



Politica di coesione e *governance* economica europea: prospettive giuridiche di un'interazione in evoluzione

DI ILARIA OTTAVIANO*

Sommario: 1. Profili introduttivi. – 2. Evoluzione degli obiettivi della politica di coesione. - 3. Le condizionalità nell'ordinamento dell'Unione europea. – 3.1. Fondi strutturali e condizionalità macroeconomica. – 3.1.1. Sorveglianza multilaterale. – 3.1.2. Divieto di disavanzo pubblico eccessivo e rispetto dei programmi di aggiustamento economico. – 4. Politica di coesione e strumenti per lo sviluppo economico. – 4.1. Programma di supporto alle riforme strutturali. – 4.2. Coesione e funzione di stabilizzazione. – 5. Osservazioni critiche sulla traslazione degli obiettivi della coesione. – 6. Conclusioni.

1. Profili introduttivi

La politica di coesione¹ costituisce notoriamente una fra le più rilevanti politiche dell'Unione europea, espressione di uno dei suoi obiettivi generali (art. 3 TUE) ed una delle

* Professore Associato di diritto dell'Unione europea, Università G. d'Annunzio di Chieti-Pescara. L'A. ringrazia i reviewers anonimi per l'attento lavoro e le valide osservazioni alla prima stesura del lavoro

¹ S. PIATTONI, L. POLVERARI (eds), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham and Northampton, 2016; J. BACHTLER, C. MENDEZ, F. WISHLADE, *EU cohesion policy and European integration: the dynamics of EU budget and regional policy reform*, 2013; J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds*, in *Journal of Common Market Studies*, 2007, p. 535 ss.; W. MOLLE, *European cohesion policy*, London-New York, 2007; C. BLUMANN, *Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale*, in *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruylant, 2003, p. 18 ss.; G. GUILLERMIN, H. OBERDORFF (sous la direction de), *La cohésion économique et sociale: une finalité de l'Union européenne*, Paris, 2000; R. Sapienza, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, 2000; A. Evans, *The Eu Structural Funds*, Oxford, 1999; J. Scott, *Regional Policy: An Evolutionary Perspective*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1999, p. 625 ss.; L. HOOGHE, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel*

prime voci di spesa del bilancio dell'Unione. Dotata di valore orizzontale, occorre tenerne conto nell'esecuzione di tutte le politiche e le azioni dell'Unione (art. 175, par. 1 TFUE)². Essa trova il suo fondamento in una forte dimensione solidale nell'integrazione sovranazionale, che ne costituisce la stessa ragione d'origine³. Per questo la politica costituisce un efficace test per sondare la capacità dell'UE di realizzare concretamente la solidarietà, valore fondante della costruzione sovranazionale, sancito dall'articolo 2 TUE e ribadito dalla Corte di giustizia⁴.

Come noto, il primo obiettivo della politica è “ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite” (art. 174, par. 2 TFUE). Tuttavia, facendo leva sugli sfumati contorni di tale mandato, negli anni più recenti la politica ha avviato una progressiva espansione del proprio panorama di applicabilità, soprattutto attraverso il ricorso alla sua clausola di flessibilità contenuta nell'articolo 175, par. 3 TFUE⁵, con una più ampia interpretazione dei suoi scopi, non più solo limitati a politiche redistributive⁶, ma rivolti ad obiettivi di investimento e crescita orientati ai risultati.

L'articolo esplora tale evoluzione e il ruolo attualmente svolto dalla politica in relazione allo sviluppo dell'integrazione europea, ed in particolare alla riforma della *governance* economica europea.

2. Evoluzione degli obiettivi della politica di coesione

La coesione ha assunto progressivamente un ruolo di coordinamento con altre priorità europee, quale veicolo per il raggiungimento di obiettivi politici non pienamente focalizzati nei Trattati⁷: “*Cohesion is at the heart of the European project; it aims to strengthen the*

Governance, 1996; A. PREDIERI (a cura di) *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1996; C. MESTRE, Y. PETIT, *La cohésion économique et sociale après le traité sur l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1995, p. 207 ss.; Y. Meny, *Should the Community Regional Policy be Scrapped?*, in *Common Market Law Review*, 1982, p. 373 ss.

² 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*, Milano, 1996, p. 123 ss.

³ A. DI STEFANO, *Politiche strutturali dell'unione Europea e il principio di sussidiarietà*, in R. Sapienza (a cura di), *Politica comunitaria di coesione*, cit., p. 51 ss.; J. HOLDER, A. LAYARD, *Relating territorial cohesion, solidarity, and spatial justice*, in M. Ross, Y. BORGMANN-PREBIL (eds), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, New York, 2010, p. 262 ss.; H. OBERDORFF, *La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne*, in C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne: éléments constitutionnels et matériels*, Paris, 2011, p. 283 ss.; K. KUTWA, *Cohesion policy, or solidarity in action*, 2019; M. CZIRFUSZ, *The concept of solidarity in cohesion policies of the European Union and Hungary*, in *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2020, p. 859 ss.;

⁴ Sentenze della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, punto 127, e causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, punto 145.

⁵ Art. 175, par. 3 TFUE: “Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni”.

⁶ S. PIATTONI, L. POLVERARI (eds), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham and Northampton, 2016; C. BLUMANN, *Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale*, in *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruylant, 2003, p. 18 ss.; J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds*, in *Journal of Common Market Studies*, 2007, p. 535 ss.

⁷ De Witte l'ha indicata come politica in grado di giocare un ruolo di “jolly” nell'UE: B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: the Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss., nota 78; Id., *The innovative European response to COVID-19: decline of differentiated integration and reinvention of cohesion policy*, in *ECB Legal Conference 2021, Continuity and change – how the*

*homogeneity and unity of the European Union. Like fundamental rights and citizenship, cohesion is one of the basic constitutional principles and expresses in the highest degree the solidarity which should prevail within it*⁸. La stessa Corte di giustizia dell'Unione ha indicato che la politica di coesione “*merely lay down a programme, so that the implementation of the objective of economic and social cohesion must be the result of the policies and actions of the Community and also of the Member States*”⁹.

Gli strumenti finanziari collegati alla coesione, inoltre, grazie alla loro flessibilità e alla capacità di adattarsi agli eventi estemporanei, hanno supportato le economie degli Stati membri in difficoltà, sia durante le crisi economico-finanziarie che hanno colpito diversi Paesi dell'euroarea a partire dal 2007-2008, sia a seguito dell'emergenza pandemica, attraverso *top-up contributions* e flessibilizzazione¹⁰. Infatti, unitamente agli altri strumenti messi in campo dall'Unione (come ad esempio il SURE¹¹) o a livello internazionale (si pensi al MES sanitario¹², anche se concretamente mai attivato per mancanza di richieste da parte degli Stati membri), caratterizzati da eccezionalità e temporaneità, i fondi strutturali, elementi permanenti della politica di coesione costituiti non da prestiti da restituire, ma da *grants* da spendere entro un tempo dato per la realizzazione di obiettivi condivisi, hanno fornito un supporto sostanziale agli Stati in crisi¹³.

Inoltre, nel progressivo ampliamento della portata dei propri obiettivi, la coesione ha rafforzato il collegamento con gli scopi di politica economica, attraverso una traslazione dei suoi stessi obiettivi, finanziando investimenti orientati alla crescita e ai risultati¹⁴.

I fondi strutturali, dunque, da elementi di redistribuzione solidale fra regioni europee con diversi gradi di sviluppo, si stanno trasformando in strumenti di orientamento delle politiche economiche degli Stati membri, tanto da aver condotto una parte della dottrina ad affermare

challenges of today prepare the ground for tomorrow, 2022, p. 394 ss. V. anche F. BARCA, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.

⁸ C. BLUMANN, *Historique de la politique communautaire de cohésion économique et social*, cit., p. 13. V. anche Conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 2 aprile 2009, causa C-166/07, *Parlamento c. Consiglio*, par. 82. L'AG ha sottolineato “*the protean nature of economic and social cohesion and the general nature of the tasks given to that policy mean that it is difficult to define it exactly*”, anche evidenziando l'insufficienza delle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 23 novembre 1999, causa C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*, punto 86.

¹⁰ Sul punto, sia consentito rinviare a I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, luglio 2020, reperibile online.

¹¹ Regolamento (UE) 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, su cui v. K. CROONENBORGHES, *The european instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) – an innovative (social) approach to an EU financial assistance*, in *EuLawLive*, 30 maggio 2020, reperibile online; R. REPASI, *A dwarf in size but a giant in shifting a paradigm the european instrument for temporary support to mitigate unemployment risks (SURE)*, in *EuLawLive*, 30 maggio 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.

¹² M. MEGLIANI, *The ESM Pandemic Crisis Support Facility: A Changing Conditionality?*, in *European Business Law Review*, 2022, p. 227 ss.

¹³ B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit.

¹⁴ E tale cambiamento di paradigma è ancor maggiormente visibile nella *Recovery and Resilience Facility*, il più importante strumento di *Next Generation EU*, attivato sulla base giuridica della politica di coesione.

che attualmente le più importanti misure di politica economica siano da rinvenire nella politica di coesione¹⁵, sia sotto forma di condizionalità macroeconomiche nel regolamento disposizioni comuni volto a disciplinare funzionamento ed operatività dei fondi strutturali¹⁶, sia sotto forma di programmi macroeconomici direttamente finanziabili con i fondi della coesione.

3. Le condizionalità nell'ordinamento dell'Unione europea

Le condizionalità, tradizionalmente intese come “pratiche di Stati, organizzazioni internazionali e dell’Unione europea di subordinare aiuti e accordi di cooperazione con Paesi terzi alla dimostrata osservanza di certi requisiti, come la stabilità finanziaria, il rispetto per i diritti umani, la democrazia, la pace e la sicurezza internazionale”¹⁷, assumono nell’ordinamento dell’Unione sfumature peculiari. Esse, infatti, si connotano per la loro applicabilità anche ai rapporti interni, trovando utilizzo anche nei confronti degli stessi Stati membri dell’organizzazione sovranazionale¹⁸.

In origine, con riferimento alle relazioni esterne, le condizionalità risultavano utilizzate principalmente per promuovere il rispetto dei valori e dei diritti fondamentali delle Comunità prima e dell’Unione poi (si pensi alle clausole di condizionalità inserite negli accordi di cooperazione allo sviluppo o di cooperazione economica, finanziaria e tecnica, che subordinavano la possibilità di ottenere assistenza finanziaria alla garanzia di rispetto e promozione dei diritti fondamentali delle persone). Successivamente sono state estese anche ai rapporti interni, in considerazione della progressiva erosione dell’osservanza dei valori identitari dell’Unione da parte di alcuni degli stessi membri dell’Unione. Le condizionalità hanno allora costituito misure innovative, miranti a proteggere il rispetto della *rule of law* all’interno dell’Unione europea, accanto alle altre misure di protezione dei valori dell’Unione europea¹⁹.

Condizionalità politiche correlate al rispetto della *rule of law* e all’effettiva applicazione della Carta dei diritti fondamentali sono state allora inserite nell’ambito degli strumenti finanziari della politica di coesione, attraverso la previsione di condizionalità *ex ante* a partire

¹⁵ P. LEINO-SANDBERG, P. LINDSETH, *How Cohesion Became the EU’s Vehicle for Economic Policy*, in *Verfassungsblog*, 2023, reperibile online.

