CRIO **PAPERS**

N° 73

CRISTINA DE LEO

**IL FUTURO DELLA POLITICA DI
COESIONE DOPO IL 2027.
IL PARERE C/2024/1041
DEL COMITATO DELLE REGIONI.**

© 2024 Cristina De Leo

CRIO Papers A Student-Led Interdisciplinary Paper Series ISSN: 2037-6006
The School of Laws
University of Catania
Villa Cerami I – 95124 Catania Italy

Series Editor
Rosario Sapienza

Editorial Staff
Federica Antonietta Gentile, Gemma Halliday, Giuseppe Matarazzo,
Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi

Graphic Project
Ena Granulo www.studioen.it

1. Premessa

Il Comitato europeo delle Regioni (d'ora in avanti CdR) ha adottato il 29 novembre 2023 il parere dal titolo «Il futuro della politica di coesione dopo il 2027»¹, in cui ha presentato le proprie richieste relative al ciclo di programmazione dei fondi strutturali che avrà inizio nel 2028.

Ne esamineremo qui di seguito alcuni passaggi salienti.

2. Il principio del «non nuocere alla coesione»

Una prima definizione del principio del «non nuocere alla coesione» è stata fornita per la prima volta dalla Commissione nell'ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale. In tale documento, si legge che «nessuna azione dovrebbe ostacolare il processo di convergenza o contribuire alle disparità regionali».

Il CdR, col parere «Non nuocere alla coesione – un principio trasversale che contribuisce alla coesione come obiettivo e valore globale dell'UE»² si è mostrato favorevole all'introduzione di tale principio, nonostante la relazione della Commissione non abbia fornito indicazioni approfondite che chiariscano quali elementi nuocciano alla coesione e quali possano essere le possibili soluzioni³.

La proposta avanza dal CdR in tale parere ha ad oggetto l'introduzione di un principio che abbia una portata ampia, in grado di contemplare tutte le politiche europee che abbiano un impatto territoriale e le politiche nazionali pertinenti e che includa l'obbligo di rispettare i principi essenziali della coesione, quali il partenariato e la *governance* multilivello.

¹ Comitato europeo delle regioni, parere C/2024/1041.

² Comitato europeo delle regioni, parere 2023/C 257/01.

³ *Ivi.*, sezione 1.

Infatti, nonostante tutte le politiche dell'UE debbano contribuire allo sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione e alla coesione economica, sociale e territoriale, il Comitato osserva che attualmente non esiste un meccanismo che garantisca che le politiche diverse dalla politica di coesione siano effettivamente vincolate a tale obiettivo. Il Comitato propone alla Commissione di applicare una regola obbligatoria di «conformità o spiegazione» collegata al principio del non nuocere alla coesione nella relazione di ogni iniziativa proposta⁴.

Nel parere, il Comitato mette in luce quali elementi possano nuocere alla coesione.

Si sottolinea che alcune politiche dell'UE rischiano di andare nel senso apposto al processo di convergenza. In particolare, non solo le politiche di finanziamento ma anche le iniziative economiche o gli accordi commerciali, anche se non sembrano connotati da un punto di vista territoriale, possono creare degli ostacoli alle regioni più svantaggiate.

A nuocere alla coesione, inoltre, può essere la complessità dei fondi dell'UE e le regole per il loro utilizzo, soprattutto se i progetti vengono gestiti da attori locali o regionali con scarse competenze tecniche⁵.

Nel parere si pone l'accento sul carattere fortemente centralizzato (e quindi nocivo alla coesione) del Dispositivo per la ripresa e la resilienza che ha eluso la consultazione con le regioni e i comuni. In più, quest'ultima misura non ha previsto in capo agli Stati membri alcun obbligo di riferire in merito alla distribuzione dei fondi nelle varie regioni.

La coesione può essere indebolita dalla mancanza di una visione d'insieme dell'effetto combinato di tutte le normative dell'UE e che le varieguate forme di finanziamento che operano in parallelo (es. Dispositivo per la ripresa e la resilienza, *React-EU*, Fondi strutturali e di investimento europei), sono disciplinati da norme e obblighi

⁴ *Ivi.*, sezione 9.

⁵ *Ivi.*, sezioni 15 e 16.

di attuazioni diversi che potrebbero creare delle incertezze e rendere più lento l'avvio di certi programmi⁶.

