



31 DICEMBRE 2025

Dal Trattato di Roma alla difesa:
l'evoluzione della politica di coesione
in uno strumento macroeconomico
dell'UE

di Rosalba Famà
Post Doc Researcher in European Law
Università Bocconi di Milano

Dal Trattato di Roma alla difesa: l'evoluzione della politica di coesione in uno strumento macroeconomico dell'UE*

di Rosalba Famà

Post Doc Researcher in European Law
Università Bocconi di Milano

Abstract [It]: Dalle origini nel Trattato di Roma fino alle recenti iniziative per la difesa, la politica di coesione dell'UE ha subito una significativa evoluzione, trasformandosi in uno strumento strategico macroeconomico. L'articolo analizza tale trasformazione, evidenziando come la coesione sia stata in grado di adattarsi alle grandi sfide in atto. L'analisi mostra che la politica di coesione abbia mantenuto i suoi principi originari di solidarietà e sviluppo armonioso, pur ampliando progressivamente i propri confini concettuali e operativi, e permettendo di configurare un nuovo paradigma di "economico-coesione" che le consente di agire come un vero e proprio strumento di politica fiscale comunitaria.

Title: From the Treaty of Rome to defence: the evolution of cohesion policy into an EU macroeconomic instrument

Abstract [En]: From its origins in the Treaty of Rome to recent defence initiatives, the European Union's cohesion policy has undergone a significant evolution, transforming into a strategic macroeconomic instrument. The article analyses this transformation, highlighting how cohesion has been able to adapt to major ongoing challenges. The analysis shows that cohesion policy maintained its original principles of solidarity and harmonious development, while progressively expanding its conceptual and operational boundaries, configuring a new paradigm of "economic-cohesion" that allows cohesion to act as an instrument of fiscal policy.

Parole chiave: Coesione; NextGenerationEU; Difesa; ReArm Europe; Clausola di Flessibilità

Keywords: Cohesion; NextGenerationEU; Conditionality; ReArm Europe; Flexibility Clause

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. 2. L'origine della politica di coesione nell'UE: da Roma a Lisbona. 3. La politica di coesione alla luce della integrazione di condizionalità macroeconomica e del crescente ricorso alla clausola di flessibilità: l'intreccio con la dimensione economica. 4. La risposta alla pandemia ed il ruolo della politica di coesione come stabilizzatore macroeconomico. 4.1. Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e l'addendum REPowerEU: una nuova politica di economico-coesione. 4.2. La coesione come strumento per finanziare gli investimenti in difesa europea. 5. Verso un nuovo paradigma di economico-coesione. 6. Conclusioni.

1. Considerazioni introduttive

La politica di coesione è una delle politiche di spesa più antiche dell'UE, a cui quest'ultima devolve un'ampia quota dei propri fondi stanziati in bilancio.¹ Negli ultimi anni, la politica di coesione è divenuta

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ COMMISSIONE, Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, Bruxelles, 28.6.2017 COM(2017) 358 final p. 2. Sulla politica di coesione in generale si vedano R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2003; A. DI STEFANO, *Le politiche strutturali dell'Unione e europea e il principio di sussidiarietà*, in R. Sapienza (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 51 ss; G. VIESTI, F. PROTA, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna 2005; G. VIESTI, *Il difficile policy making europeo: la discussione sulla politica regionale e sul bilancio dell'Unione (2001-05)*,

ancor più centrale, permettendo all'UE di affrontare le conseguenze economiche degli shock dovuti alla pandemia e alla guerra di aggressione contro Ucraina, grazie ad innovativi interventi finanziari.² Con il ricorso a questa politica, l'UE ha riscoperto la propria capacità di spesa congiunta e dato il via a investimenti su una scala senza precedenti.³ Inoltre, più di recente, nell'ambito del programma ReArm Europe, poi soprannominato “Libro Bianco per la difesa europea: pronti per il 2030” la Commissione Europea ha proposto di dirottare i fondi di coesione per le spese militari.⁴ In questo contesto in costante mutamento, è interessante osservare che tali iniziative sono state proposte e realizzate in assenza di una revisione dei Trattati, dando vita ad interessanti questioni giuridiche.

Dato l'orizzonte dinamico, il presente contributo mira ad esaminare se e in che modo la politica di coesione si sia evoluta a partire dalle sue origini, rinvenibili nel Trattato di Roma, fino ad arrivare alle recenti iniziative in materia di difesa. Il contributo argomenta che la graduale espansione degli utilizzi della politica di coesione e rispettiva clausola di flessibilità abbiano trasformato la coesione in uno strumento di politica fiscale comunitaria, capace di fronteggiare gli shock esogeni.⁵ Tuttavia, come si sosterrà, questo slittamento non è avvenuto dal giorno alla notte all'indomani della pandemia, ma piuttosto è stato il frutto di una graduale diversificazione delle azioni realizzate attraverso la coesione o collegate ad essa degli ultimi decenni, nonché della sua ambivalenza definitoria e del suo storico collegamento con la dimensione economica dell'UE. Infine, la duttilità e l'espansione della portata della coesione rende centrale interrogarsi su quali siano i confini di tale politica.

in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 45 ss. A. DI STEFANO, *Coesione e diritto nell'Unione europea. La nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Editpress, Catania, 2008.