¹⁶ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

¹⁷ C. PINELLI, *I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027*, in IAI, Documenti, 7 aprile 2018, reperibile online.

¹⁸ M. FISICARO, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2019, p. 413 ss.; V. Viță, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017 reperibile online; M. Ioannidis, *Europe’s New Transformation: How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1237 ss.; K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis – A Rule of Law Analysis*, Cambridge, 2014.

¹⁹ Sulla possibilità per il legislatore dell’Unione di istituire in un atto di diritto derivato, altre procedure riguardanti i valori contenuti nell’articolo 2 TUE, diverse per scopo ed oggetto dalla procedura di cui all’Articolo 7 TUE, si vedano le sentenze “gemelle” della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. parlamento e Consiglio*, punti 155 ss., e causa C157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, punti 191 ss.

dal periodo di programmazione 2014-2020²⁰, e successivamente trasformate in condizioni *abilitanti* per la programmazione 2021-2027²¹. Non limitandosi a mera innovazione lessicale, queste ultime richiedono di esser rispettate per tutto il periodo e non solo all’inizio della programmazione, e conferiscono rilevanti poteri di controllo alla Commissione europea, in grado di intervenire in caso di “arretramenti” da parte di alcuni Stati membri rispetto agli impegni assunti in avvio di programmazione. Anche in relazione alla istituzione di un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione europea²² si rinviene un evidente collegamento fra il rispetto dei valori UE (ed in particolare della *rule of law*) e la sana gestione finanziaria del bilancio UE, considerando il primo quale presupposto essenziale della seconda²³.

Progressivamente, condizionalità sono state proposte anche a tutela di altri elementi nel sistema sovranazionale: si pensi ad esempio alla proposta di introdurre nei fondi strutturali, ed

²⁰ Fattori predefiniti concreti e precisi, prerequisiti considerati indispensabili per il conseguimento effettivo di un obiettivo specifico di un Programma operativo. Altre condizioni *ex ante* fanno ad esempio riferimento a precondizioni strategiche e istituzionali da raggiungere prima dell’utilizzo dei fondi strutturali, la cui necessità è stata evidenziata per la prima volta nel cd. Rapporto Barca del 2009, quale elemento indispensabile per favorire il raggiungimento di migliori risultati nella politica di coesione. F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, in *Independent Report, Report to European Commissioner for Regional Policy Danuta Hübner*, European Commission, Brussels, 2009.

²¹ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument, COM(2018) 375 final: “*Ex ante conditionalities’ in the 2014-2020 period are replaced by ‘enabling conditions’. These are fewer, more focussed on the goals of the fund concerned and – in contrast to the 2014-2020 period – monitored and applied throughout the period. The principle will be strengthened: Member States will not be able to declare expenditure related to specific objectives until the enabling condition is fulfilled. This will ensure that all co-financed operations are in line with the EU policy framework*”.

²² Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione. Sul regolamento e sulla sua applicazione, v. I. Staudinger, *The Rise and Fall of Rule of Law Conditionality*, in *European Papers*, 2022, p. 721 ss.; L. PECH, *The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2022, p. 107 ss.; M. FISICARO, *Protection of the rule of law and ‘competence creep’ via the budget: The Court of Justice on the legality of the conditionality regulation: ECJ Judgments of 16 February 2022, Cases C-156/21, ‘Hungary’ v ‘Parliament and Council’ and C-157/21, ‘Poland’ v ‘Parliament and Council’*, in *European constitutional law review*, 2022, p. 334 ss.; Id., *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union’s Values*, in *European Papers*, 2022, p. 697 ss.; M. KÖLLING, *The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget*, in *Journal of contemporary European studies*, 2022, p.1 ss.; A. BARAGGIA, *The “conditionality” regulation under the ECJ’s scrutiny: A constitutional analysis*, in *European law review*, 2022, p. 687 ss.; A. Hoxhaj, *The CJEU Validates in C-156/21 and C-157/21 the Rule of Law Conditionality Regulation Regime to Protect the EU Budget*, in *Nordic Journal of European Law*, 2022, p. 131 ss.; H. DUMBRAVA, *The rule of law and the EU’s response mechanisms in case of violation: a Romanian Case Study*, in *ERA-Forum*, 2021, p. 437 ss.; P. POHJANKOSKI, *New Year’s Predictions on Rule of Law Litigation. The Conditionality Regulation at the Court of Justice of the European Union*, in *Verfassungsblog*, 2021, disponibile online; J. ŁACNY, *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2021, p. 79 ss.; E. Cannizzaro, *Neither Representation nor Values? Or, “Europe’s Moment” – Part II*, in *European Papers*, 2020, p. 1101 ss.

²³ Del resto, considerazioni sulla necessità di perseguire il miglioramento dell’organizzazione della giustizia, libertà dei media, indipendenza della magistratura e indipendenza accademica, si rinviengono a partire dal 2013 e progressivamente sempre più, nelle stesse Raccomandazioni Specifiche per Paese (RSP) emanate nell’ambito della politica economica.

in particolare nel fondo di coesione, possibilità di sospendere la loro erogazione in caso di mancato rispetto del sistema di ripartizione delle quote dei migranti²⁴.

Accanto alle condizionalità politiche, progressivamente sono state inserite condizionalità economiche nel regolamento disposizioni comuni dei fondi strutturali e d'investimento, che impongono agli Stati membri di rispettare indirizzi e raccomandazioni inerenti la sorveglianza multilaterale (articolo 121 TFUE), e di evitare squilibri macroeconomici eccessivi (regolamento n. 1176/2011) e disavanzi pubblici eccessivi (articolo 126 TFUE)²⁵.

Condizionalità economiche si rinvencono notoriamente nei programmi di assistenza finanziaria europei, in primo luogo nel meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF)²⁶, introdotto sulla base giuridica dell'articolo 122, par. 2 TFUE²⁷ e mirante a preservare la stabilità finanziaria nell'UE²⁸. Lo strumento prevede la concessione di assistenza finanziaria

²⁴ La proposta di introdurre una clausola di sospensione dei pagamenti del fondo di coesione per gli Stati che rifiutassero il sistema di ripartizione dei migranti era stata avanzata nel 2017 da alcuni Stati membri, compresa l'Italia, nell'ambito del precedente periodo di programmazione, ma è risultata fortemente contrastata dai Paesi dell'Europa orientale e centrale (in particolare i Paesi di Visegrád: Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria), risultando quindi accantonata. Anche il Vicepresidente della Commissione europea, Jyrki Katainen, aveva evidenziato come la solidarietà che quei Paesi si aspettano dalla politica di coesione UE si applica anche alla crisi dei rifugiati. J. KATAINEN, *For cohesion as well as migration, solidarity is not a one-way street*, in *Euractiv*, 28 marzo 2017, reperibile *online*; J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Cohesion and the EU's budget: is conditionality undermining solidarity?*, in R. COMAN, A. CRESPIY, V.A. SCHMIDT (eds), *Governance and politics in the post-crisis European Union*, Cambridge, 2020, p. 121 ss.

²⁵ Sulla condizionalità macroeconomica nei fondi strutturali si vedano J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds*, in *Journal of Common Market Studies*, 2007, p. 535 ss.; P. TOKARSKI, S. VERHELST, *Macroeconomic Conditionality in Cohesion Policy: Added Value or Unnecessary Burden?*, in *European Policy Brief*, 2012, n. 13, reperibile *online*; I. BEGG, C. MACCHIARELLI, J. BACHTLER, C. MENDEZ, F. WISHLADE, *European economic governance and EU cohesion policy*, Report to the European Parliament, 2013, reperibile *online*; P. BERKOWITZ, C. RUBIANES, J. PIENKOWSKI, *The European Union's experiences with policy conditionalities*, Background document to the OECD-European Commission Seminar on "Conditionalities for More Effective Public Investment" held on 28 April 2017, 2017, reperibile *online*; V. VIȚĂ, *The Rise of Spending Conditionality in the EU: What Can EU Learn from the U.S. Conditional Spending Doctrine and Policies?*, in *EUI Work Paper*, 2017, reperibile *online*; Id., *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, reperibile *online*; Id., *Conditionalities in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee, DG for Internal Policies, PE 617. 498, settembre 2018, Bruxelles; M. FISCARO, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2019, p. 413 ss.; J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Cohesion and the EU's Budget: is conditionality undermining solidarity?*, in R. COMAN, A. CRESPIY, V.A. SCHMIDT (eds), *Governance and politics in the post-crisis European Union*, Cambridge, 2020, p. 121 ss. Si vedano anche la citata proposta di condizionalità al rispetto del sistema di ripartizione dei migranti e la condizionalità della disponibilità dei fondi a finalità strutturale al rispetto dello Stato di diritto al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Siffatti esempi, unitamente alla conferma della condizionalità macroeconomica anche nell'ambito della programmazione 2021-2027, evidenziano la propensione al consolidamento e alla continua espansione delle condizionalità nella politica di coesione.

²⁶ Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, come modificato nel 2015. Per una disamina, v. A. de GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1613 ss.; R. PALMSTORFER, *To bail out or not to bail out?: The current framework of financial assistance for euro area member States measured against the requirements of EU primary law*, in *European Law Review*, 2012, p. 771 ss.; T. Tuominen, *Mechanisms of financial stabilisation*, in F. FABBRINI, M. VENTORUZZO (ed.), *Research Handbook on EU Economic Law*, 2019, p. 81 ss.

²⁷ V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 7 et seq.

²⁸ Statement by the Heads of State and Government of the euro area, 7 maggio 2010, disponibile *online*.

allo Stato membro richiedente, previa approvazione di un programma di aggiustamento elaborato dallo Stato per soddisfare le condizioni economiche cui la stessa è subordinata²⁹.

Anche questo tipo di condizionalità non è innovazione sovranazionale: è noto come essa caratterizzi l'azione del Fondo Monetario Internazionale, ed anche il Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità, nel considerando 2 e soprattutto nell'art. 13 dello stesso Trattato, richiede il rispetto di una "rigorosa condizionalità" macroeconomica agli Stati membri che abbiano fatto richiesta di assistenza finanziaria.

All'interno dell'ordinamento UE essa si connota però di sfumature peculiari, in considerazione della possibile incidenza sul riparto di competenze fra Unione e Stati membri. Infatti, l'inclusione di simili condizionalità nella politica di coesione non si limita a costituire sostrato mirante a rafforzare l'efficacia delle misure nell'ambito della politica, ma diventa veicolo per il perseguimento di finalità diverse. Nei paragrafi seguenti si analizzeranno le conseguenze giuridiche di tale inserimento.

3.1. Fondi strutturali e condizionalità macroeconomica

Limitando in questo scritto l'analisi alla condizionalità macroeconomica, occorre evidenziare come sin dalle iniziali discussioni sull'Unione economica e monetaria (UEM) si fosse sottolineata la reciproca interdipendenza fra politica di coesione e politica economica, rilevandosi come il rispetto dei criteri di convergenza per l'adesione alla moneta unica (stabilità dei prezzi e riduzione dei deficit pubblici, specificamente in relazione al superamento del tetto del 3% nel rapporto deficit/PIL) potesse creare un contesto favorevole anche ad una maggiore efficacia dei fondi strutturali³⁰, quando l'effettività delle spese dei fondi fosse stata sostenuta da solide politiche economiche coordinate a livello centralizzato.

