiedere chiarimenti e la riformulazione dei piani, e può anche decidere autonomamente di non concedere le risorse. Nonostante la previsione di un "dialogo strutturato", il Parlamento europeo è sostanzialmente escluso da tale procedura, partecipando solo all'adozione dell'atto legislativo-quadro che autorizza la richiesta di sostegno. Il Parlamento europeo ha allora auspicato che le decisioni della Commissione si basino su stime di impatto trasparenti ed individuate in via oggettiva in precedenza (nel contesto dell'art. 15, par. 9), tempestivamente comunicate alle parti interessate, compreso il Parlamento europeo ai fini del dialogo strutturato (art. 15, par. 12). Il PE dovrebbe ricoprire un ruolo maggiormente rilevante anche durante l'attuazione della *facility*, in linea con le sue funzioni legislative e di bilancio. Il parere del Parlamento europeo dovrebbe essere richiesto prima di qualsiasi esecuzione e debitamente preso in considerazione nella proposta di sospensione finale (nel contesto dell'articolo 15, paragrafi 9 e 12). Nell'attuale proposta invece la decisione di autorizzazione rimane competenza esclusiva della Commissione, che tende ad enfatizzare il suo ruolo tecnocratico. È stato tuttavia evidenziato⁹⁶ come tale *escamotage* sembri mascherare il mancato rispetto del principio democratico, potenzialmente potendo anche alimentare posizioni euroscettiche.

Rispetto ai fondi strutturali, un ruolo, seppur ridotto, è riconosciuto agli Stati membri, al Consiglio e al Parlamento europeo, nell'ambito di un dialogo strutturato con la Commissione, che comunque rimane il decisore finale, essendo sostanzialmente tenuto ad obblighi di comunicazione⁹⁷ e di tenuta in considerazione dei pareri del Parlamento europeo⁹⁸, laddove richiesti. Il Parlamento ha anche alcuni limitati poteri d'azione⁹⁹. Tuttavia, nella proposta di

⁹⁴ Sul ruolo richiesto anche su questi profili alla Germania, prossima Presidente di turno del Consiglio a partire dal 1° luglio 2020, v. R. MAGDIN, *Awaiting the German EE Presidency: Challenges and Options from an Eastern European Perspective*, Friedrich-Ebert-Stiftung, giugno 2020, reperibile [online](#).

⁹⁵ COM(2020) 408 final, cit.

⁹⁶ F. COSTAMAGNA, M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation? The EU Recovery Plan*, in *VerfBlog*, 30 maggio 2020, reperibile [online](#).

⁹⁷ Ad esempio, art. 16, par. 3, reg. 1303/2013, in relazione all'adozione e alla modifica dell'accordo di partenariato; art. 53, reg. 1303/2013 relativo alle relazioni annuali della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni; art. 85, par. 3, reg. 1303/2013 in relazione alle rettifiche finanziarie.

⁹⁸ Ad esempio, nel contesto delle misure che collegano l'efficacia dei fondi strutturali e di investimento ad una robusta *governance* economica, se uno Stato membro non dovesse adottare provvedimenti efficaci nel processo di *governance* economica, la Commissione può presentare una proposta al Consiglio intesa a sospendere, in parte o in tutto, gli impegni o i pagamenti destinati ai programmi in detto Stato membro. Nel formulare una proposta di sospensione la Commissione riserva debita considerazione pareri espressi nell'ambito del dialogo strutturato con il Parlamento europeo. Art. 23, parr. 6, 9 e 15 ss. reg. 1303/2013.

⁹⁹ Art. 12, reg. 1303/2013: Revisione: «Qualora subentrino importanti cambiamenti nella situazione sociale ed economica dell'Unione o nella strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e

regolamento inerente il prossimo periodo di programmazione, la Commissione non sembra più esser tenuta a prendere in debita considerazione i pareri espressi dal PE nella sua proposta di sospensione dei finanziamenti per mancato rispetto della condizionalità macroeconomica¹⁰⁰. Sarebbe opportuno reintrodurre una tale previsione per incrementare la legittimazione democratica di tale condizionalità, già nell'attuale programmazione negoziata principalmente in seno al Consiglio europeo, con l'iniziale opposizione del Parlamento europeo nell'ambito della procedura di adozione del regolamento, in ultimo poi approvata a causa della necessità imperativa di adottare il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 entro la fine del 2013¹⁰¹.

Anche in relazione ai fondi strutturali appare dunque opportuno un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo nell'esecuzione dei programmi.