² B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift* in *Common Market Law Review*, vol. 58, 2021, 635 ss. P. MORI, *COVID-19, misure emergenziali e Stato di diritto*, in *aisdue.eu*, sezione “Coronavirus e diritto dell'Unione” n. 2, 2020, 13 ss.129. Si vedano i seguenti contributi F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022; G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2020, 587 ss; L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *www.Eurojus.it*, n. 4, 2020, 22 ss.; F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in *www. Aisdue.eu/I Post*, n. 3, 202138 ss. S. CAFARO, *L'Evoluzione della costituzione economica dell'Unione: si è conclusa l'era della stabilità?* in *I Post di AISDUE*, IV, 2022, *aisdue.eu* Sezione “Atti convegni AISDUE”, n. 14, 13 febbraio 2022 *Annali AISDUE*, 275 ss.

³ Per una panoramica del piano si veda il sito della Commissione europea, [Piano per la ripresa dell'Europa](#). Tale programma è stato introdotto con un pacchetto legislativo che si compone di vari atti, tra cui la Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, (GUUE L 424 p. 1 ss.) (de seguito anche Decisione del Consiglio sulle Risorse Proprie), il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 (GUUE L 433/2020, p. 23 ss.) e il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GUUE L 57/2021, p. 17 ss.). Quest'ultimo si fonda sulla politica di coesione, in particolare l'articolo 175 (3) TFUE.

⁴ Il testo della lettera del 4 marzo 2025 della Presidente della Commissione europea sul piano REARM Europe ai Capi di Stato e di Governo è reperibile al seguente [link](#); in Libro Bianco per la difesa europea: Pronti per 2030 è disponibile al seguente [link](#).

⁵ C. FASONE E P. LINDSETH, *Rule-of-law conditionality and resource mobilization - The foundations of a genuinely 'Constitutional' EU?* in *Verfassungsblog* 11 Dicembre 2020 disponibile al [link](#).

Al fine di svolgere la trattazione, il presente contributo sarà organizzato come segue. In primo luogo, si esplorerà l'origine ed evoluzione della politica di coesione all'interno dell'UE. In secondo luogo, si passerà ad esaminare i più recenti utilizzi della politica di coesione. Successivamente, si analizzeranno lo Strumento per la Ripresa e la Resilienza e l'iniziativa che prevede la riallocazione dei fondi di coesione per gli investimenti nel settore della difesa. Infine, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea di Giustizia in materia di articolo 175 (3) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), si rifletterà sull'emergere di un nuovo paradigma di economico-coesione.

2. L'origine della politica di coesione nell'UE: da Roma a Lisbona

Sebbene il dibattito sulla politica di coesione sia di questi tempi particolarmente vivace, è bene notare che la coesione era in qualche maniera presente sin dall'origine dell'Unione. Come noto, il bilancio unionale rappresenta uno di quegli elementi che contraddistinguono l'unicità dell'UE rispetto ad altre organizzazioni internazionali e con esso la politica di coesione un elemento distintivo.⁶ Tale sezione mira a ricostruire l'origine della politica di coesione europea e a identificare i suoi assi portanti, nonché gli elementi che la definiscono. Questa analisi ci consentirà in seguito di valutare gli elementi di continuità ed evolutivi della politica di coesione.

I primi riferimenti a quello che può essere inteso come l'embrione della politica di coesione europea si possono far risalire al Trattato di Roma (o TCE).⁷ Quest'ultimo, nel suo preambolo, sanciva l'intento dei Paesi fondatori della Comunità Economica Europea di “rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo *sviluppo armonioso* riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite”. Inoltre, all'articolo 2 del Trattato di Roma era previsto che “La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione del mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati Membri, uno *sviluppo armonioso* delle attività economiche nell'insieme della Comunità (...)”. Anche alla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) era affidato un ruolo chiave nella realizzazione di quella che oggi chiamiamo coesione e, a tal fine, l'articolo 130 TCE prevedeva che la BEI avesse “il compito di contribuire ... allo *sviluppo equilibrato* e senza scosse del mercato comune nell'interesse della Comunità.” A questo scopo, la BEI doveva facilitare il finanziamento di progetti come quelli “contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate.”

Sono passati molti anni dalla firma del Trattato di Roma ma la formulazione che esprime “l'essenza” della politica di coesione nei Trattati ora in vigore è rimasta pressoché invariata, seppure i suoi obiettivi si siano molto estesi. In tutta la loro forza emergevano già nelle disposizioni soprarichiamate del Trattato

⁶ G. TESAURO, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Pubblicazioni della Facoltà Giuridica dell'Università di Napoli, 1969, pp xxiv.