Reciprocamente, la politica di coesione ed i fondi strutturali che ne costituiscono lo strumento finanziario operativo hanno progressivamente assunto rilevanza in relazione al *policy-making* economico, attraverso un sempre più stringente collegamento con le misure europee di *governance* economica, che arriva a consentire la possibilità di sanzionare il mancato rispetto del divieto di *deficit* eccessivo, di squilibri macroeconomici eccessivi e di programmi di aggiustamento strutturale per gli Stati membri che abbiano richiesto assistenza finanziaria. Lo stesso in relazione all'eventuale mancata implementazione delle Raccomandazioni Specifiche per Paese (RSP) nell'ambito del semestre europeo³¹ che, nonostante una competenza

²⁹ Art. 3 regolamento 407/2010. Lo strumento, finanziato dal bilancio dell'Unione nell'ambito delle risorse proprie che coprono i prestiti, compresi gli interessi, che la Commissione è autorizzata a contrarre per conto dell'Unione europea sui mercati dei capitali o con le istituzioni finanziarie, ha fornito assistenza a Irlanda, Portogallo e Grecia. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, p. 961 ss.

³⁰ V. Risoluzione Parlamento europeo 12-EUR-RIS-195-0, reperibile *online*.

³¹ J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Cohesion and the EU's budget: is conditionality undermining solidarity?*, in R. Coman, A. CRESPI, V.A. SCHMIDT (eds), *Governance and politics in the post-crisis European Union* Cambridge, 2020, p. 121 ss.; M. SACHER, *Macroeconomic Conditionalities: Using the Controversial Link Between EU Cohesion Policy and Economic Governance*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2019, p. 179 ss.; M. FISICARO, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione*, cit.; V. VIȚĂ, *Conditionalities in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee, DG for Internal Policies, PE 617. 498, Brussels, September 2018, reperibile *online*; European Parliament, *European Economic Governance and Cohesion Policy*, 2014, reperibile *online*; S. Verhelst, *Cohesion Policy and Sound Economic Governance: Loveless Marriage*, in *Polish Quarterly of International Affairs*, 2014, p. 113 ss.; Id., *Don't Complicate It Even Further: Macroeconomic conditionality as a*

limitata dell'Unione in materia di politica economica e fiscale, ha condotto a trasformare raccomandazioni non vincolanti, strumenti di *soft law*, in elementi *enforceable*, attraverso la previsione di sospensione di impegni e/o pagamenti. Infatti, a partire dalla programmazione 1994-1999 in relazione al fondo di coesione³², e poi per tutti i fondi dal periodo di programmazione 2014-2020³³, nei regolamenti contenenti disposizioni comuni per i fondi a finalità strutturale è stato introdotto un collegamento esplicito fra coesione e *governance* economica europea, attraverso la previsione di una serie di condizionalità³⁴, interne³⁵ ed esterne³⁶ agli obiettivi della politica, inclusa quella macroeconomica³⁷.

substitute for new structural reform contracts, Egmont-Royal Institute for International Relations, 2013, reperibile *online*; European Commission, *EU Governance and EU Funds Testing the Effectiveness of EU Funds in a Sound Macroeconomic Framework*, Economic Papers 510, 2013, reperibile *online*; P. TOKARSKI, S. VERHELST, *Macroeconomic Conditionality in Cohesion Policy: Added Value or Unnecessary Burden?*, European Policy Brief No. 13, Egmont-Royal Institute for International Relations, Brussels, 2012, reperibile *online*; S. VERHELST, *Linking Cohesion Policy to European Economic Governance: An Idea Up for Improvement*, European Policy Brief 3, Egmont-Royal Institute for International Relations, 2011, reperibile *online*.

³² Regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione, fondato sulla base giuridica dell'art. 130D TCE. L'introduzione di un fondo di coesione è direttamente connessa con le negoziazioni in materia di Unione economica e monetaria, essendo espressamente destinata a cofinanziare progetti nel settore dell'ambiente e in quello delle infrastrutture, dei trasporti di interesse comune, in via complementare ai fondi a finalità strutturale, a quelli della Banca europea per gli investimenti (BEI) e agli altri strumenti finanziari, qualora risultino soddisfatte le seguenti condizioni: RNL pro capite inferiore al 90 % della media comunitaria ed esistenza di un programma volto a soddisfare le condizioni di convergenza economica di cui all'articolo 104 C del trattato (che fissava i criteri di convergenza per l'adesione alla terza parte dell'Unione economica e monetaria). See Article 6, Conditional assistance: "1. In the event of the Council deciding, in accordance with Article 104c (6) of the Treaty, that an excessive government deficit exists in a Member State, and if that decision is not abrogated in accordance with Article 104c (12) of the Treaty within one year or any other period specified for correcting the deficit in a recommendation under Article 104c (7), no new projects or, in the case of large multi-stage projects, no new stages of a project shall be financed from the Fund for that Member State. 2. Exceptionally, in the case of projects directly affecting more than one Member State, the Council, acting by a qualified majority on a recommendation from the Commission, may decide to defer suspension of financing. 3. Suspension of financing shall not take effect less than two years after the entry into force of the Treaty on European Union. 4. The suspension of financing shall cease when the Council, in accordance with Article 104c (12) of the Treaty, abrogates its decision adopted in accordance with Article 104c (6) of the Treaty".

³³ 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: v. consideranda 3 *bis* e *ter* e 19 e articolo 21.

³⁴ Sulla condizionalità, v. C. PINELLI, *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, novembre 2013, reperibile *online*.

³⁵ Si pensi ad esempio alla condizionalità *ex ante* su precondizioni strategiche e istituzionali da raggiungere prima dell'utilizzo dei fondi strutturali, la cui necessità è stata evidenziata per la prima volta nel cd. Rapporto Barca del 2009, quale elemento indispensabile per favorire il raggiungimento di migliori risultati nella politica di coesione. F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion*, cit.

³⁶ Ad esempio, conseguenti alla crisi economica e finanziaria che ha interessato molti Stati dell'Unione europea a partire dal 2007-2008, che ha comportato modifiche alla *governance* economica europea al fine di proteggere la resilienza dell'Unione economica e monetaria. V. D. FROMAGE, B. DE WITTE (eds), *Recent Evolutions in the Economic and Monetary Union and the European Banking Union: A Reflection*, Maastricht University, Faculty of Law Working Paper series, 2019, reperibile *online*; P. LEINO-SANDBERG, *Fiscal stabilisation for EMU: managing incompleteness*, in *European Law Review*, 2018, p. 623 ss.; I. BEGG, *Complementing EMU: rethinking Cohesion Policy*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2003, p. 161 ss.

³⁷ V. Commissione europea, *Investment for Jobs and Growth: Sixth Cohesion Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, 2014, p. 248: "macroeconomic conditionality, therefore, increases the incentive for all tiers of government to manage public finances prudently and there is a collective responsibility to ensure this".

Pur nella differente finalità degli obiettivi (la coesione mirante a ridurre le disparità territoriali in ottica redistributiva e solidaristica, la politica economica rivolta ad evitare il ripetersi di crisi del debito sovrano negli Stati membri UE, potenzialmente in grado di ripercuotersi su altri Stati e sull'intera euro-area), le due politiche si sono dunque progressivamente interconnesse. Tuttavia, l'introduzione di clausole di condizionalità nei regolamenti sui fondi strutturali è stata tutt'altro che pacifica³⁸, sia in considerazione del rischio di stravolgimento degli scopi della coesione e di azzeramento del suo ruolo in quanto strumento redistributivo basato sulla solidarietà³⁹, sia per la profonda incidenza di tale collegamento sull'autonomia della politica economica⁴⁰.

3.1.1. Sorveglianza multilaterale

Il regolamento (UE) n. 2021/1060 recante disposizioni comuni ai fondi strutturali e di investimento collega l'erogazione dei fondi al rispetto delle raccomandazioni specifiche per Paese (RSP) emanate nell'ambito del c.d. "semestre europeo", il noto ciclo di coordinamento delle politiche economiche, sociali, di bilancio e lavoro degli Stati membri nell'ambito delle competenze riconosciute all'Unione in materia di politica economica. L'articolo 12 del regolamento prevede che, prima dell'approvazione degli accordi di partenariato (che espongono l'orientamento strategico per la programmazione e le modalità per un impiego efficace ed efficiente dei fondi) e dei programmi operativi (per l'attuazione dei fondi nel periodo di programmazione rilevante, attualmente 2021-2027), la Commissione valuti le modalità con cui lo Stato membro intende dare seguito alle pertinenti RSP.

La Commissione può inoltre chiedere la revisione di tali documenti qualora ritenga le misure nazionali, proposte ed adottate, non adeguate rispetto alle RSP, e consideri necessaria un'ulteriore modifica per sostenerne l'attuazione⁴¹. Inoltre, qualora uno Stato membro non dia

³⁸ S. VERHELST, *Cohesion Policy and Sound Economic Governance: A Loveless Marriage*, in *The Polish quarterly of international affairs*, 2014, p. 113 ss.

³⁹ Si veda ad esempio la Risoluzione del Parlamento europeo del 18 aprile 1996 sull'Unione economica e monetaria e la coesione economica e sociale, in cui si ribadiva che l'Unione economica e monetaria avrebbe dovuto essere attuata tenendo conto della coesione economica e sociale, obiettivo prioritario della Comunità, sottolineando la necessità di adottare misure di accompagnamento, al fine di evitare che l'UEM e la politica di coesione potessero ostacolarsi a vicenda. V. anche N. DONATI, *Under what conditions? How the narrative of EMU fiscal stability is reshaping Cohesion policy's EU solidarity*, in *Journal of European Integration*, 2023, p. 293 ss.; J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Cohesion and the EU's budget: is conditionality undermining solidarity?*, in R. COMAN, A. CRESPIY, V.A. SCHMIDT (eds), *Governance and politics in the post-crisis European Union*, Cambridge, 2020, p. 121 ss.; P. Becker, *Solidarité et conditionnalité: deux principes directeurs de la politique européenne de cohésion*, in *Revue française de finances publiques*, 2018, p. 67 ss.; K. PANTAZATOU, *Promoting solidarity in crisis times: Building on the EU Budget and the EU Funds*, in *Perspectives on Federalism*, 2015, reperibile online.

⁴⁰ P. LEINO, T. SAARENHEIMO, *Fiscal stabilisation for EMU: managing incompleteness*, in *European Law Review*, 2018, p. 623 ss., a p. 639: "interpreting cohesion policies in such an expansive manner so as to effectively empty the field of economic policies of independent content would seem to contravene this Treaty logic". Si veda anche Corte di giustizia, sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, punto 64: "occorre rilevare che, poiché gli articoli 2, par. 3, e 5, par. 1, TFUE circoscrivono il ruolo dell'Unione nel settore della politica economica all'adozione di misure di coordinamento, le disposizioni dei Trattati UE e FUE non conferiscono una competenza specifica all'Unione per istituire un meccanismo di stabilità come quello previsto da tale decisione".

⁴¹ Articolo 19, par. 2, reg. 2021/1060: "Tale richiesta può essere effettuata per le seguenti finalità: 1) sostenere l'attuazione di una pertinente raccomandazione specifica per paese adottata a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE e di una pertinente raccomandazione del Consiglio adottata a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE, indirizzata allo Stato membro interessato; 2) sostenere l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni del Consiglio rivolte allo Stato membro interessato e adottate a norma dell'articolo 7, paragrafo 2 o dell'articolo 8,

seguito effettivo a una richiesta di modifica dei programmi, il regolamento prevede che la Commissione possa proporre al Consiglio di sospendere in tutto o in parte i pagamenti per i programmi o le priorità interessati dalla richiesta di modifica, esponendo i motivi per i quali ritiene che lo Stato membro non abbia adottato misure efficaci.