Nel parere pubblicato a novembre 2023, il CdR mette in luce che l'attuale architettura complessiva dei finanziamenti, comprendente fondi direttamente o indirettamente destinati alla coesione, comporta la sovrapposizione di priorità e meccanismi attuati diversi che possono «ostacolare l'attuazione della politica di coesione»⁷. Tale frammentazione produce delle ripercussioni negative sia nel breve che nel medio e lungo termine:

- nel breve termine, introduce degli ulteriori oneri burocratici e amministrativi per le autorità di gestione, di audit e per i beneficiari;
- nel medio termine, la complessità così generata può indebolire i principi fondamentali della politica di coesione, quali la *multilevel governance* e l'approccio place-based a favore della centralizzazione;
- nel lungo termine, ad essere compressi possono essere l'identità, i valori fondamentali e la missione della politica di coesione⁸.

Il Comitato sottolinea che, in realtà, persino nell'ambito della politica di coesione possono essere adottate delle misure in grado di ostacolare il processo di convergenza. Ciò può avvenire, ad esempio, non assegnando i livelli di massimi di finanziamento alle regioni meno sviluppate o in transizione.

Secondo il Comitato, inoltre, l'utilizzo dei finanziamenti della politica di coesione come mezzo per fronteggiare le recenti crisi può mettere a rischio il rispetto dei principi fondamentali della coesione (partenariato, *governance* multilivello, programmazione).

⁶ *Ivi.*, sezioni 19 e 20.

⁷ Comitato europeo delle regioni, parere C/2024/1041, sezione 39.

⁸ *Ivi.*, sezione 39 e 40.

Ad avviso del CdR, il principio del «non nuocere alla coesione» dovrebbe trovare applicazione mediante:

- una valutazione *ex ante* rafforzata, una valutazione intermedia, in corso ed *ex post* dell'impatto territoriale di tutte le pertinenti politiche dell'UE⁹;
- un miglior coordinamento delle politiche/dei fondi dell'UE e la loro attuazione a livello nazionale e subnazionale¹⁰.

Nel parere sul futuro della politica di coesione, il CdR sottolinea che il principio del «non nuocere alla coesione» debba applicarsi a tutte le politiche dell'UE affinché anche queste sostengano la coesione sociale, economica e territoriale di cui agli artt. 3 TUE e 174 TFUE. In particolare, il Comitato insiste sul fatto che «la promozione della coesione dovrebbe essere considerata anche un modo per favorire la solidarietà e il sostegno reciproco tra gli Stati membri, che è essenziale per rafforzare la resilienza delle città, dei comuni e delle regioni e mantenere la pace, la stabilità e la sicurezza in Europa»¹¹.

3. Le «disparità regionali» e la cosiddetta trappola dello sviluppo

Alla sezione 15 del parere in esame, il Comitato sottolinea che «si dovrebbero utilizzare nuovi indicatori complementari a quello attuale basato sul PIL per definire l'ammissibilità alla politica di coesione [...] per fornire una nuova definizione di

⁹ In particolare, il Comitato propone di rafforzare la valutazione sia *ex ante* che *ex post* dei potenziali impatti territoriali differenziati e degli effetti negativi sulla coesione nell'ambito del pacchetto di strumenti «legiferare meglio» della Commissione.

¹⁰ Al riguardo, il Comitato invita la Commissione a creare una più forte complementarità tra le diverse politiche e fondi di investimento al fine di conseguire determinati obiettivi. Incoraggia, inoltre, i governi nazionali ad effettuare una valutazione di impatto territoriale *ex ante* così che anche le politiche nazionali tengano in considerazione le istanze provenienti dai territori.

¹¹ Comitato europeo delle regioni, parere 2023/C 257/01, sezione 9.

«disparità regionali», tenendo conto, in particolare, delle regioni che si trovano in una «trappola dello sviluppo».

Al fine di un più completo inquadramento della questione, sempre corretto premettere che l'art. 108, par. 1 del regolamento n. 1060/2021 recante disposizioni generali per il periodo di programmazione 2021-2027 continua a distinguere le regioni in tre categorie:

- a. regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL pro capite dell'UE-27;
- b. regioni in transizione, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 100% della media del PIL pro capite dell'UE-27;
- c. regioni più sviluppate, il cui PI pro capite è superiore al 100% della media del PIL pro capite dell'UE-27.

Nell'ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, la Commissione ha analizzato la crescita delle regioni nel periodo 2000-2019. È stato evidenziato, in particolare, che alcune regioni degli Stati membri orientali che avevano un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE nel 2000 hanno sostenuto uno sviluppo crescente, dimostrando un rapido recupero. Viceversa, molte regioni meridionali nella medesima situazione hanno attraversato periodi di crescita bassa o negativa. Infatti, molte di esse non sono riuscite a riprendersi dalla crisi finanziaria del 2008 ed è in relazione a tali regioni che si parla di «trappola dello sviluppo»¹².