⁷ Trattato che istituisce la Comunità economica europea (trattato CEE), 2 marzo 1957, Roma.

di Roma i tratti caratterizzanti la politica di coesione, quali la promozione di uno sviluppo armonioso delle attività economiche, il focus sulle disparità tra le regioni e una particolare attenzione al ritardo delle aree meno favorite. Il riconoscimento ed inquadramento di tali aspetti sono ai nostri fini rilevanti per esaminare se le recenti iniziative marchino una rottura con gli obiettivi originari della coesione oppure una evoluzione.

È interessante osservare che, al di là della dimensione territoriale, per alcuni autori la *ratio* della creazione del primo fondo di coesione fosse di sostenere i bilanci nazionali di alcuni Paesi e agire come strumento di compensazione economica per gli Stati meno avanzati.⁸ Con il primo allargamento e l'ingresso nella Comunità del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca, nel 1975 veniva istituito il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), dal valore di 1,3 miliardi di ECU (*European Currency Unit*) pur in assenza di una espressa competenza nel Trattato di Roma.⁹ La scelta godeva di ampio sostegno politico dato che, già qualche anno prima, nella conferenza di Parigi del 1974, i Capi di Stato e di Governo avevano espresso la loro volontà di affrontare le disparità regionali man mano che veniva creata l'unione economica e monetaria.¹⁰ Il FESR fu istituito alla luce dell'articolo 235 TCE, la c.d. clausola di flessibilità in materia di mercato interno. Come si legge nel considerando del Regolamento che creò il Fondo, tramite il ricorso all'articolo 235 TCE fu possibile “dotare la Comunità di detti poteri”.¹¹

Con l'istituzione del FESR la politica regionale comunitaria prese avvio¹² e tale fondo avrebbe sostenuto finanziariamente i Paesi più fragili nel processo di adesione al mercato interno e alla futura unione economica e monetaria.¹³ Difatti, dalla lettura del preambolo del Regolamento FESR si comprende la stretta relazione tra la nascente politica di coesione e la dimensione economica dell'UE, in quanto è previsto che una “efficace politica delle strutture regionali” sarebbe essenziale per la realizzazione

⁸ Ibid. M. KEATING, L. HOOGHE, *Bypassing the nation State?*, in J. RICHARDSON (a cura di), *European Union. Power and policy making*, New York, 2006, p. 279,

⁹ Per Ecu si intende “unità di conto”. La creazione del fondo fu secondo alcuni autori una concessione al Regno Unito per vincere la riluttanza dell'opinione pubblica rispetto ai vantaggi dell'adesione alla Comunità considerato che il Regno Unito non avrebbe beneficiato dei fondi della Politica Agricola Comune al pari di altri paesi con una economia più agricola, si veda sul punto A. DAVID *The Structural Funds and Cohesion Policy: Extending the Bargain to Meet New Challenges* in H. WALLACE, M. POLLACK MARK A. YOUNG (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, OUP Oxford, sesta edizione, 2010, p. 245. C. BLUMANN, *Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale, L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 5, 10. La base giuridica allora utilizzata era l'articolo 235 TCE.

¹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, ‘Il Fondo europeo di sviluppo regionale compie 40 anni’ testo consultabile al [link](#).

¹¹ Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale (N. L. 73/1).

¹² C. M. DUDEK, *The history and challenges of cohesion policies*, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 14 No. 2, 4; J. BACHTLER E C. MENDEZ, *Cohesion and the EU Budget: Is Conditionality Undermining Solidarity?* in R. COMAN, A. CRESPIY AND V. A. SCHMIDT (a cura di), *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union* Cambridge University Press Prima ed., 2020.

¹³ M. KEATING, L. HOOGHE, *Bypassing the nation State?*, in J. RICHARDSON (a cura di), *European Union. Power and policy making*, New York, 2006, p. 279.

dell'unione economica e monetaria dato che le disparità regionali si presentavano come un ostacolo alla stessa.¹⁴

Non deve sorprendere dunque che tra gli investimenti finanziabili tramite il FESR comparivano quelli per favorire la realizzazione dell'unione economica e monetaria.¹⁵ Il Regolamento che istituì il FESR indica che la sua finalità era quella di “correggere i principali squilibri regionali nella Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza di attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale”.¹⁶ In altri termini, a fronte della trasformazione del tessuto sociale ed economico europeo in atto all'epoca, il fondo mirava a ridurre le disparità.

Tra gli elementi caratterizzanti l'embrionale politica di coesione emerge altresì un elemento solidaristico. Esso è dato dal criterio distributivo del fondo che, in base all'articolo 5 del Regolamento FESR, veniva deciso dalla Commissione “in funzione dell'intensità relativa dello squilibrio economico che colpisce la regione in cui ha luogo l'investimento” e tenendo conto “dell'incidenza diretta o indiretta dell'investimento sulla occupazione”. In questo modo, le risorse economiche venivano ridistribuite alle regioni meno avanzate, tenendo anche conto del maggior impatto sulla occupazione.¹⁷