Tali poteri di riprogrammazione e sospensione appaiono particolarmente rilevanti, soprattutto in considerazione del fatto che possono esser riferiti non solo agli Stati membri euroarea, ma a tutti gli Stati dell'Unione, risultando quindi incisivi anche nei confronti di Stati verso i quali il controllo nell'ambito del semestre europeo è più blando⁴².

Tali previsioni erano state introdotte nel regolamento disposizioni comuni già a partire dal periodo di programmazione 2007-2013. Nella proposta originaria della Commissione il rispetto di tali condizionalità era immaginato come misura incentivante, che apriva alla possibilità di ricevere tassi di cofinanziamento UE maggiori, pagamenti anticipati o flessibilità nelle regole di spesa⁴³. Tuttavia, l'avanzato timore di un disallineamento temporale fra le procedure del semestre europeo e quelle della politica di coesione e di un superamento del principio di sussidiarietà ha condotto all'introduzione di modalità diverse, miranti a sanzionare la mancata considerazione delle RSP. Gli Stati membri sono stati quindi richiesti di argomentare le modalità con cui le RSP sono state oggetto di osservazione nella redazione degli accordi di partenariato e dei programmi operativi concordati tra ciascuno Stato membro e la Commissione Europea⁴⁴, attraverso l'indicazione di previsioni di intervento concrete e non vaghe.

3.1.2. Divieto di disavanzo pubblico eccessivo e rispetto dei programmi di aggiustamento economico

Sin dalla programmazione 1994-1999, l'art. 6 del regolamento (CE) n. 1164/94 prevedeva che l'assistenza del fondo di coesione fosse condizionata al rispetto dei criteri di convergenza, in particolare al mantenimento del rapporto fra disavanzo pubblico e prodotto interno lordo entro il 3%, in caso contrario ipotizzandosi la sospensione dei finanziamenti⁴⁵.

paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, a condizione che tali modifiche sono ritenute necessarie per contribuire a correggere gli squilibri macroeconomici”.

⁴² Occorre comunque evidenziare una mancanza di omogeneità nei richiami alle Raccomandazioni Specifiche nei diversi accordi di partenariato degli SM, sovente richiamate in termini solo generici, senza che tuttavia per questo la Commissione abbia richiesto riprogrammazioni degli Accordi.

⁴³ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006, COM(2011) 0615 final : “*The preferred option was the combined option since this option would allow addressing the preconditions necessary for the effective use of the CSF Funds and would provide incentives to attain predefined objectives and targets and align the implementation of programmes with the Union's economic governance*”.

⁴⁴ Article 23 regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006.

⁴⁵ Art. 6 regolamento (CE) n. 1164/94 che introduce il fondo di coesione: “Assistenza condizionata 1. In caso di decisione presa dal Consiglio, il quale constati, conformemente all'articolo 104 C, paragrafo 6 del trattato, l'esistenza di un disavanzo pubblico eccessivo in uno Stato membro, e se la decisione non viene abrogata ai sensi

Anche il regolamento (CE) n. 1084/2006⁴⁶, sempre disciplinante il Fondo di coesione per la programmazione successiva, stabiliva, in relazione al divieto di *deficit* eccessivo sancito nei criteri di convergenza fissati a Maastricht, che il Consiglio avesse la facoltà di sospendere la totalità o una parte degli stanziamenti d'impegno del fondo nei confronti dello Stato membro interessato, qualora il Consiglio avesse deciso, conformemente all'allora articolo 104, par. 6 TCE (attuale art. 126, par. 6 TFUE), che esisteva un disavanzo pubblico eccessivo in uno Stato membro beneficiario, o avesse determinato, *ex art.* 104, par. 8 TCE (attualmente art. 126, par. 8 TFUE), che lo Stato membro interessato non aveva dato seguito effettivo a una sua raccomandazione formulata ai sensi dell'articolo 104, par. 7 TCE (oggi art. 126, par. 7 TFUE) (art. 4 reg. 1084/2006⁴⁷).

Occorre tuttavia evidenziare come la previsione di sospensione, pure inserita nel regolamento, non abbia poi trovato applicazione concreta nella pratica⁴⁸ e come l'unico Stato membro destinatario di una (breve) procedura di sospensione per violazione della condizionalità macroeconomica relativa alla violazione del divieto di disavanzo pubblico eccessivo sia stato l'Ungheria⁴⁹, subito però riammesso all'utilizzo del fondo di coesione, sulla base della valutazione positiva da parte della Commissione, che ha considerato sufficienti le

del paragrafo 12 di detto articolo entro un anno o entro qualsiasi altro termine stabilito per correggere il disavanzo in una raccomandazione formulata ai sensi del paragrafo 7 del medesimo articolo, il Fondo non finanzia, per tale Stato membro, alcun nuovo progetto e, in caso di progetti di grande portata da realizzare in varie fasi, alcuna nuova fase di progetto. (...) 4. La sospensione del finanziamento cessa quando il Consiglio abroga, ai sensi dell'articolo 104 C, paragrafo 12 del trattato, la decisione adottata a norma del paragrafo 6 di tale articolo”.

⁴⁶ Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94.

⁴⁷ Article 4, Conditions applying to access to Fund assistance: “*Assistance from the Fund shall be conditional on the following rules: (a) if the Council has decided in accordance with Article 104(6) of the Treaty that excessive government deficit exists in a beneficiary Member State, and (b) has established in accordance with Article 104(8) of the Treaty that the Member State concerned has not taken effective action in response to a Council recommendation made under Article 104(7) of the Treaty, it may decide to suspend either the totality or part of the commitments from the Fund for the Member State concerned with effect from 1 January of the year following the decision to suspend. If the Council establishes that the Member State concerned has taken the necessary corrective action, it shall decide, without delay, to lift the suspension of the commitments concerned. At the same time, the Council shall decide, on a proposal from the Commission, to re-budget the suspended commitment in accordance with the procedure set out in the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management. The Council shall take the decisions referred to in paragraphs 1 and 2 by qualified majority on a proposal from the Commission*”.

⁴⁸ Portogallo e Grecia, pur soggette a procedura per disavanzi pubblici eccessivi per diversi anni, non sono state destinatarie di decisione formale di sospensione, così come l'erogazione dei fondi strutturali non è stata sospesa nei confronti dei 10 nuovi Stati membri dell'allargamento del 2004. La Commissione aveva tentato di avviare la procedura nei confronti di Germania e Francia, ma il Consiglio ha adoperato la sua discrezionalità in materia, bloccando la procedura. V. J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Cohesion and the EU's budget: is conditionality undermining solidarity?*, in R. COMAN, A. CRESPI, V.A. SCHMIDT (eds), *Governance and politics in the post-crisis European Union*, Cambridge, 2020, p. 121 ss.; P. BECKER, *Solidarité et conditionnalité: deux principes directeurs de la politique européenne de cohésion*, in *Revue française de finances publiques*, 2018, p. 67 ss.; V. VIȚĂ, *Conditionalities in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee, DG for Internal Policies, September 2018, PE 617. 498.

⁴⁹ Il 22 febbraio 2012 la Commissione europea ha raccomandato al Consiglio dell'UE di sospendere il pagamento di 495 milioni di euro del Fondo di coesione all'Ungheria a partire dall'inizio del 2013. Il 13 marzo 2012, con Decisione di esecuzione 2012/156/UE che sospende gli impegni da del Fondo di coesione per l'Ungheria a partire dal 1° gennaio 2013, il Consiglio ha deciso di sospendere parte degli impegni del Fondo di coesione, in conformità all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1084/2006. V. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_161.

azioni poste in essere dal governo ungherese per ridurre il proprio deficit pubblico entro il 3% nel 2012 e per mantenerlo stabile anche per l'anno successivo⁵⁰.

La condizionalità al rispetto del divieto di disavanzo pubblico eccessivo ha trovato poi disciplina generale nel regolamento disposizioni comuni n. 1303/2013 relativo ai fondi strutturali e d'investimento per il periodo di programmazione 2014-2020⁵¹.

L'estensione d'applicabilità al di là del fondo di coesione ha trovato luogo nonostante le critiche formulate sul punto dal *Rapporteur* del Parlamento europeo, che già in sede di prima lettura aveva evidenziato come la proposta della Commissione⁵² di far rientrare gli obiettivi e i fondi della politica di coesione nella strategia macroeconomica Europa 2020 ne avrebbe stravolto il ruolo. Ad avviso del *Rapporteur*, scopo della coesione avrebbe dovuto essere garantire lo sviluppo equilibrato ed armonico degli Stati membri, senza aggravare le ripercussioni delle crisi, né accentuare le disparità sociali, la disoccupazione e la povertà. Il relatore aveva dunque respinto ogni "tentativo di collegare la politica di coesione e i relativi fondi con il Patto di stabilità e crescita, la *governance* economica e qualsiasi accordo economico e finanziario tra Stati membri"⁵³, ritenendo che la coesione non dovesse essere legata alla capacità degli Stati membri di porre in atto una politica economica anticiclica, e che i finanziamenti destinati alle regioni europee a titolo dei fondi strutturali non avrebbero dovuto essere subordinati al rispetto delle condizionalità macroeconomiche imposte dalle politiche economiche dell'Unione. In quella occasione era stato anche evidenziato come simili condizionalità non avrebbero condotto ad un aumento dell'efficacia della politica di coesione e come, al contrario, la sospensione dei pagamenti avrebbe potuto rappresentare un duro colpo per gli Stati membri in difficoltà, sottolineandosi come i finanziamenti alle *regioni* europee per finalità di coesione non avrebbero dovuto essere interrotti a causa del mancato conseguimento, da parte degli *Stati* membri, di un obiettivo macroeconomico. "Lo scopo della politica di coesione è di garantire lo sviluppo equilibrato ed eliminare le disuguaglianze. Sospendere i pagamenti a Stati membri in difficoltà non farebbe altro che peggiorare la situazione"⁵⁴.

Il Parlamento europeo aveva anche proposto di esplicitare chiaramente nei *consideranda* del regolamento disposizioni comuni che "la politica di coesione non dovrebbe essere collegata né al Patto di stabilità e crescita né al pacchetto sulla *governance* economica che rafforza il Patto. Le ipotesi che ne sono alla base sono indubbiamente diverse e i loro obiettivi diametralmente opposti. La politica di coesione non dovrebbe essere intesa né a imporre condizionalità macroeconomiche e finanziarie rigorose che rendano necessarie misure di austerità, né a penalizzare gli Stati membri. La politica di coesione è destinata invece ad

⁵⁰ Cfr. decisione di esecuzione 2012/323/UE del Consiglio, del 22 giugno 2012, che revoca la sospensione degli impegni del Fondo di coesione per l'Ungheria.

⁵¹ 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. Si veda anche: European Commission, *Guidelines for the Application of Measures to Establish a Link between the Effectiveness of the European Structural and Investment Funds and Sound Economic Governance under Article 23 of Regulation (EU) No 1303/2013*, COM(2014) 494 final (Brussels, 30 luglio 2014).

⁵² COM(2011) 615.

⁵³ COM (2011) 615 – C7 0335/2011 – 2011/0276, *Short justification*.