Nonostante l'unico indicatore che la legislazione europea utilizza al fine di categorizzare le regioni ed ammetterle ai finanziamenti sia il PIL pro capite, il concetto di

¹² Tale espressione è stata utilizzata per la prima volta da S. Iammarino, A. Rodríguez-Pose, M. Storper, A. Diemer in «Falling into the Middle-Income Trap? A study on the Risks for EU Regions to be caught in a Middle-Income trap», un report presentato alla Commissione nel giugno 2020.

«trappola dello sviluppo» non si basa sul semplice rallentamento della crescita del PIL ma anche su altre dimensioni. Esso, in particolare, tiene conto di tre elementi: PIL pro capite, produttività e occupazione.

In conclusione, il Comitato propone di definire un approccio più globale alla misurazione dei benefici, sia nella fase nella progettazione che nell'attuazione dei fondi connessi alla politica di coesione, che combini indicatori qualitativi e quantitativi e indicatori che vadano oltre il PIL: l'indice di progresso sociale nell'UE, l'indice di vulnerabilità ai cambiamenti climatici, il reddito disponibile delle famiglie¹³.

4. Il meccanismo delle condizionalità

Alla sezione 31 del parere, il Comitato «chiede la sospensione della condizionalità macroeconomica nel periodo successivo al 2027, in quanto il legame tra il quadro di *governance* economica dell'UE e la politica di coesione non deve basarsi su un approccio punitivo in base al quale i fondi strutturali e d'investimento europei (e altri programmi di finanziamento dell'UE) sono ostaggio delle decisioni degli Stati membri».

Inoltre, sottolinea la necessità di garanzie giuridiche più forti per far sì che «l'applicazione della condizionalità dello Stato di diritto non pregiudichi i beneficiari locali e regionali dei fondi»¹⁴. Il CdR, quindi si oppone a «qualsiasi sospensione dei finanziamenti suscettibile di avere un impatto sugli enti locali e regionali che non sono responsabili delle violazioni dello Stato di diritto da parte dei rispettivi governi nazionali»¹⁵.

Per il periodo di programmazione 2021-2027, il regolamento n. 1060/2021 ha riformato il sistema della condizionalità: le cd. condizionalità *ex ante* introdotte per il

¹³ Sezione 28.

¹⁴ Sezione 34.

¹⁵ *Ibidem*.

periodo di programmazione 2014-2020 sono state sostituite dalle cd. condizionalità abilitanti e sono state mantenute le condizionalità macro-economiche.

Rispetto al settennato precedente, le condizioni sono diminuite, e vengono monitorate e applicate durante l'intero periodo di programmazione. Inoltre, le condizioni abilitanti tematiche sono più focalizzate su obiettivi specifici del fondo¹⁶.

Per quanto riguarda le condizioni abilitanti, queste vengono distinte in condizioni orizzontali e condizioni tematiche.

L'allegato III al regolamento recante disposizioni generali disciplina le condizioni abilitanti orizzontali che, a differenza di quelle tematiche, sono applicabili a tutti gli obiettivi specifici e sono:

1. Efficacia dei meccanismi di controllo del mercato degli appalti pubblici¹⁷;
2. Strumenti per un'efficace applicazione delle norme in materia di aiuti Stato¹⁸;

¹⁶ Group of high-level specialists on the future of Cohesion Policy, Issue paper 7, «Increasing policy effectiveness», cit., pag. 4.

¹⁷ Nello specifico, tale requisito comprende:

1. Modalità per garantire la raccolta di dati efficaci e affidabili sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici superiori alle soglie dell'Unione, in conformità degli obblighi di rendicontazione di cui agli articoli 83 e 84 della direttiva 2014/24/UE e agli articoli 99 e 100 della direttiva 2014/25/UE;
2. Modalità per garantire che i dati coprano almeno i seguenti elementi:
 - a. Qualità e intensità della concorrenza: nome del vincitore dell'appalto, numero degli offerenti iniziali e valore contrattuale;
 - b. Informazioni sul presso finale dopo il completamento e sulla partecipazione di PMI come offerenti diretti, qualora i sistemi nazionali forniscano tali informazioni;
3. Modalità per garantire il controllo e l'analisi dei dati da parte delle autorità nazionali competenti in conformità dell'articolo 83, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE e dell'articolo 99, paragrafo 2 della direttiva 2014/25/UE;
4. Modalità per rendere disponibili i risultati delle analisi al pubblico in conformità dell'articolo 83, paragrafo 3 della direttiva 2014/24/UE e dell'articolo 99, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE;
5. Modalità per garantire che tutte le informazioni che indicano situazioni di sospetta manipolazione delle gare siano comunicate alle autorità nazionali competenti in conformità all'articolo 83, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE e dell'articolo 99, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE.