La politica di coesione vide un riconoscimento formale solo con l'Atto Unico Europeo per l'introduzione del nuovo Titolo V “Coesione Economica e Sociale” nel Trattato della Comunità Europea. Occorre ricordare che l'Atto Unico Europeo pose le basi per il mercato interno che come conseguenza avrebbe generato dei “vincitori e vinti.” Infatti, come si prospettava, la maggiore integrazione economica avrebbe concentrato le attività economiche nelle aree centrali a discapito delle regioni più povere.¹⁸ Così, gli Stati Membri ritennero opportuno accompagnare questo passaggio con l'istituzione di una politica di sviluppo atta a garantire una più equa distribuzione dei benefici dell'integrazione economica in tutto il territorio europeo.¹⁹ Di fatto, come ha scritto Manzella, la politica di coesione ha agito come “contraltare ‘stretto’ della liberalizzazione del mercato unico”.²⁰ In altre parole, si può affermare che la coesione abbia “agevolato” uno dei principali scatti dell'integrazione economica europea, mirando ad una armonica

¹⁴ Ibid, considerando 6.

¹⁵ Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale (N. L. 73/1) art. 6.

¹⁶ Ibid, art. 1.

¹⁷ A. DE IUDICIBUS, *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*, Corte dei Conti, n.1, 2023, 92.

¹⁸ COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *A Regional Policy for the Community* COM(69) 950, 15 Ottobre 1969, 34.

¹⁹ Archivi Storici dell'Unione Europea (HAEU), DH-144 Danuta Hubner, “Road to European Regional Policy: History, Achievements and Perspectives”, International Seminar on best Practices of regional development in Brazil and the EU, Brasilia, 29 November 2007, 2.

²⁰ G. P. MANZELLA, *Il “tempo” della politica di coesione* in *Federalismi.it*. 2021, p. v.

distribuzione dei frutti che tale integrazione avrebbe determinato. Inoltre, essendo una politica di spesa, la coesione, fu sin da subito tra le politiche più visibili per i cittadini.²¹

Adottando un linguaggio simile a quello del Preambolo del Trattato di Roma, l'Atto Unico Europeo introdusse l'articolo 130A TCE in base al quale "Per promuovere uno *sviluppo armonioso* dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale."²² Come si può agevolmente notare, inizialmente la coesione aveva due sole dimensioni, economica e sociale, mentre la dimensione territoriale era connaturata in essa. E ancora, all'articolo 130A TCE era previsto che "(...) la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite."

L'analisi di queste disposizioni ci consente di comprendere l'importanza della coesione per l'allora Comunità anche da un diverso punto di vista. La coesione non era solo una competenza verticale, ma piuttosto un obiettivo trasversale della Comunità. Difatti, l'articolo 130B TCE, la cui formulazione ricorda l'attuale articolo 121 TFUE, è sancito che "Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 130A," ossia i target di coesione economica e sociale. Non solo, ma in forza dell'articolo 130B TCE, anche le altre politiche comuni e del mercato interno dovevano, da un lato, tener conto degli obiettivi della politica di coesione, dall'altro, contribuire indirettamente al raggiungimento degli stessi. Difatti, come è stato argomentato da eloquente dottrina, la coesione agisce come un "principio ordinatore" di tutte le politiche, in particolare quella economica.²³

La politica di coesione ha un ulteriore tratto che la contraddistingue, in quanto rappresentava e rappresenta, insieme alla politica agricola comune, una delle principali leve finanziarie dell'UE. In relazione a questa sua dimensione, l'articolo 130B TCE specificava che la coesione doveva essere realizzata attraverso fondi strutturali, interventi della BEI e altri strumenti finanziari disponibili. Inoltre, in forza del nuovo articolo 130C TCE, il FESR veniva inserito espressamente nel Trattato, trasformandosi in un elemento permanente dell'architettura comunitaria, attivo ancora oggi. Si legge all'articolo 130C TCE che il FESR era "destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino". Emerge altresì la natura "adattiva" della politica di coesione che, dato il contesto storico, era di aiutare la transizione delle aree industriali in crisi verso altre attività dispiegando risorse economiche. In altri termini, la politica di

²¹ Così S. QUINTILI, *Tecniche di cooperazione istituzionale nell'ambito dei Fondi strutturali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2008, p. 740. G. MARTINICO, *The impact of the cohesion policies on the "Form of Union"*, in *Perspectives on Federalism*, 1, single issue, 2009, pp. E-18-20.

²² Atto unico europeo GU L 169 del 29.6.1987, pp. 1-28.

²³ *Ibid.*, p. iv.

coesione interviene per rigenerare i territori che, alla luce dei cambiamenti economici-sociali sarebbero stati destinati alla marginalizzazione e al declino.

Qualche anno dopo, con il Pacchetto Delors I del 1988, la politica di coesione subì una accelerata: la dotazione finanziaria dedicata ai fondi strutturali raddoppiò e fu avviato un processo di riforma che introdusse un approccio più integrato alla gestione dei fondi.²⁴ Dal finanziamento dei singoli progetti si passò ad una governance più coerente basata su un set di principi quali la concentrazione, l'addizionalità, la partnership e la programmazione.²⁵ Tali principi hanno governato la politica di coesione per come l'abbiamo conosciuta fino alla pandemia da Covid-19.