⁵⁴ *Ibid.*

attenuare e a correggere gli squilibri e le problematiche risultanti dalla messa in atto, nelle regioni europee, dei principi dell'economia di mercato, contribuendo così a ridurre le disparità in termini di crescita negli Stati membri e a promuovere la coesione economica e sociale con l'obiettivo di conseguire una reale convergenza"⁵⁵. Anzi, il PE aveva proposto l'estensione della possibilità di un aumento dei pagamenti, già prevista nella proposta della Commissione in relazione a Stati membri con temporanee difficoltà di bilancio, anche agli Stati che attraversassero "una grave recessione ai sensi del regolamento (CE) n. 1466/97 e del regolamento (CE) n. 1467/97"⁵⁶.

Anche diversi Stati membri, compresa l'Italia⁵⁷, avevano ritenuto inopportuno un collegamento fra l'erogazione dei fondi strutturali e il rispetto dei parametri macroeconomici, proprio per il possibile notevole impatto sui territori meno sviluppati in Europa e per la potenziale incidenza sugli obiettivi primari della politica di coesione e sul principio di solidarietà, specie in periodi congiunturali di crisi finanziaria.

Ad ogni modo, la versione finale del regolamento ha mantenuto il collegamento fra i fondi SIE e una sana *governance* economica, correlata al mancato rispetto del divieto di *deficit* eccessivo⁵⁸, con il solo bilanciamento della conferma della previsione di un dialogo strutturato con il Parlamento europeo⁵⁹.

In concreto, anche in questo periodo di programmazione, così come per il precedente, sospensioni non sono state applicate dalla Commissione: Spagna e Portogallo, pur soggette al braccio correttivo del Patto di Stabilità e Crescita per deficit eccessivo sin dal 2009, non avevano adottato misure correttive adeguate per affrontare i propri disavanzi eccessivi. Questo avrebbe dovuto comportare l'avvio di due procedure sanzionatorie, una ai sensi dell'art. 126, par. 8 TFUE e l'altra per violazione della condizionalità macroeconomica nell'ambito dei fondi strutturali, ma entrambe le procedure sono state sospese dalla Commissione europea⁶⁰ che ha

⁵⁵ COM (2011) 615 – C7 0335/2011 – 2011/0276, proposta di emendamento Considerando 19 *bis*, nuovo. V. anche proposta di emendamento n. 10, relativa al considerando 85, in cui il Comitato suggeriva di esplicitare che: "(l)le decisioni di sospendere i pagamenti non dovrebbero essere legate alle politiche economiche degli Stati membri ma solo all'individuazione di gravi violazioni del sistema di gestione, controllo e monitoraggio dei progetti e di irregolarità di spesa riguardanti gli Stati membri che non hanno adottato misure correttive".

⁵⁶ Art. 22, paragrafo 1 – comma 1 – lettera c bis (nuova) e paragrafo 2 bis (nuovo). Relatore per parere Nikolaos Chountis del 25 ottobre 2011, approvato in Commissione affari economici e monetari, 2 luglio 2012 (COM(2013)0246 – C7-0107/2013 – 2011/0276(COD)).

⁵⁷ Senato della Repubblica, XVI Legislatura, Doc. XVIII-bis n. 65 Risoluzione della 14^a Commissione Permanente (Politiche dell'Unione europea) (Estensori Fontana e Germontani) approvata nella seduta dell'8 maggio 2012 p. 4: "Nell'ambito di una valutazione complessivamente positiva, va tuttavia rilevato come il pacchetto di coesione contenga diversi aspetti problematici, per quanto attiene, tra l'altro, ai requisiti per l'attribuzione dei finanziamenti (le cosiddette "condizionalità"), alla ripartizione dei fondi stessi e al nuovo strumento del partenariato" (enfasi aggiunta), reperibile *online*.

⁵⁸ Art. 23, reg. 1303/2013.

⁵⁹ Art 23, par. 15, reg. 1303/2013.

⁶⁰ V. Council Decision (EU) 2016/1222 of 12 July 2016 establishing that no effective action has been taken by Spain in response to the Council recommendation of 21 June 2013 e Council Decision (EU) 2016/1230 of 12 July 2016 establishing that no effective action has been taken by Portugal in response to the Council recommendation of 21 June 2013.

fatto ricorso a tutta la flessibilità concessale dai Trattati⁶¹ e dal regolamento disposizioni comuni⁶².

Una condizionalità macroeconomica di questo tipo ha trovato conferma anche nell'attuale periodo di programmazione 2021-2027⁶³, con l'obbligo per la Commissione di tenere in debito conto "the opinions expressed by the European Parliament"⁶⁴. La prospettiva è stata reintegrata su proposta di tale ultima istituzione, dopo che l'originaria proposta della Commissione l'aveva espunta⁶⁵. Tuttavia, per la prima volta è stata introdotta una clausola che consente alla Commissione di non procedere con la sospensione degli impegni (o dei pagamenti per i casi più gravi), qualora "it has determined the existence of a severe economic downturn in the euro area or in the Union as a whole within the meaning of Articles 3(5) and 5(2) of Council Regulation (EC) No 1467/97"⁶⁶. Tale previsione, è stato notato, evita peraltro la necessità ricorrere all'interpretazione "flessibile"⁶⁷ data dalla Commissione all'obbligo di sospensione senza deroghe nel caso di constatazione da parte del Consiglio, con decisione, della mancata adozione di azioni effettive volte a correggere *deficit* eccessivi, come invece previsto nel regolamento relativo al periodo di programmazione precedente. In quello, infatti, la sospensione degli impegni o dei pagamenti nei fondi strutturali appariva automatica, potendo essere revocata solo qualora la procedura per *deficit* eccessivo fosse stata sospesa o se il Consiglio avesse abrogato la decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo⁶⁸. Ma il regolamento non disciplinava le tempistiche per l'avvio della procedura di sospensione, che rimanevano nella discrezionalità della Commissione, che sostanzialmente si limitava a procrastinarle *sine die*, fino all'abrogazione delle decisioni del Consiglio sull'esistenza di un disavanzo eccessivo⁶⁹.

⁶¹ La prima sospensione della procedura sanzionatoria trova fondamento giuridico art. articolo 126 TFUE, che la prevede in caso di superamento eccezionale e temporaneo del valore di riferimento, qualora il rapporto resti vicino al valore di riferimento (art. 126, par. 2, lett. a)).

⁶² La sospensione degli impegni o dei pagamenti nei fondi strutturali appariva alquanto automatica, potendo essere revocata solo qualora la procedura per *deficit* eccessivo fosse sospesa o se il Consiglio avesse abrogato la decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo (art. 23, regolamento disposizioni comuni). Tuttavia, il regolamento non disciplinava le tempistiche per l'avvio della procedura, che rimanevano nella discrezionalità della Commissione. Per un'analisi della flessibilità utilizzata dalla Commissione in tale ambito, v. M. Sacher, *Macroeconomic Conditionalities: Using the Controversial Link Between EU Cohesion Policy and Economic Governance*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2019, p. 179 ss.

⁶³ Art. 19 reg. 2021/1060.

⁶⁴ Art. 19, par. 6 reg. 2021/1060: "In its proposal, the Commission shall set out the grounds for concluding that the Member State has failed to take effective action. In making its proposal, the Commission shall take account of all relevant information, and shall give due consideration to any elements arising from and opinions expressed through the structured dialogue under paragraph 14".

⁶⁵ Art. 15, par. 6, COM(2018) 375 final, 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.

⁶⁶ Art. 19, par. 7 reg. 2021/1060.

⁶⁷ M. Sacher, *Macroeconomic Conditionalities: Using the Controversial Link*, cit.

⁶⁸ Art. 23, reg. 1303/2013.

⁶⁹ M. Sacher, *Macroeconomic Conditionalities*, cit.

Una simile condizionalità macroeconomica è stata inoltre introdotta anche nell'ambito del RRF⁷⁰, il più importante strumento di NGEU, anch'esso adottato sulla base giuridica dell'articolo 175, par. 3 TFEU.

Infine, sospensioni di impegni e pagamenti nell'ambito dei fondi strutturali sono inoltre possibili, sulla base delle previsioni dello stesso articolo 19 del regolamento (UE) n. 2021/1060, paragrafi 7 ss., anche in relazione i programmi di aggiustamento economico per gli Stati membri che ne abbiano fatto richiesta⁷¹, anche in questo caso con decisione del Consiglio, adottata a maggioranza qualificata invertita, su proposta della Commissione.

Tutte le proposte di sospensione di impegni (o di pagamenti, in caso di urgenza o per violazioni particolarmente gravi) sono corredate da alcune misure di garanzia nei confronti dei destinatari: devono tenere in considerazione gli elementi emersi nel corso del dialogo strutturato con il Parlamento europeo, rientrare nei massimali previsti dal regolamento e garantire che l'ambito e il livello della sospensione siano proporzionati, rispettino la parità di trattamento tra Stati membri e tengano conto della situazione socioeconomica dello Stato membro interessato, in particolare del livello di disoccupazione, povertà o esclusione sociale nello Stato membro interessato rispetto alla media dell'Unione e dell'impatto della sospensione sull'economia dello Stato membro interessato (art. 19, par. 11 reg. 2021/1060).

4. Politica di coesione e strumenti per lo sviluppo economico

Sotto un diverso profilo, i fondi strutturali sono stati progressivamente utilizzati anche per il perseguimento di altri obiettivi economici, e specificamente la promozione di riforme strutturali, che la Commissione europea considera “*changes that modify - in a lasting way - the structure of economy and the institutional and regulatory framework in which businesses and people operate*”⁷². Le riforme strutturali, miranti a migliorare i mercati del lavoro e dei prodotti, il contesto imprenditoriale, l'innovazione, la fiscalità e sistemi di *welfare*, costituiscono importanti misure di politica economica e come tali specificamente considerate nelle RSP formulate nell'ambito del Semestre europeo. Anche questi obiettivi sono stati gradualmente considerati dagli strumenti della coesione, che hanno anche concretamente partecipato a finanziarne la realizzazione.

⁷⁰ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. V. art. 10, Misure per collegare il dispositivo a una sana *governance* economica.

⁷¹ Articolo 19, par. 8, lettere c) e d) reg. 2021/1060: “La Commissione può proporre al Consiglio di sospendere in tutto o in parte gli impegni o i pagamenti per uno o più programmi di uno Stato membro nei seguenti casi: (...) c) se la Commissione conclude che lo Stato membro non ha adottato misure di cui al regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio e, di conseguenza, decide di non autorizzare l'erogazione del sostegno finanziario concesso a tale Stato membro; d) qualora il Consiglio decida che uno Stato membro non si conforma al programma di aggiustamento macroeconomico di cui all'articolo 7 del regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio”.

⁷² COM(2018) 391: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma di sostegno alle riforme. La proposta, attualmente ritirata, menzionava le riforme strutturali come strumento in grado di “*at tackling obstacles to the operation of the drivers of growth by, for example, reorganising the markets for labour, products and services and financial markets, thereby encouraging job creation, investment and productivity*”, “*at improving the efficiency and quality of the public administration and of the services and benefits offered by State to its citizens*”.

Sin dal 2010⁷³ la Commissione europea ha evidenziato come un incentivo positivo alle riforme strutturali, mirante a rafforzare il funzionamento dell'EMU, potesse pervenire dai programmi di assistenza tecnica dei fondi strutturali e come, reciprocamente, le riforme strutturali potessero accelerare il raggiungimento dell'obiettivo primario della coesione (l'eliminazione del divario fra i livelli di sviluppo dei territori dell'Unione). E nei periodi di programmazione successivi il collegamento fra coesione e riforme strutturali si è costantemente rafforzato.