¹⁸ Al riguardo, si richiede che le autorità di gestione dispongono di strumenti e capacità per verificare la conformità alle norme in materia di aiuti di Stato:

1. Per le imprese in difficoltà e per quelle interessate un obbligo di recupero;
2. Attraverso un accesso alla consulenza di esperti e a orientamenti in materia di aiuti di Stato, fornito da esperti di enti locali o nazionali competenti per gli aiuti di Stato.

3. Effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali¹⁹;
4. Attuazione e applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) conformemente alla decisione 2010/48/CE del Consiglio²⁰.

Le condizioni abilitanti tematiche sono sedici e riguardano obiettivi specifici applicabili al FESR, al FSE+ e al Fondo di coesione.

Sono elencate, insieme con i criteri per valutarne il soddisfacimento, all'allegato IV del regolamento²¹.

In generale, può dirsi che il meccanismo delle condizionalità introdotto nel periodo di programmazione 2021- 2027 risulta essere più incisivo in quanto «la verifica della sussistenza delle condizioni da parte dell'amministrazione comunitaria, avviene durante l'intero periodo di programmazione e non solo prima dell'erogazione dei

¹⁹ Meccanismi efficaci per garantire la conformità alla Carta sono:

1. Modalità per garantire la conformità dei programmi sostenuti dai Fondi e della loro attuazione alle pertinenti disposizioni della Carta;
2. Modalità di rendicontazione al comitato di sorveglianza in merito a casi di operazioni sostenute dai Fondi non conformi alla Carta e denunce riguardanti la Carta presentate conformemente alle disposizioni adottate a norma dell'articolo 69, paragrafo 7.

²⁰ È in atto un quadro nazionale per garantire l'attuazione dell'UNCRPD, che comprende:

1. Obiettivi misurabili, strumenti di raccolta dati e meccanismi di controllo;
2. Modalità per garantire che la politica, la legislazione e le norme in materia di accessibilità siano adeguatamente tenute in considerazione nella preparazione e nell'attuazione dei programmi;
3. Modalità di rendicontazione al comitato di sorveglianza in merito a casi di operazioni sostenute dai Fondi non conformi all'UNCRPD e denunce riguardanti l'UNCRPD presentate conformemente alle disposizioni adottate a norma dell'art 69, paragrafo 7.

²¹ Buona *governance* della strategia di specializzazione intelligente nazionale o regionale; piano nazionale o regionale per la banda larga; quadro politico strategico a sostegno della ristrutturazione di edifici residenziali e non residenziali a fini di efficienza energetica; *governance* nel settore dell'energia; promozione efficace dell'uso di energie rinnovabili in tutti i settori e in tutta l'Unione; quadro per una gestione efficace del rischio di catastrofi; pianificazione aggiornata degli investimenti necessari nel settore idrico e nel settore delle acque reflue; pianificazione aggiornata della gestione dei rifiuti; quadro di azioni elencate per priorità per le misure di conservazione necessarie, che implicano il cofinanziamento dell'Unione; pianificazione completa dei trasporti al livello appropriato; quadro politico strategico in materia di: politiche attive del mercato del lavoro; di parità di genere; sistema di istruzione e formazione a tutti i livelli; 'inclusione sociale e riduzione della povertà; inclusione dei rom; sanità e l'assistenza di lunga durata.

fondi»²². Infatti, l'art. 15 del reg. n. 1060/2021 prevede che non solo lo Stato membro debba valutare il soddisfacimento delle condizioni abilitanti in fase di elaborazione di un programma o di introduzione di un nuovo obiettivo specifico ma deve anche garantire che «le condizioni abilitanti continuino ad essere soddisfatte e rispettate durante l'intero periodo di programmazione»²³.

Tuttavia, qualora la Commissione non dovesse condividere la valutazione sul soddisfacimento della condizione abilitata effettuata dallo Stato membro, ha il potere di sospendere i pagamenti in misura totale o parziale.