Nel 1993, il Pacchetto Delors II incrementò ulteriormente la spesa dedicata ai fondi strutturali raggiungendo la cifra di 168 miliardi di ECU in cinque anni, pari a circa un terzo del valore dell'allora bilancio comunitario.²⁶ Gli sforzi fatti con i pacchetti Delors furono consolidati con il Trattato di Maastricht che suggerì ancor di più la centralità della coesione, trasformandola in uno degli obiettivi generali dell'Unione, oggi confluito all'articolo 3(3) del Trattato sull'Unione Europea (TUE), al pari dell'unione economica e monetaria (UEM) e del mercato interno.²⁷

Come noto, il Trattato di Maastricht portò alla creazione dell'UEM ed in sede negoziale alcuni Stati esercitarono forti pressioni affinché i fondi strutturali fossero incrementati e venisse creato un nuovo

²⁴ B. LAFFAN e M. SHACKLETON, *The budget* in H. WALLACE e W. WALLACE (a cura di), *Policy-making in the European Union*, OUP, 2000 4th ed., pp. 211-241; A. DE IUDICIBUS, *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*, op. cit. 92; C. M. Dudek, *The History and Challenges of Cohesion Policies* op. cit., 5.

La riforma includeva una serie di Regolamenti tra cui il Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti GU L 185 del 15.7.1988, pagg. 9–20 tale Regolamento quadro enunciava le missioni dei fondi e definiva i principi base del loro funzionamento; Regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dell'altro GU L 374 del 31/12/1988, pagg. 1–14 questo Regolamento di coordinamento prevedeva un approccio integrato attraverso una gestione maggiormente sinergica delle risorse; Infine fu adottato un Regolamento di applicazione specifico per ognuno dei tre fondi: Regolamento (CEE) n. 4254/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale GU L 374 del 31.12.1988, pagg. 15–20 (Regolamento Fesr), Regolamento (CEE) N. 4255/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo GU L 374, del 31/12/1988, pagg. 21–24 (Regolamento Fse); Regolamento (CEE) n. 4256/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento GU L 374 del 31.12.1988, pagg. 25–28 (Regolamento Feag – Sezione orientamento).

²⁵ A. DE IUDICIBUS, *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*, op. cit. 92.

²⁶ A. DE IUDICIBUS, *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*, op. cit. 93.

²⁷ A. SIMONATO, *Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027* in *Federalismi.it*. n. 21, 2017, p. 5. Archivi Storici dell'Unione Europea (HAEU), DH-19 Danuta Hubner, "Innovation and change in European Regional Policy" Speech of Commissioner Danuta Hubner Conference Modern Cohesion Policy, European Parliament, 28 June 2006 2.

fondo di coesione. In particolare, la Spagna, il Portogallo, la Grecia e l'Irlanda riuscirono ad ottenere l'introduzione di tale fondo come "compensazione" per gli effetti negativi attesi dall'instaurazione dell'UEM e per sostenere i loro sforzi volti al rispetto dei criteri economici di convergenza.²⁸ Tali risorse si rivelarono importanti poiché contribuirono a ridurre il divario tra le regioni e a consolidare il tessuto economico complessivo dell'Unione europea, preparando i Paesi più vulnerabili alla creazione dell'UEM.²⁹ Ancora una volta, si può osservare come la coesione abbia accompagnato l'ulteriore balzo nel processo di integrazione economica dell'UE.

A conferma dell'elemento solidaristico di cui sopra si è detto, le risorse del Fondo di Coesione erano distribuite direttamente agli Stati Membri il cui prodotto nazionale lordo era al di sotto della soglia del 90% della media europea.³⁰ Inoltre, il desiderio di una maggiore adattabilità della coesione e di poter finanziare iniziative non coperte da fondi preesistenti portò, con il Trattato di Maastricht, all'aggiunta di un paragrafo all'articolo 130B TCE che consentiva di adottare misure specifiche necessarie al di fuori dei fondi preesistenti.³¹ Trattasi del predecessore dell'attuale paragrafo 3 dell'articolo 175 TFUE, disposizione utilizzata solo una volta fino al 2002,³² rimasta semi quiescente fino alla pandemia, ma che riveste oggi un'importanza centrale per le nuove politiche di spesa dell'UE, come si darà conto più avanti.³³ Infine, con il Trattato di Lisbona, la coesione si è arricchita di una nuova dimensione, quella territoriale. Il concetto di coesione territoriale non era del tutto nuovo: come si anticipava, la dimensione territoriale era in qualche misura implicita nella politica di coesione, dati i numerosi riferimenti alle regioni e aree meno sviluppate, nonché, in generale, nel sistema di eleggibilità della spesa e per il modo in cui le risorse venivano distribuite nell'ambito della politica di coesione.³⁴ Il Trattato di Lisbona ha reso l'obiettivo della

²⁸ K. DYSON e K. FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union* OUP Oxford 1999, p. 440. Si veda il Regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio del 16 maggio 1994 che istituisce un Fondo di coesione, GU L 30 25/5/1994, Art 6.