4.1. Programma di supporto alle riforme strutturali

Nel periodo 2017-2020 è stato per la prima volta sperimentato un programma di sostegno per le riforme strutturali (SRSP)⁷⁴, adottato sulla doppia base giuridica dell'articolo 175, par. 3 TFUE in materia di politica di coesione e dell'art. 197, par. 2 TFUE in materia di cooperazione amministrativa, per agevolare, su richiesta di uno Stato membro, il sostegno all'attuazione delle riforme strutturali individuate nel contesto del semestre europeo, tramite l'assistenza tecnica dei fondi strutturali⁷⁵.

Nel programma 2017-2020 era espressamente precisato che *“the financing of the Programme through the transfer of allocations from technical assistance at the initiative of the Commission under Regulations (EU) No 1303/2013 and (EU) No 1305/2013 should only be considered a one-off solution that should not constitute a precedent as regards the funding of future initiatives”*⁷⁶. Tuttavia, già nel dicembre 2017⁷⁷ era stato proposto di ampliare la dotazione del programma⁷⁸ e di estenderne l'obiettivo al conseguimento dei criteri di convergenza per gli Stati membri non euroarea⁷⁹, in parte ricorrendo allo strumento di flessibilità e in parte *“inviting Member States to make use of the possibility, under Article 11 of the Structural Reform Support Programme Regulation, of transferring part of their resources from the technical assistance component of the European Structural and Investment Funds to the Structural Reform Support Programme, for the purpose of provision of support for the implementation of reforms, including reforms linked to euro adoption”*.

⁷³ European Commission, Fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy, COM(2010) 642, 10 novembre 2010, reperibile *online*.

⁷⁴ COM(2018) 391, cit. L'SRSP è stato proposto nel novembre 2015 e concordato nel maggio 2017 con una dotazione iniziale di 142,8 milioni di EUR per il periodo 2017-2020.

⁷⁵ Regolamento (UE) 2017/825 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017 che istituisce il programma di sostegno alle riforme strutturali per il periodo 2017-2020 e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 1305/2013. Già in precedenza, v. European Commission, Communication – Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union: The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument, 20 marzo 2013, COM(2013)165.

⁷⁶ Considerando 17 e art. 11 (enfasi aggiunta).

⁷⁷ COM(2017) 825 final, Proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE) 2017/825 per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali e adattarne l'obiettivo generale.

⁷⁸ COM(2017) 825, cit., Contesto della proposta e articolo 10, par. 1 modificato: “La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma è fissata a 222 800 000 EUR a prezzi correnti”.

⁷⁹ COM(2017) 825, cit. Contesto della proposta: “l'euro è destinato ad essere la moneta unica dell'Unione nel suo insieme e pertanto in ultima analisi tutti gli Stati membri (...) sono tenuti e hanno diritto ad entrare nella zona euro. È pertanto necessario essere lungimiranti e aiutare gli Stati membri non appartenenti alla zona euro a prepararsi all'adesione quando lo desiderano”; articolo 5 bis: “Articolo 5 bis, Sostegno per la preparazione all'adesione alla zona euro “Il programma può finanziare azioni e attività a sostegno delle riforme che possono aiutare gli Stati membri a prepararsi all'adesione alla zona euro”.

In relazione alla programmazione 2021-2027 la Commissione aveva proposto di introdurre un autonomo programma di sostegno alle riforme⁸⁰, che avrebbe dovuto fornire sovvenzioni per attuare le riforme strutturali individuate nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese e ritenute auspicabili dalla Commissione, con un bilancio molto più rilevante (25 miliardi di euro) rispetto alla fase sperimentale precedente⁸¹, nell'ambito di un programma più ampio per approfondire l'UEM. Il programma di sostegno alle riforme sarebbe stato aperto a tutti gli Stati membri, sempre sulla base sul combinato disposto degli articoli 175, par. 3 e 197, par. 2 TFEU.

La proposta è stata però accantonata nel ripensamento del *multiannual financial framework* necessitato dalla crisi pandemica, e gli obiettivi del programma sono confluiti nella *Recovery and Resilience Facility*⁸². Appare però immaginabile che, per il post-2026, si possa tornare a proporre strumenti interni al bilancio UE volti a favorire le riforme strutturali, ed appare plausibile che a tal fine venga proposta nuovamente la base giuridica dell'art. 175, par. 3 TFEU, sulla cui legittimità di impiego anche in relazione alle riforme strutturali si è del resto già pronunciato anche il Servizio giuridico del Consiglio dell'Unione europea⁸³.

Tuttavia, se una sinergia fra politica di coesione e riforme strutturali appare positiva e rispondente ad un obiettivo di coerenza e superamento della duplicazione fra strumenti, non ne vanno sottaciuti i rischi potenziali, insiti in particolare nella possibile lesione dell'obiettivo primario della coesione di ridurre le disparità in tutte le regioni dell'Unione⁸⁴, anche stante la possibilità che gli Stati tendano ad allocare una progressiva maggiore dotazione finanziaria al programma di sostegno alle riforme strutturali a scapito delle risorse della coesione, in considerazione della non necessità di cofinanziamento nazionale nella prima politica rispetto alla seconda (il cofinanziamento nel programma di sostegno alle riforme sarebbe solo "*on a voluntary basis*")⁸⁵. Occorre peraltro menzionare che la medesima preoccupazione di depauperare l'allocatione finanziaria originariamente prevista per la politica di coesione si rinveniva anche in relazione ad altri ambiti: nella proposta di regolamento volta ad istituire un sostegno alla produzione di munizioni⁸⁶ nell'ambito dell'aggressione militare della Russia nei

⁸⁰ Unitamente all'introduzione di una funzione europea di stabilizzazione degli investimenti (EISF): Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione della Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti, COM(2018) 387 final. Sulla funzione, si rinvia al paragrafo successivo.

⁸¹ Il programma sarebbe stato composto da tre strumenti distinti e complementari: lo strumento per la realizzazione delle riforme per fornire sostegno finanziario alle riforme; lo strumento di assistenza tecnica per offrire e condividere competenze tecniche (in pratica la continuazione del programma sperimentale del 2017-2020); uno strumento di convergenza, per aiutare gli Stati membri con deroga nel loro cammino verso l'adesione all'euro.

⁸² B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit.; S. Bekker, *The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?*, in *Politics and governance*, 2021, p. 175 ss.

⁸³ Council of the European Union, Opinion of the Legal Service, interinstitutional file 2018/0213(COD), doc. 6582/19, punti 18-55. Il parere evidenziava la congruità della base giuridica e il mancato sconfinamento nella politica economica, in considerazione del fatto che lo strumento appariva focalizzato sul *sostegno alla resilienza economica degli Stati membri* e dunque un esercizio interno alla politica di coesione. Per un commento critico, v. P. LEINO-SANDBERG, P. LINDSETH, *How Cohesion Became the EU's Vehicle for Economic Policy*, in *Verfassungsblog*, 2023, reperibile online.

⁸⁴ R. HUGUENOT-NOËL, A. HUNTER, F. ZULEEG, *Can the EU structural funds reconcile growth, solidarity and stability objectives?*, in *European Policy Centre*, 2017, reperibile online.

⁸⁵ La proposta di regolamento prevedeva infatti che gli Stati membri potessero richiedere il trasferimento al programma fino al 5% delle risorse dagli stanziamenti del FESR, del FSE+, del Fondo di coesione o del FEAMP.

⁸⁶ Proposta di regolamento, del 3 maggio 2023, del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la legge a sostegno della produzione di munizioni COM(2023) 237.

confronti dell'Ucraina, si prevedevano, ad esempio, stanziamenti *ad hoc* per aumentare la produzione di munizioni terra-terra e munizioni di artiglieria, come pure di missili (“prodotti per la difesa pertinenti”). La proposta consentiva agli Stati membri di trasferire allo strumento risorse originariamente destinate ai fondi strutturali⁸⁷. Tale previsione è stata tuttavia espunta nella versione definitiva del regolamento⁸⁸. Inoltre, la stessa Commissione ha precisato che “per far fronte alle sfide impreviste, in aggiunta alle flessibilità di bilancio esistenti, è stato necessario ricorrere ampiamente alle riassegnazioni e alla riprogrammazione”⁸⁹. Ad esempio, i “fondi della politica di coesione sono stati largamente mobilitati per sostenere le persone in fuga dalla guerra in Ucraina e gli Stati membri di accoglienza con i pacchetti Azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE) e Assistenza flessibile ai territori (FAST-CARE). Le modifiche dei programmi 2014–2020 e 2021–2027 hanno attenuato la pressione di bilancio sugli Stati membri e consentito un utilizzo più rapido e flessibile dei finanziamenti disponibili. REPowerEU, che mira ad affrancare l'UE dai combustibili fossili russi e a far fronte alla crisi climatica, è finanziato in larga misura dalla riassegnazione e dal cambio di destinazione di altri fondi”⁹⁰.

Il rischio è che trasferimenti volontari e riassegnazioni minino l'efficacia degli obiettivi primari della politica di coesione, snaturandone eccessivamente la funzione originaria.

4.2. Coesione e funzione di stabilizzazione

Accanto alla previsione di un programma per le riforme strutturali, nel 2018 la Commissione europea aveva anche proposto l'introduzione di una *European Investment Stabilisation Function* (EISF)⁹¹, sempre sulla base giuridica dell'art. 175, par. 3 TFEU⁹², mirante a rafforzare il futuro dell'Unione economica e monetaria nel solco del “metodo comunitario”, consentendo all'Unione di intervenire finanziariamente a favore di Stati membri

⁸⁷ COM(2023) 237, *Articolo 5. Bilancio*: “3. Le risorse assegnate agli Stati membri in regime di gestione concorrente possono essere trasferite allo strumento, su richiesta dello Stato membro interessato, alle condizioni di cui alle pertinenti disposizioni del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio. La Commissione esegue tali risorse direttamente, in conformità dell'articolo 62, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio. Tali risorse sono utilizzate a beneficio dello Stato membro interessato. Se la Commissione non ha assunto un impegno giuridico in regime di gestione diretta per le risorse trasferite in conformità del presente paragrafo, le corrispondenti risorse non impegnate possono essere ritrasferite al fondo dal quale sono state inizialmente trasferite e assegnate a uno o più programmi in conformità delle condizioni di cui alle pertinenti disposizioni del regolamento (UE) 2021/1060. 4. L'importo di cui al paragrafo 1 può anche finanziare l'assistenza tecnica e amministrativa necessaria per l'attuazione dello strumento, segnatamente le attività di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione, compresi i sistemi informatici istituzionali”.

⁸⁸ Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023.

⁸⁹ Comunicazione della Commissione del 20 giugno 2023 al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2021 – 2027*, COM(2023) 336, p. 2.

⁹⁰ COM(2023) 336, p. 2. In particolare, “*il sostegno alla flessibilità dell'energia a prezzi accessibili (SAFE) è stato introdotto nei fondi della politica di coesione 2014-2020 per aiutare direttamente famiglie vulnerabili e piccole e medie imprese (PMI) a far fronte all'aumento dei costi energetici*”.

⁹¹ Proposta di regolamento del 31 maggio 2018 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di una Funzione Europea di Stabilizzazione degli Investimenti, COM(2018) 387 final.