L'utilizzo della condizionalità macroeconomica nella politica di coesione, invece, risale al 1994 quando veniva applicata solo con riferimento al Fondo di coesione ma, successivamente «è stata estesa a tutta la materia dei fondi SIE con la programmazione 2014-2020»²⁴.

In generale, il principio di condizionalità è stato per la prima volta impiegato dall'Unione europea nell'azione cd. esterna, ossia nelle politiche di sostegno allo sviluppo dei Paesi terzi²⁵. Tuttavia, l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), strumento volto ad assistere finanziariamente gli Stati membri nel fronteggiare la crisi dei debiti sovrani, ha introdotto il principio di condizionalità anche nell'azione cd. interna dell'Unione.

La condizionalità macroeconomica nella politica di coesione implica un meccanismo di riprogrammazione *in itinere* degli accordi di partenariato e dei programmi operativi nonché «la possibilità di sospendere gli impegni di spesa o i pagamenti delle somme relative ai fondi SIE nel caso di mancato rispetto dei vincoli economico-finanziari europei»²⁶.

²² G.P. Manzella «La politica regionale 2021-2027. Tra diseguaglianze, doppia transizione e Covid-19», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Fascicolo 4, dicembre 2021, pag. 969.

²³ Regolamento (UE) n. 1060/2021, art. 15, par. 6.

²⁴ M. Fisticaro «Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fascicolo 2, dicembre 2019, pag. 415.

²⁵ *Ivi.*, pag. 413.

²⁶ *Ivi.*, pag. 415 e ss.

In generale, obiettivo della condizionalità macroeconomica è quello di creare un collegamento tra la politica di coesione e la *governance* europea ma, in realtà, questo strumento «rischia di entrare in contrasto con i tradizionali obiettivi della politica di coesione»²⁷. Infatti, sin dalla sua introduzione nel periodo di programmazione 2014-2020 la condizionalità macroeconomica è andata incontro alla resistenza, in particolare, del Parlamento europeo e del Comitato europeo delle Regioni²⁸.

Nel reg. 1060/2021 la disciplina della condizionalità macroeconomica è stata riproposta nel Capo III, intitolato «Misure collegate a una sana governance economica e a circostanze eccezionali o inconsuete».

In particolare, si distingue una condizionalità negativa da una positiva: la prima può comportare la sospensione degli impegni o dei pagamenti in caso di mancato rispetto di determinate condizioni; la seconda, invece, può comportare l'aumento del tasso di cofinanziamento previsto²⁹.

Relativamente alla condizionalità negativa, è possibile distinguere un «braccio preventivo» da un «braccio correttivo». A differenza del «braccio correttivo», (che ha natura prettamente sanzionatoria), il «braccio preventivo» mira a reindirizzare correttamente i fondi e guarda alla sospensione degli impegni o dei pagamenti solo come *extrema ratio*³⁰.

Con riferimento al braccio preventivo, l'art. 19 del reg. recante disposizioni generali per il periodo di programmazione 2021-2027, prevede che «la commissione può chiedere a uno Stato membro di rivedere i programmi pertinenti e proporre modifiche degli stessi, qualora ciò sia necessario a sostegno dell'attuazione delle pertinenti raccomandazioni del Consiglio».

In particolare, la Commissione può presentare tale richiesta in due casi:

²⁷ *Ivi.*, pag. 416.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ivi.*, pag. 423.

³⁰ *Ibidem.*

- a. al fine di garantire l'allineamento tra l'accordo di partenariato e le raccomandazioni specifiche per paese adottate nel quadro del Semestre europeo;
- b. al fine di sostenere l'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio destinante ad uno Stato membro che sia sottoposto a una procedura per squilibri eccessivi ai sensi del Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio purché tali modifiche siano ritenute necessarie per contribuire a correggere gli squilibri macroeconomici.

L'art. 19, par. 2 specifica che la richiesta «è formulata non prima del 2023 o dopo il 2026 e non riguarda gli stessi programmi in due anni consecutivi». *Ratio* della norma è quella di evitare una modifica degli accordi sia all'avvio del ciclo di programmazione – perché in grado di nuocere all'efficacia degli investimenti – sia in chiusura, perché sicuramente inutile. Allo stesso modo, una modifica di un medesimo programma in due anni consecutivi minerebbe alla certezza e stabilità della stessa strategia di investimento³¹.

Entro due mesi dalla ricezione della richiesta da parte della Commissione, lo Stato membro dovrà dare risposta indicando le modifiche che ritiene necessarie e, entro due mesi dalla presentazione della risposta, dovrà presentare una proposta di modifica dei programmi pertinenti³².