²⁹ A. DE IUDICIBUS, *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*, op. cit. 95. In questo senso anche la ricostruzione di Thibault Martinelli, presentazione tenuta durante il convegno SCEUS Young Scholar Workshop on EU Studies 2025, 14-15 maggio 2025, Salisburgo.

³⁰ C. M. DUDEK, *The History and Challenges of Cohesion Policies* op. cit., 9.

³¹ Con il Trattato di Nizza divenne l'articolo 159 (3) TCE. Per una analisi della disposizione dell'epoca si veda JIM CLOOS et al., *Le Traité de Maastricht - Genèse, Analyse, Commentaires* (Bruylant, 1994), p. 159 secondo cui la disposizione doveva servire esclusivamente per circostanze eccezionali. In senso contrario Martinelli, per il quale alla luce dei lavori preparatori della Conferenza Intergovernamentale, i negoziatori dell'articolo 130B ultimo comma TCE, trovarono un accordo sulla formulazione finale della norma pur adottando diverse interpretazioni del ruolo più o meno ampio che la stessa avrebbe avuto nell'elaborazione futura delle politiche dell'UE. Presentazione tenuta durante il convegno SCEUS Young Scholar Workshop on EU Studies 2025, 14-15 maggio 2025, Salisburgo.

³² Regolamento (CE) n. 852/95 del Consiglio, del 10 aprile 1995, relativo ad un contributo finanziario a favore del Portogallo per un programma specifico di ammodernamento dell'industria tessile e dell'abbigliamento *GU L 86 del 20.4.1995, pagg. 10-13*.

³³ L. DIÉZ SÁNCHEZ, *Why Cohesion Policy Is Not about Cohesion* in *Common Market Law Review* Vol. 62, 2025, 13, 20.

³⁴ Archivi Storici dell'Unione Europea (HAEU), DH-152 Danuta Hubner, "Presentation of the Green Paper on Territorial Cohesion" Informal Meeting of Ministers for Housing and Regional Development, Marseille, 26 November 2008, 3.

coesione territoriale più esplicito e visibile, rinforzando e completando gli obiettivi di coesione economica e sociale, ma anche aprendo la strada a possibili sviluppi interpretativi di cui si discuterà in seguito.

L'attuale formulazione dell'articolo 174 TFUE sancisce l'obiettivo primario della politica di coesione che è quello di realizzare uno sviluppo armonioso dell'Unione e di "ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite." Particolare attenzione resta riservata alle aree più svantaggiate come le zone rurali, quelle interessate dalla transizione industriale e a quelle che soffrono di gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, confermando il carattere solidaristico che pervade questa politica.³⁵ A meri fini speculativi, è lecito ipotizzare che se lo stesso articolo fosse formulato oggi, vedrebbe senz'altro un riferimento alle aree più colpite dai cambiamenti climatici e dalla transizione digitale, nonché dai cambiamenti geopolitici.

La formulazione dell'articolo 175 (1) TFUE ricalca quella dell'articolo 130B dell'Atto Unico Europeo per cui gli Stati membri conducono e coordinano le loro politiche economiche anche al fine di perorare gli obiettivi della politica di coesione. Inoltre, in base al Trattato di Lisbona, nell'implementare le altre politiche e il mercato interno, gli Stati membri devono tenere conto della coesione e contribuire alla stessa.³⁶ Si comprende dunque la natura trasversale della coesione, le cui considerazioni devono essere integrate in tutti gli altri ambiti di *policy* europea.

Alla luce della ricostruzione sin qui svolta, è possibile identificare alcuni tratti che contraddistinguono la politica di coesione. In primo luogo, trattasi di una politica che è al contempo un capitolo di spesa dell'UE nonché un obiettivo dell'Unione a cui le altre *policy* devono tendere. In secondo luogo, è caratterizzata da un focus particolarmente forte sulle regioni e ha come obiettivo quello di mirare a uno sviluppo armonioso. Inoltre, è una politica strettamente ancorata al principio di solidarietà.³⁷ Lo scopo generale della politica di coesione sembra essere, a partire dalla sua origine, quello di non volere lasciare nessuna area geografica indietro, specialmente a fronte dei cambiamenti economici e sociali (oggi climatici, tecnologici e geopolitici), e così realizzare quella che Schumann nella Dichiarazione del 9 maggio 1950 auspicava: una "solidarietà di fatto".

³⁵ I. OTTAVIANO, *Politica di coesione e governance economica europea: prospettive giuridiche di un'interazione in evoluzione in eurojus.it* n. 4 – 2023, 105; J. BACHTLER E C. MENDEZ, *Cobesion and the EU Budget: Is Conditionality Undermining Solidarity?* in *Op. cit.*, 1.

³⁶ Così il testo dell'Articolo 175 TFUE.

³⁷ Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale Bot sul caso Fondo Internazionale per l'Irlanda, par. 85 in cui l'Avvocato Generale parla di coesione in termini di espressione di una solidarietà tra gli Stati Membri e i loro popoli.