⁹² Sulla legittimità di tale base giuridica per lo strumento proposto, si veda il Parere del Servizio giuridico del Consiglio: Council of the European Union, *Opinion of the Legal Service*, interinstitutional file 2018/0212(COD), doc. 5347/19, punti 22-48. Per un commento, v. P. LEINO-SANDBERG, P. LINDSETH, *How Cohesion Became the EU's Vehicle for Economic Policy*, in *Verfassungsblog*, 2023, reperibile online.

euro-area (o partecipanti all'*Exchange Rate Mechanism*, ERM II) interessati da *shock* asimmetrici, al fine di mantenere adeguati livelli di investimento anche in caso di crisi (accanto a strumenti internazionali quali il MES).

La proposta mirava a consentire alla Commissione di contrarre prestiti sui mercati finanziari al fine di concedere crediti agli Stati membri partecipanti e prevedeva la creazione di un Fondo di stabilizzazione per coprire i costi legati ai tassi di interesse, garantiti dal bilancio dell'Unione ma finanziati dai contributi nazionali degli Stati membri partecipanti, quali entrate con destinazione esterna e dunque senza incidenza sul bilancio dell'Unione.

Secondo la proposta, lo strumento avrebbe dovuto contribuire al rafforzamento della coesione economica e sociale, sebbene la coesione non apparisse lo scopo prioritario della funzione, risultando invece centrali la stabilizzazione economica e il rafforzamento della resilienza delle economie degli Stati dell'eurozona⁹³. La proposta era corredata da clausole di condizionalità macroeconomica, al fine di evitare possibili abusi e *moral hazards* da parte degli Stati membri interessati.

Tuttavia, anche questa proposta è stata ritirata dalla Commissione, anche a seguito delle critiche sollevate in ordine alla sua ammissibilità, per via dell'incidenza di un simile strumento sul riparto di competenze fra UE e Stati membri⁹⁴, neppure risultando sufficiente a legittimare la base giuridica indicata la limitazione ai soli shocks "asimmetrici"⁹⁵.

Nell'estate del 2019 la Commissione ha allora immaginato di introdurre un diverso strumento, mirante al rafforzamento della convergenza e della competitività (*Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness*, BICC) piuttosto che all'assorbimento degli *shocks* asimmetrici⁹⁶. Il BICC avrebbe trovato copertura finanziaria nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, a cui avrebbero potuto aggiungersi eventuali contributi volontari da parte degli Stati membri. A differenza dallo strumento di stabilizzazione, inoltre, il BICC appariva privo delle caratteristiche di condivisione del rischio.

Il BICC, anch'esso limitato agli Stati euro-area, trovava origine nel combinato disposto di una normativa di diritto secondario (un regolamento UE) e di un accordo intergovernativo fra Stati della zona euro volto a finanziare progetti per riforme presentati nell'ambito dei programmi nazionali di stabilità, basati sulle raccomandazioni rafforzate per la zona euro e sulle RSP formulate nell'ambito del semestre europeo. Uno strumento di convergenza e riforma sarebbe invece stato istituito per gli Stati membri in deroga, collegato alle riforme immaginate nei programmi nazionali di convergenza.

⁹³ P. LEINO, T. SAARENHEIMO, *Fiscal stabilisation for EMU: managing incompleteness*, in *European Law Review*, 2018, p. 623 ss., at p. 634: "Merely requiring, as the Commission does, that a measure 'contributes' to cohesion would set a very low threshold indeed. Measures often have repercussions or indirect or distant effects also in other policy areas without affecting their main or predominant objective and component".

⁹⁴ Su questo profilo, si v. *amplius, infra*, par. 5, e B. LUCKE, B.R. NEUMANN, *Bad rules rather than slow discretion? A critical appraisal of EU stabilisation policy*, in *International Journal of Economic Policy Studies*, 2021, p. 367 ss.; R. VAUBEL, *Proposals for Reforming the Eurozone: A Critique*, in J. CASTANEDA, A. ROSELLI, G. WOOD (eds), *The Economics of Monetary Unions: Past Experiences and the Eurozone*, London, 2021, p. 226 ss.; J.-C. JUNCKER, F. TIMMERMANS, *State of the Union Address. Letter of Intent to President*, 2017: "The political goal of economic, social and territorial cohesion is inapt to legitimize policy measures that are considered necessary to attain other Treaty objectives for which the necessary authorization is not provided in the respective other Titles of the Treaty".

⁹⁵ B. LUCKE, B.R. NEUMANN, *Bad rules rather than slow discretion?*, cit., a p. 374.

⁹⁶ Per un'analisi sull'origine della proposta, v. M.G. Schoeller, *Preventing the eurozone budget: issue replacement and small state influence in EMU*, in *Journal of European Public Policy*, 2020, p. 1727 ss.

Anche questa seconda proposta è stata però ritirata, sostituita da *Next Generation EU* (NGEU), che persegue scopi simili ma con una dotazione finanziaria incomparabilmente superiore e con applicazione territoriale ampliata⁹⁷. *Next Generation EU*, infatti, a differenza delle proposte precedenti, è aperto a tutti gli Stati dell'Unione e non solo a quelli euro-area o ai membri dell'ERM II.

Fra i molteplici elementi di interesse dello strumento NGEU, questo appare certamente uno dei più rilevanti dal punto di vista dell'integrazione sovranazionale, perché evidenzia il declino della necessità d'una integrazione economica differenziata fra Stati membri che adottano la moneta unica e Stati membri con deroga⁹⁸. NGEU è però basato sull'articolo 122 TFUE ed ha dunque natura eccezionale e temporanea; appare allora possibile che nuove proposte basate sull'articolo 175, par. 3 TFUE possano essere nuovamente formulate dopo il 2026, nonostante la natura sostanzialmente diversa fra coesione e stabilizzazione⁹⁹.

Infatti, nonostante il fatto che l'assistenza finanziaria in caso di crisi non risulti espressamente menzionata fra gli obiettivi della coesione, essa non appare neppure esclusa ed anzi in questo senso essa già costituisce la base giuridica dell'*European Solidarity Fund* (EUSF), creato nel 2002 per combattere le gravi inondazioni nell'Europa centrale e da allora utilizzato per diversi eventi catastrofici (in ultimo lo strumento è stato modificato nel 2022 per includere nel suo ambito di applicazione le emergenze sanitarie pubbliche¹⁰⁰). La stessa base giuridica è anche utilizzata per il *Fund for European Aid to the Most Deprived*¹⁰¹ e per

⁹⁷ Paul Dermine considera NGEU un insieme di “*unprecedented, far-reaching institutional reforms, which have the potential to transform the founding structures and templates of European integration*”, P. DERMINE, *The EU's response to the COVID-19 crisis and the trajectory of fiscal integration in Europe: Between continuity and rupture*, in *LIEI*, 2020, p. 337 ss., a p. 345; A. STEINBACH, *The Next Generation EU. Are we having a Hamiltonian Moment?*, in *EULawLive, Week-end Edition*, 26 June 2020, reperibile online. Secondo F. FABBRINI, il NGEU contribuisce in modo significativo alla federalizzazione dell'UE, dotandola di una capacità fiscale: F. FABBRINI, *Next Generation EU: Legal Structure and Constitutional Consequences*, Cambridge, 2022.

⁹⁸ B. DE WITTE, *The innovative European response to COVID-19: decline of differentiated integration and reinvention of cohesion policy*, cit.; P. DERMINE, *The EU's response to the COVID-19 crisis*, cit.; B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit., nota 157; P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 433 ss.; P. LEINO-SANDBERG, *New Generation EU – A constitutional change without constitutional change*, in *Reconnect Blog*, 2021, reperibile online; D. FROMAGE, *Towards increasing unity and continuing executive predominance within the E(M)U post-COVID?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2020, p. 385 ss.; European Commission, *Q&A: Next Generation EU – Legal Construction*, 9 June 2020, reperibile online; 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 Working Papers*, 2019, p. 48 ss.

⁹⁹ B. Lucke, B.R. Neumann, *Bad rules rather than slow discretion? A critical appraisal of EU stabilisation policy*, in *International Journal of Economic Policy Studies*, 2021, 367 ss.: “Cohesion is commonly understood as improving the economic structure of disadvantaged regions—typically irrespective of cyclical economic fluctuations. It is mainly focussed on supply-side conditions and unfolds its effects only gradually over time. By contrast, macroeconomic stabilisation policy involves economy-wide (rather than regional) measures which stimulate aggregate demand in the short-term and which are applied solely during crises and recessions”.

¹⁰⁰ Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, modificato dal regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020. Il FSUE è finanziato al di fuori del bilancio UE, con fondi aggiuntivi raccolti dagli Stati membri (vedi Accordo interistituzionale del dicembre 2013). Il budget annuale massimo è di 500 milioni di euro (prezzi 2011), unitamente ad eventuali fondi rimanenti dall'anno precedente.

¹⁰¹ Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti.

*l'European Globalisation Adjustment Fund*¹⁰². Inoltre, l'art. 175, par. 3 TFUE¹⁰³ è notoriamente la base giuridica della *Recovery and Resilience Facility* (RRF)¹⁰⁴, il più importante strumento nell'ambito di *Next Generation EU*, che espressamente cita coesione economica (art. 3, par. 1, lett. c) e coesione sociale e territoriale (art. 3, par. 1, lett. d) fra i suoi pilastri, pur perseguendo anche obiettivi di transizione verde e digitale, politiche per la prossima generazione, rafforzamento della capacità di risposta alle crisi e di preparazione alle crisi¹⁰⁵.

5. Brevi osservazioni critiche

Alcune osservazioni si impongono in ordine al quesito se uno *shift* quale quello descritto nell'ambito degli obiettivi della coesione rimanga nei limiti del quadro istituzionale e del riparto di competenza fra Stati membri e UE, quale delineato nei Trattati.

Un primo profilo problematico inerisce l'individuazione di un effettivo confine fra politica economica e politica di coesione. Da un lato, è noto come gli obiettivi della politica di coesione debbano essere tenuti in considerazione nel perseguimento di tutte le politiche dell'Unione (articolo 175 TFUE, come interpretato dalla Corte di giustizia¹⁰⁶). Dall'altro la politica di coesione, pur nell'ampiezza dei propri obiettivi¹⁰⁷ e nell'ambito della discrezionalità riconosciuta al legislatore sovranazionale per la sua implementazione, non può essere utilizzata per adottare misure il cui contenuto ecceda il proprio ambito di applicazione¹⁰⁸, miranti a far rispettare obiettivi non rilevanti per i fondi SIE, o per introdurre misure economiche che potrebbero trovare base giuridica in altre politiche.

In proposito a noi pare che la condizionalità macroeconomica, se utilizzata solo al fine di stimolare il rispetto da parte degli Stati membri delle regole di *governance* già fissate nell'ambito della politica economica, a mero rafforzamento della loro efficacia e senza introdurre nuove misure, risulti compatibile con gli obiettivi della coesione e non sconfini in scelte discrezionali di politica economica. In tale interpretazione, peraltro, la scelta se sopportare le conseguenze del mancato rispetto delle prescrizioni condizionali in materia economica rimarrebbe nella disponibilità degli Stati membri.

Tuttavia, occorrerebbe precisare meglio questa nuova interpretazione degli obiettivi della coesione, almeno nella legislazione secondaria e nel regolamento disposizioni comuni in

¹⁰² Regolamento (CE) n. 1927/2006 (2007-2013), regolamento (UE) n. 1309/2013 (2014-2020) del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, e regolamento (UE) 2021/691 sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori espulsi dal lavoro (FEG) e che abroga il regolamento (UE) n. 1309/2013.