A questo punto, possono esservi due differenti sviluppi:

1. se la Commissione ritiene che le modifiche proposte dallo Stato membro siano efficaci, adotta una decisione di approvazione delle modifiche ai pertinenti programmi;
2. se, invece, lo Stato membro omette di adottare un'azione efficace, la Commissione *può*, entro tre mesi dalla presentazione delle sue osservazioni o successivamente alla presentazione della proposta dello Stato membro, proporre al

³¹ M. Fiscaro «Condizionalità macroeconomica», cit., pag. 426.

³² Art. 19, par. 3.

Consiglio di sospendere parzialmente o totalmente i pagamenti relativi ai programmi o alle priorità in questione motivando la sua decisione³³. Il consiglio decide in merito a tale proposta mediante un atto di esecuzione.

Il «braccio correttivo», invece è disciplinato ai par. 7 e 8 dell'art. 19.

In particolare, l'art. 19, par. 7, prevede il caso in cui la Commissione «presenta» – e non «può» presentare – al Consiglio una proposta di sospensione dei pagamenti qualora il Consiglio decida che, nell'ambito di una procedura per disavanzo eccessivo, lo Stato membro non abbia adottato azioni efficaci, a meno che non abbia constatato l'esistenza di una grave recessione economica nella zona euro o nell'intera Unione.

L'art. 19, par. 8 prevede dei casi in cui la Commissione «può» presentare al Consiglio una proposta di sospensione:

- a. se, nell'ambito di una procedura per disavanzo eccessivo, il Consiglio abbia adottato due raccomandazioni successive motivate dal fatto che lo Stato membro abbia presentato un piano d'azione insufficiente o non abbia adottato l'azione correttiva raccomandata;
- b. se lo Stato membro ha ricevuto assistenza finanziaria ma non abbia adottato le misure di cui al regolamento (CE) n. 332/2002 (sostegno della bilancia dei pagamenti) o di cui all'art. 7 del regolamento (UE) n. 472/2013 (programma di aggiustamento macroeconomico) o ancora, non abbia adottato le misure richieste da una decisione del Consiglio adottata a norma dell'art. 136, par. 1, TFUE.

L'art. 19, par. 11 richiede che l'ambito e il livello della sospensione degli impegni o dei pagamenti siano proporzionati, rispettino la parità di trattamento tra gli Stati membri e tengano conto della situazione socioeconomica dello Stato membro interessato e dell'impatto della sospensione sull'economia dello Stato membro interessato.

³³ Art. 19, par. 5 e 6.

Il meccanismo della condizionalità macroeconomica, così come disciplinato, ha sollevato dei dubbi in merito al rispetto del principio di solidarietà nell'ambito della politica di coesione.

Una prima perplessità è stata enfatizzata in particolare dal Comitato dalle Regioni già in un parere del 2015³⁴ e riguarda la «non perfetta coincidenza tra il soggetto responsabile e quello effettivamente destinatario delle sanzioni»³⁵. Infatti, nel parere suddetto, il CdR si oppone a «stabilire un qualsiasi tipo di collegamento tra l'efficacia dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi ESI) e una sana gestione economica»³⁶ perché «ogni collegamento si basa sull'errata ipotesi che gli enti locali e regionali siano responsabili tanto quanto le autorità nazionali degli sforamenti di bilancio»³⁷.

È stato evidenziato³⁸ che, nonostante il «braccio correttivo» individui come soggetto responsabile il governo centrale, la misura sospensiva incide negativamente maggiormente sui governi subnazionali chiamati anche a sostenere gli oneri amministrativi aggiuntivi legati alla riprogrammazione.

In generale, secondo il Comitato, la condizionalità macroeconomica è in contraddizione con lo spirito europeo e ritiene che possa condurre a un riaccostamento a livello sovranazionale e nazionale che rimette in discussione il principio di partenariato e la *governance* multilivello propria della politica di coesione.

Con riferimento alla condizionalità dello Stato di diritto, come è noto il regolamento (UE) del Consiglio e del Parlamento europeo n. 2020/2092 ha introdotto un nuovo regime di condizionalità³⁹ che consente di sospendere i finanziamenti europei a

³⁴ Comitato delle Regioni, «Orientamenti sulle misure per collegare i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi ESI) a una sana gestione economica», parere 2015/C 140/06.

³⁵ M. Fisicaro «Condizionalità macroeconomica», cit., pag. 433.

³⁶ Comitato delle Regioni, Parere «Orientamenti sulle misure» cit., sezione 2.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ M. Fisicaro «Condizionalità macroeconomica», cit., pag. 433.