3. La politica di coesione alla luce della integrazione di condizionalità macroeconomica e del crescente ricorso alla clausola di flessibilità: l'intreccio con la dimensione economica

Nell'ultimo ventennio la politica di coesione ha visto una graduale espansione dei suoi scopi che, come è lecito argomentare, è stata trainata da due diversi fattori: da un lato un crescente intreccio tra la coesione e le politiche fiscali comunitarie, dall'altro un intenso ricorso alla clausola di flessibilità di cui all'articolo 175 (3) TFUE per programmi via via più variegati. Questa sezione mira a porre in risalto come la politica di coesione sia stata gradualmente utilizzata come incentivo economico offerto dall'UE per realizzare un più efficace coordinamento delle politiche economiche degli Stati Membri, nonché, ricorrendo alla clausola di flessibilità, quale mezzo per affrontare le sfide del presente, a prescindere da un loro stretto collegamento con lo sviluppo armonico dei territori.

A partire dal 2007, il legislatore europeo ha introdotto dei meccanismi che consentissero di allineare la coesione con l'Agenda di Lisbona, in particolare con gli obiettivi di competitività e di occupazione.³⁸ Si tratta di scopi che, come è facilmente riscontrabile alla luce dei paragrafi precedenti, esulano dalla politica di coesione come originariamente concepita. Pertanto, si può osservare che da un concetto di coesione incentrato sulla convergenza tra le regioni - coesione "in senso stretto" - si sia gradualmente passati ad una interpretazione della coesione più ampia, tale da intenderla come volano per la crescita - coesione "in senso lato". Sul punto Díez Sanchez ha provocatoriamente argomentato che oggi "la coesione non riguarda più la coesione" e che il modo in cui la coesione si è evoluta nel tempo suggerisce il cambiamento della logica sottostante alla stessa.³⁹ Nel suo studio, l'autrice mette in rilievo come i fondi di coesione non giungano più alle aree maggiormente svantaggiate.⁴⁰

L'impatto dell'osmosi tra l'Agenda di Lisbona e la coesione è stata bidirezionale. Da un lato il ciclo di rendicontazione di Lisbona ha richiesto di inserire una sezione sul ruolo della politica di coesione nella documentazione relativa all'implementazione del Programma Nazionale di Riforma (PNR). Quest'ultimo, strumento concepito nell'ambito del Semestre Europeo, viene presentato da ciascuno Stato annualmente per identificare gli obiettivi di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità. Dall'altro lato, si è iniziato ad applicare un regime di condizionalità macroeconomica alla coesione, capace di sospendere l'elargizione dei fondi nei casi di deficit eccessivi dei Paesi, suggellando così un nuovo tipo di collegamento tra i fondi di coesione e il coordinamento delle politiche fiscali degli Stati.⁴¹ Questo passaggio suggerisce come il legame che si è intravisto a più riprese tra la politica di coesione europea e l'UEM è stato ravvivato e spinto via via più in avanti.

³⁸ Decisione (2006/702/CE) del Consiglio, del 6 ottobre 2006, sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione GU L 291 del 21.10.2006, pagg. 11–32, p. 29 *ibid.*

³⁹ L. DIÉZ SÁNCHEZ, *Why Cohesion Policy Is Not about Cohesion* in *Common Market Law Review* in *op. cit.*, 15.

⁴⁰ *ibid.*

⁴¹ *ibid.*

A conferma di quanto si sostiene, in un discorso tenutosi a Bologna il 4 luglio 2008, l'allora Commissaria europea per la Coesione Hubner affermò come la politica di coesione stimolasse maggiore *ownership* dell'Agenda di Lisbona a livello regionale e locale, grazie alla possibilità di trasferire la responsabilità per l'investimento dal livello nazionale a quello delle autorità locali e regionali.⁴² Inoltre, la Commissaria ribadì che la politica di coesione è strettamente connessa alla governance economica dell'UE trattandosi del principale strumento di spesa pubblica unionale.⁴³

Questo allineamento fu ulteriormente rinforzato attraverso la modifica del Regolamento sulle Disposizioni Comuni avvenuta nel 2013, con la quale si estendeva il regime della condizionalità macroeconomica a tutti i fondi strutturali e si imponeva maggiore coerenza tra l'utilizzo dei fondi e le Raccomandazioni Specifiche per paese adottate nell'ambito del Semestre Europeo.⁴⁴ Ne deriva che la coesione ha iniziato ad agire come utile leva a servizio delle politiche fiscali europee, con la possibilità per la Commissione di sospendere i fondi in caso di deviazioni dalle condizioni macroeconomiche stabilite e dunque come nuovo strumento di governance economica.⁴⁵ In altre parole, la coesione è stata messa via via al servizio alle politiche fiscali dell'UE. Questo passaggio ha fatto slittare il focus della politica di coesione, originariamente intesa come meccanismo finanziario di riequilibrio e convergenza tra regioni più e meno fortunate, a strumento per incentivare determinate condotte fiscali degli Stati Membri.⁴⁶