¹⁰³ Lo stesso articolo, congiuntamente all'articolo 322, par. 1 TFUE, costituisce anche la base giuridica di *Just Transition Fund*, strumento mirante a supportare la diversificazione economica dei territori maggiormente colpiti dalle misure di transizione climatica: Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021.

¹⁰⁴ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹⁰⁵ Tali ultimi, a rigore, sembrerebbero aggiungersi a quelli propri della coesione, ingenerando dubbi in ordine alla sufficienza della sola base giuridica dell'art. 175, par. 3 TFUE quale fondamento dello strumento.

¹⁰⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 23 novembre 1999, causa C-149/96, *Repubblica portoghese contro Consiglio dell'Unione europea*, punto 86: "le disposizioni controverse presentano un carattere programmatico, di modo che la realizzazione dell'obiettivo della coesione economica e sociale deve essere il risultato delle politiche e delle azioni della Comunità nonché degli Stati membri".

¹⁰⁷ V. nota 13.

¹⁰⁸ Sentenza C-166/07, cit., punto 46.

particolare, con un esplicito richiamo al ruolo servente al rispetto delle misure di governance economica. Anche una conferma da parte della Corte di giustizia in ordine alla valutazione del mancato sconfinamento delle condizionalità macroeconomiche sulle competenze degli Stati membri, nei regolamenti relativi ai fondi strutturali, ridurrebbe le incertezze collegate alla difficile interpretazione dei confini degli obiettivi della coesione, e garantirebbe maggiore certezza giuridica.

Al contrario, l'attribuzione alla coesione di un ruolo in grado di coniugare i propri obiettivi originari con il rafforzamento dell'UEM, operato dall'istituzione tecnocratica di Bruxelles¹⁰⁹ senza un adeguato approfondimento politico né idonea legittimazione democratica¹¹⁰, rischia di essere poco efficace e di alimentare negli Stati membri posizioni euroscettiche e recrudescenze di sovranismi¹¹¹. Appare invece essenziale sottolineare e salvaguardare la legittimazione democratica di una simile nuova attribuzione alla coesione e l'*accountability* di tutti i soggetti coinvolti. In questo senso, sarebbe opportuno garantire adeguata trasparenza nelle relazioni bilaterali Commissione-Stato membro nell'ambito delle procedure di controllo delle condizionalità macroeconomiche nella politica di coesione, che al momento appaiono meno limpide di quelle applicate nell'ambito del semestre europeo, e valorizzare invece la previsione relativa al dialogo strutturato con il Parlamento europeo, prevista per tutta la procedura di verifica del rispetto della condizionalità macroeconomica (art. 19, par. 14 reg. 2021/1060), in considerazione del potenziale significativo impatto di tali misure negli Stati membri, a fronte del limitato ruolo dell'istituzione democratica sovranazionale nell'ambito del semestre europeo.

Inoltre, simili condizionalità richiedono agli Stati adempimenti che, se non rispettati, possono avere ripercussioni negative principalmente sugli attori locali, i maggiori destinatari dei fondi strutturali, che però non sono pienamente coinvolti nella procedura del semestre europeo, e non risultano quindi in grado di efficacemente incidere sull'attuazione nazionale delle RSP. In proposito il Comitato delle Regioni (CdR) ha reiteratamente avanzato la proposta di rivedere il processo del semestre europeo per tener conto della dimensione territoriale e di coinvolgere gli enti locali e regionali sia a livello di analisi (analisi annuale della crescita, impatto territoriale dei programmi nazionali di riforma e delle raccomandazioni specifiche per paese) che sul piano operativo (attraverso un coinvolgimento più forte e sistematico degli enti locali e regionali, con effettiva *governance* multilivello)¹¹². Ad avviso del CdR, solo questo

¹⁰⁹ “The Commission’s power of the purse, combined with the intense bilateral exchanges it will have with national authorities, and the integration of the RRF into the wider framework of the European Semester (a process which the Commission has come to dominate overtime),⁸⁴ will substantially upgrade its ability to exercise policy guidance, formulation and supervision over national decision-making in the socioeconomic field, de facto enabling the Commission to co-construct the economic and industrial recovery strategies with the Member States”: C. CLOSA, *Institutional Change in EU Macroeconomic and Fiscal Governance – The Reinforcement of the Commission*, in F. AMTENBRINK, G. DAVIES, D. KOCHENOV, J. LINDEBOOM (eds), *The Internal Market and the Future of European Integration – Essays in Honour of Lawrence W. Gormley*, Cambridge, 2019, p. 322 ss.

¹¹⁰ B. DIAS PINHEIRO, D. FROMAGE (eds), *National and European Parliamentary Involvement in the EU’s Economic Response to the COVID Crisis*, in *EU Law Live - Weekend Edition*, novembre 2020, reperibile online.

¹¹¹ M. RUFFERT, P. LEINO-SANDBERG, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 433 ss.

¹¹² Opinions Committee of the Regions 134th CoR Plenary Session, 10-11 April 2019: “lack of formal involvement of local and regional authorities in the European semester policy process is liable to result in a top-down approach to programming the new cohesion programmes, which would place undesirable restrictions on freedom of choice at local and regional level and undermine flexibility”.

collegamento sarebbe in grado di giustificare il legame condizionale fra fondi strutturali e semestre europeo. Tale proposta, tuttavia, non ha trovato piena concretizzazione.

Infine, in relazione al rischio di duplicazione delle sanzioni per l'unica condotta inadempiente, che potrebbe trovare censura sia nell'ambito delle procedure del *Six-pack* che nelle condizionalità macroeconomica dei fondi strutturali, il regolamento disposizioni comuni prevede solo un riferimento alla necessità di rispettare il principio di proporzionalità nella decisione in ordine all'ambito e al livello di sospensione da applicare, di rispettare la parità di trattamento tra Stati membri e di tener conto della situazione socioeconomica dello Stato membro interessato e dell'impatto della sospensione sulla sua economia. Una maggiore attenzione alle problematiche correlate al *bis in idem* apparrebbe dunque necessaria. Anche l'impatto delle sospensioni sui programmi di importanza critica, miranti ad affrontare condizioni difficili in campo economico o sociale, dovrebbe rappresentare un fattore oggetto di specifica considerazione¹¹³.

Maggiori dubbi di compatibilità con i Trattati emergono, a nostro avviso, in relazione all'assistenza finanziaria e alla funzione di stabilizzazione europea finanziati attraverso i fondi strutturali. Infatti, una funzione di stabilizzazione europea potrebbe emergere, *in nuce*, nel crinale del riparto di competenze fra Stati membri e Unione in materia di politica economica, come rafforzata e precisata nel Patto di stabilità e crescita¹¹⁴, con questo chiudendo spazi di operatività alla politica di coesione in materia.

Tuttavia, per via della nota "asimmetria" dell'Unione economica e monetaria (UEM), caratterizzata da politica monetaria centralizzata e politica fiscale decentralizzata ma coordinata a livello europeo, una esplicita attribuzione di stabilizzazione alla politica economica europea manca, e dunque la coesione potrebbe ancora intervenire a coprire le lacune insite nella struttura di *governance* dell'UEM. Anche rispetto a questo profilo, comunque, occorrerebbe argomentare adeguatamente in ordine all'ambito di applicazione territoriale della politica di coesione, che si rivolge a enti territoriali e regionali, con attenzione particolare "alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna" (art. 174, par. 3 TFUE), a differenza della funzione di stabilizzazione, che mira a fornire un sussidio generale agli investimenti in uno Stato. Ad ogni modo, una conferma in ordine alla bontà della base giuridica della coesione per la funzione di stabilizzazione si rinviene nel già citato parere emesso dal servizio giuridico del Consiglio sullo strumento EISF¹¹⁵. A noi pare tuttavia non adeguatamente sviscerata, in tale parere, la correttezza dell'applicabilità dell'articolo 158, par. 3 TCE (attuale

¹¹³ Art. 19, par. 11 reg. 1060/2011 (in termini analoghi si esprimeva l'art. 23, par. 11 del reg. 1303/2013).

¹¹⁴ Il Patto è notoriamente al momento oggetto di profondo ripensamento, dopo essere stato sospeso in conseguenza della crisi pandemica. Il 26 aprile 2023 la Commissione europea ha pubblicato un pacchetto contenente 3 proposte legislative: una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio ("nuovo braccio preventivo del patto di stabilità e crescita"); una proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento dell'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi ("modifiche al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita"); e una proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri ("modifiche alla direttiva sui quadri di bilancio").

¹¹⁵ Council of the European Union, Opinion of the Legal Service, interinstitutional file 2018/0212(COD), doc. 5347/19.

art. 175, par. 3 TFUE) solo ad un limitato numero di Stati membri, dell'euro-area o partecipanti all'ERM II, tendenzialmente maggiormente solidi dal punto di vista finanziario rispetto a quelli non eurozona, quando lo scopo di quella base giuridica è fornire sostegno ai territori in ritardo di sviluppo (art. 174, par. 2 TFUE)¹¹⁶. Un ultimo rilievo critico in ordine ad una funzione di stabilizzazione europea, che dovrebbe trovare più adeguata analisi giuridica, si riferisce all'assenza, a trattati invariati, di una esplicita competenza fiscale sovranazionale, sia nella politica di coesione che in quella economica¹¹⁷.

6. Conclusioni

Il presente lavoro ha analizzato l'evoluzione della coesione, da politica a finalità redistributiva basata sui fondi strutturali ad elemento in grado di esprimere obiettivi non pienamente attribuiti all'Unione nei Trattati. In particolare, si è verificato come la coesione attualmente sostenga misure di politica economica¹¹⁸ e come questo abbia modificato il ruolo delle istituzioni sovranazionali nei processi economici degli Stati membri¹¹⁹.

Se è allora possibile che un accentramento a livello sovranazionale possa essere positivo per la solidità economica e la resilienza dell'Unione su base solidale, questo dovrebbe però essere più chiaramente discusso ed accompagnato da legittimazione democratica e adeguata *accountability*, in piena trasparenza, evitando quelli che sono stati definiti sotterranei accaparramenti da parte delle istituzioni di Bruxelles.

¹¹⁶ Idib.: “*Since Eurozone countries are on average richer than non-Eurozone countries, it is not obvious that financial support for Eurozone countries benefits the EU’s cohesion*”.

¹¹⁷ H.-D. HORN, *Zur Rechtsgrundlage einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion (EISF) – mit Folgerungen für ein Eurozonen-Budget* – Legal report on behalf of the European Conservatives and Reformists Group of the European Parliament, January 2019, Universität Marburg: “The political goal of economic, social and territorial cohesion is inapt to legitimize policy measures that are considered necessary to attain other Treaty objectives for which the necessary authorization is not provided in the respective other Titles of the Treaty”.

¹¹⁸ P. LEINO-SANDBERG, P. LINDSETH, *How Cohesion Became the EU’s Vehicle for Economic Policy*, in *Verfassungsblog*, 2023, reperibile online.

¹¹⁹ P. LEINO-SANDBERG, P. LINDSETH, *How Cohesion Became the EU’s Vehicle for Economic Policy*, cit.; B. De Witte, *The European Union’s Covid-19 Recovery Plan: the Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, cit.