³⁹ Sulla condizionalità dello Stato di diritto si veda: A. Baraggia «La condizionalità a protezione dello Stato di diritto: tra potenzialità costituzionali e limiti applicativi», in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Fascicolo 1, gennaio-marzo 2023; A. Baraggia «Riscatto democratico? L'utilizzo della condizionalità a protezione dello Stato di diritto», in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 2,

uno Stato membro qualora vengano accertate violazioni del principio dello Stato di diritto che compromettano o rischiano di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari.

Tale nuovo meccanismo di condizionalità è stato approvato nel dicembre 2020 contemporaneamente al bilancio pluriennale 2021-2027⁴⁰ sulla base dell'art. 322 TFUE e la sua applicazione si estende anche alla politica di coesione.

In tema di condizionalità, inoltre, il Comitato delle Regioni chiede l'introduzione una «condizione abilitante sul principio di partenariato»⁴¹ che impegnerebbe concretamente i governi centrali ad adottare dei piani nazionali nel pieno coinvolgimento degli enti locali e regionali nelle fasi di elaborazione e attuazione della politica di coesione.

5. Complementarietà e coordinamento con le altre politiche dell'Unione europea

Nel parere, il Comitato prende in considerazione gli effetti derivanti dalle crisi recenti che l'Europa ha affrontato e continuerà ad affrontare da un punto di vista economico, sociale e territoriale e normativo.

Sottolinea, infatti, che «la pandemia di COVID-19, i cambiamenti climatici e la guerra in Ucraina in particolare hanno creato nuove disparità e aggravato le vulnerabilità e le differenze strutturali esistenti». Come emerge dall'ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale e come già più volte ribadito in questo lavoro, «il quadro che emerge dal Covid-19 non è solo quello di un'economia europea più

giugno 2023; I. Ottaviano «Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale nell'Unione europea nella risposta alla COVID-19», in *Eurojus*, n. 3/2020; B. Guastaferrò «Il principio della *rule of law* nell'ordinamento euro-unitario: dalla Comunità di diritto alla giustiziabilità dei valori», in *Diritto pubblico*, Fascicolo 3, settembre-dicembre 2023.

⁴⁰ A. Baraggia «Riscatto democratico?», cit., pag. 357 e ss.

⁴¹ Comitato europeo delle regioni, parere C/2024/1041, sezione 50.

povera, ma allo stesso tempo più disuguale: sul piano della crescita dell'innovazione, del lavoro, del diverso impatto sui territori, sui settori, sul genere. [...] I rischi sono quelli di un approfondimento di tali differenze: di una “ripresa asimmetrica”, più rapida ed incisiva nei territori più dinamici, meno nelle aree dell'Unione in ritardo»⁴².

Al fine di permettere agli Stati membri di fronteggiare gli effetti della crisi pandemica è intervenuta, in un primo momento, al fine di rendere quanto più agevole possibile l'utilizzo di risorse stanziata per la politica di coesione nel periodo di programmazione 2014-2020. In un secondo momento, ha introdotto dei nuovi strumenti (come REACT-EU e il Fondo di transizione giusta) fino all'istituzione del Dispositivo di ripresa e resilienza.

Le novità in termini di semplificazione e flessibilità cui la crisi pandemica ha costretto l'azione dell'Unione, hanno altresì condotto ad una riflessione che ha influenzato l'impianto normativo del ciclo di programmazione 2021-2027 e influenza tutt'ora il dibattito sulla politica di coesione *post 2027*.

Alla luce di tali considerazioni, è legittimo chiedersi *se ed, eventualmente, come* si trasformerà la politica di coesione nel periodo di affiancamento al Dispositivo di ripresa e resilienza e se «dalla “convivenza” tra il Dispositivo e i Fondi strutturali e di investimento emerga un nuovo modello di intervento, in cui la collaborazione tra i diversi livelli amministrativi potrà articolarsi in forme diverse rispetto a quelle che hanno, sino ad oggi, caratterizzato l'intervento regionale comunitario»⁴³.

Non bisogna dimenticare, in ogni caso, che significativi sono gli elementi che differenziano il modello della politica di coesione dal Dispositivo di ripresa e resilienza. Una importante differenza emerge, anzitutto, sul piano organizzativo: all'assetto tipicamente regionalista proprio della politica di coesione, si contrappone un approccio fondato sul rapporto diretto tra Commissione e Stati membri⁴⁴. In più, il

⁴² G.P. Manzella «La politica regionale 2021-2027», cit., pag. 954.