E ciò anche con riferimento alla proposta introduzione di una condizionalità al rispetto della *rule of law*, ad esempio attraverso l'introduzione di una richiesta di parere al Parlamento europeo da tenere in debita considerazione prima di ogni proposta di decisione di sospensione del finanziamento da parte della Commissione, in modo da garantire una maggiore legittimazione democratica alla misura¹⁰². La proposta invece si limita a prevedere una mera informativa da parte della Commissione al Parlamento europeo delle eventuali misure proposte o adottate¹⁰³. In questo *iter* la decisione finale è adottata dal Consiglio che, deliberando a maggioranza qualificata, può anche modificare la proposta della Commissione e adottare il testo così modificato come decisione del Consiglio¹⁰⁴. Tuttavia, è stato evidenziato¹⁰⁵ come l'applicazione di tale condizionalità dovrebbe essere riservata alla Commissione, in considerazione della sua competenza nell'esecuzione del bilancio, in cooperazione con gli Stati membri ma sotto la propria responsabilità, in conformità del principio di buona gestione finanziaria (art. 317, par.1 TFUE). In materia il Consiglio partecipa all'adozione dell'atto nell'ambito di una procedura legislativa ordinaria e dunque insieme al Parlamento europeo. La delega dell'esecuzione al Consiglio comporterebbe allora una distorsione delle funzioni di bilancio fissate dai Trattati.

6. Conclusioni

La crisi sanitaria che ha fermato il mondo porta con sé strascichi di dolore e *deficit*. Ma nell'Unione europea è anche occasione di ripensamento profondo del ruolo e del significato della costruzione sovranazionale nel nostro Continente. L'Europa della nuova generazione disegnata nelle proposte della Commissione sembra orientata proprio a restituire all'Unione le sue fondamenta originarie, costituite da un lato da mercato unico ed unione economica e monetaria, e dall'altro da coesione e solidarietà.

inclusiva, (...) il Parlamento europeo o il Consiglio, agendo rispettivamente a norma dell'articolo 225 o dell'articolo 241 TFUE, possono chiedere alla Commissione di presentare tale proposta».

¹⁰⁰ COM(2020) 375 final, cit., art. 15. V. VIŤĀ, *Conditionalities in Cohesion Policy*, cit., p. 11.

¹⁰¹ V. VIŤĀ, *Conditionalities in Cohesion Policy*, cit., p. 29.

¹⁰² J.H.H. WEILER, *Epilogue: living in a glass house: Europe, democracy and the rule of law*, in D. KOCHENOV, C. CLOSA (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016, p. 313 ss.

¹⁰³ COM(2018) 324 final, cit. art. 7.

¹⁰⁴ COM(2018) 324 final, cit. art. 5, par. 5 ss.

¹⁰⁵ V. VIŤĀ, *Conditionalities in Cohesion Policy*, cit., p. 58.

In questo, un ruolo strategico riveste la politica di coesione, per la sua capacità di far convergere equilibrio del mercato interno¹⁰⁶, *governance* economica e monetaria¹⁰⁷ e solidarietà¹⁰⁸.

La coesione ha strumenti, capacità, esperienza. Certamente, da sola non può essere sufficiente a combattere una pandemia; ma ha dimostrato capacità di reazione e flessibilità, anche rendendo disponibili in tempi brevissimi risorse finanziarie essenziali.

Il disegno prospettato dalla Commissione per il prossimo periodo di programmazione sembra orientato a riconoscere e valorizzare ulteriormente questo ruolo.

¹⁰⁶ «*The single market and cohesion policy are the two sides of the same coin*»: Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU coordinated action to combat the coronavirus pandemic and its consequences, 16 aprile 2020, reperibile [online](#). Il mercato interno, pilastro fondamentale dell'UE, non può e non deve essere appannaggio solo degli Stati più forti, perché solo una partecipazione paritaria consente un guadagno per tutti. Occorre rendere tutte le regioni, anche le più deboli, più in grado di competere e beneficiarne.

¹⁰⁷ Considerando 24 e artt. 23 ss. del regolamento 1303/2013, cit. Per un'analisi in dottrina, v. L. FLYNN, *Greater convergence, more resilience? - Cohesion policy and the deepening of the Economic and Monetary Union*, in D. FROMAGE, B. DE WITTE (eds), *Recent Evolutions in the Economic and Monetary Union and the European Banking Union: A Reflection*, in *Maastricht Law WP Series*, 2019, p. 48 ss. Pure rilevante appare, rispetto al prossimo periodo di programmazione, la proposta avanzata nell'ambito del *Recovery Plan* di accantonare un certo ammontare dei fondi strutturali, da riallocare una volta conosciuto, sulla base di dati statistici affidabili, quali Stati abbiano sofferto di più dal punto di vista delle prospettive economiche. La dotazione finanziaria aggiuntiva potrebbe essere redistribuita *medio tempore*, fra i Paesi che abbiano sofferto di più dal punto di vista economico.

¹⁰⁸ Art. 3, par. 3, terzo capoverso TUE.