⁴³ *Ivi.*, pag. 956.

⁴⁴ *Ibidem.*

Dispositivo si ispira a logiche di orientamento ai risultati «che lo differenziano di meccanismi utilizzati negli scorsi trent'anni nell'ambito della politica di coesione»⁴⁵.

Un esempio di come la risposta comunitaria abbia influenzato la politica di coesione è l'introduzione del meccanismo disciplinato all'art 20 del reg. n. 1060/2021, attuabile in caso di «circostanze eccezionali». In presenza di tali «circostanze», vengono ammessi:

- aumento dei pagamenti intermedi di 10 punti percentuali in aggiunta al tasso di finanziamento applicabile, senza superare il 100%, in deroga alla disciplina ordinaria;
- sostegno ad operazioni condotte in risposta alle circostanze eccezionali, anche nel caso in cui siano state completate prima della richiesta di finanziamento;
- retroattività delle spese emergenziali a partire dalla data in cui il Consiglio ha confermato il verificarsi di tali circostanze;
- proroga fino ad un massimo di tre mesi, in deroga alla disciplina ordinaria, dei termini per la presentazione di documenti e la trasmissione di dati alla Commissione.

Anche luce di tali considerazioni, il CdR chiede l'istituzione di un meccanismo globale per l'utilizzo dei fondi «in caso di circostanze eccezionali o impreviste, mediante disposizioni mirate in merito alla portata, alla disponibilità di finanziamenti, alla *governance* e all'applicazione; tale meccanismo, basato sull'art. 20 del regolamento in vigore, dovrebbe evitare che sia necessario ricorrere a revisioni successive e mirate dalla legislazione di fronte a shock negativi, come quelli che si sono verificati più volte nel periodo 2014-2020»⁴⁶.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Comitato europeo delle regioni, parere C/2024/104, sezione 46.

La convivenza di questi strumenti rende necessaria ora, più che in passato, una riflessione sull'effettività del coordinamento e della complementarità tra le diverse fonti di finanziamento⁴⁷.

Al riguardo, nella sezione 13 del parere, il Comitato «invita la Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento europeo a rafforzare il ruolo e la missione della politica di coesione dopo il 2027 rispetto ad altre politiche di investimento dell'UE e a integrare fin dalle prime fasi le potenziali complementarità, al fine di evitare sovrapposizioni che potrebbero creare complessità sul campo; a sua volta, questo genererebbe un miglior coordinamento tra le parti interessate coinvolte nella politica di coesione e tra le diverse politiche dell'UE». In più, i diversi approcci organizzativi della politica di coesione e del Dispositivo di ripresa e resilienza – decentralizzato da un lato e centralizzato dall'altro – impongono una più approfondita riflessione sull'importanza e sull'efficacia della gestione concorrente e della *governance* multilivello che assicurano il pieno coinvolgimento degli enti locali e regionali in tutte le fasi della politica di coesione.

6. Flessibilità e semplificazione

Un'attenzione particolare viene rivolta dal Comitato alle istanze di flessibilità e semplificazione che dovrebbero caratterizzare la disciplina dei fondi strutturali e di investimento del ciclo di programmazione 2028-2035.

Ad avviso del CdR, una maggior flessibilità dovrebbe essere introdotta in materia di riorientamento dei fondi «ad esempio prendendo in considerazione la creazione di un asse dedicato che consenta agli enti locali e regionali di affrontare le priorità emergenti»⁴⁸. Una innovazione di questo tipo «non pregiudicherà l'orientamento

⁴⁷ G.P. Manzella «La politica regionale 2021-2027», cit., pag. 975.

⁴⁸ Comitato europeo delle regioni, parere C/2024/1041, sezione 66.

pluriennale della politica, bensì contribuirà ad un migliore adattamento alla rapidità con cui evolvono i nostri tempi»⁴⁹.

Inoltre, un'ulteriore semplificazione delle norme e delle procedure è ritenuta fondamentale al fine di attrarre un maggior numero di potenziali beneficiari. I meccanismi procedurali complessi, infatti, spaventano e allontanano gli enti poco esperienti nella gestione delle risorse dell'UE, il che incide negativamente sulla qualità e sulla distribuzione geografica dei progetti. Per questo, il Comitato invita la Commissione ad esaminare gli ostacoli all'accesso ai finanziamenti e auspica a che vengano introdotte delle misure di semplificazione che riguardino molteplici dimensioni della politica, dalle regole di disimpegno all'audit.

⁴⁹ *Ibidem.*