Il secondo aspetto che ha fornito ulteriore duttilità alla politica di coesione consiste nell'ampio utilizzo da parte del legislatore europeo dell'articolo 175 (3) TFUE, anche detta clausola di flessibilità della politica di coesione. Difatti, negli ultimi 30 anni, l'UE ha utilizzato l'articolo 175(3) del TFUE per programmi con distinte finalità aventi un collegamento gradualmente meno intenso con la politica di coesione intesa in senso stretto. Da un lato, in forza di questa disposizione l'UE ha creato strumenti di assistenza finanziaria ad hoc, dall'altro, programmi di sostegno a riforme strutturali e investimenti. La prima tipologia di intervento include per esempio il Fondo di Solidarietà dell'Unione europea,⁴⁷ il Fondo europeo di Adeguamento alla Globalizzazione per i Lavoratori espulsi dal lavoro⁴⁸ e il Fondo di Aiuti

⁴² Archivi Storici dell'Unione Europea HAEU, DH-152 Danuta Hubner, "Cohesion policy and the Lisbon Agenda" Conference "2008-2010 and beyond: Lisbon Strategy and Cohesion Policy – European Regions facing future challenges" Bologna 4 luglio 2008, 3.

⁴³ Ibid, 2.

⁴⁴ L. DIÉZ SÁNCHEZ, *Why Cohesion Policy Is Not about Cohesion* in *Common Market Law Review* in *op. cit.*, 31. L'autrice critica questo approccio adducendo che così facendo la coesione si è trasformata definitivamente in qualcosa che non ha nulla a che vedere con la coesione. Per una discussione più estesa sulla governance economica dell'UE si veda di G. GUERRA, *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici* In *Federalismi.it* 9 gennaio 2019.

⁴⁵ Si veda L. DIÉZ SÁNCHEZ, *Why Cohesion Policy Is Not about Cohesion* in *Common Market Law Review* in *op. cit.*, 31.

⁴⁶ Conclusioni dell'Avvocato Generale Bot sul caso Fondo Internazionale per l'Irlanda, par. 92.

⁴⁷ Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, dell'11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea GU L 311 del 14.11.2002, p. 3–8

⁴⁸ Regolamento (UE) 2021/691 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori espulsi dal lavoro (FEG) e che abroga il regolamento (UE) n. 1309/2013 PE/22/2021/INIT GU L 153 del 3.5.2021, p. 48–70.

europei agli Indigenti.⁴⁹ Il primo offre supporto finanziario agli Stati che affrontino una calamità naturale, mentre gli altri due strumenti forniscono assistenza finanziaria per aiutare i lavoratori in caso di improvvise sfide nel mercato del lavoro che li rendano in esubero a causa della globalizzazione, nonché per sostenere i loro bisogni primari. Tutti questi strumenti sono meccanismi di rimborso, nel senso che lo Stato interessato provvede al pagamento delle misure ritenute necessarie e successivamente, presentando la prova di pagamento all'UE, ne chiede il rimborso.⁵⁰ L'analisi dettagliata di ciascuno di questi strumenti sarebbe al di fuori delle finalità del presente contributo, tuttavia, dallo studio delle loro caratteristiche principali emerge la *vis* espansiva della politica di coesione attraverso la sua clausola di flessibilità verso l'ambito della gestione delle sfide odierne.

La giustificazione che consentirebbe l'uso della clausola di flessibilità di cui all'articolo 175(3) del TFUE per questi innovativi programmi è da riscontrare, a detta del legislatore europeo, nel fatto che tali misure consentono di affrontare gli squilibri regionali. Ne deriva che, facendo leva sulla vaghezza del concetto di squilibrio regionale o sull'impatto che tali politiche potrebbero avere su di esso, si è accolto un collegamento sempre più labile tra la politica di coesione e gli interventi posti in essere in nome di essa. Sembra dunque che nel concetto di coesione il legislatore europeo abbia fatto rientrare ogni tipo di intervento a carattere economico in qualche modo capace di impattare la convergenza tra regioni. Così facendo, i confini della coesione diventano molto difficili da individuare con esattezza, a vantaggio di quella che il contributo definisce una interpretazione di coesione "in senso lato".

Il secondo gruppo di strumenti basati sull'articolo 175(3) del TFUE è legato al sostegno delle riforme e degli investimenti. Nel 2015, la Commissione europea propose l'adozione dello Programma di Sostegno alle Riforme Strutturali (PSRS)⁵¹ e il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici.⁵² Il primo, come sostenuto da Dermine, rispondeva a una logica di "contanti in cambio di riforme" e voleva offrire risorse come incentivo economico per la realizzazione di riforme strutturali che, a loro volta, avrebbero rafforzato la resilienza economica dell'UE. Nell'ambito del PSRS, la Commissione avrebbe anche approntato l'assistenza tecnica e il supporto economico agli Stati membri che intendevano migliorare la

⁴⁹ Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti GU L 72 del 12.3.2014, p. 1–41

⁵⁰ L. FLYNN, *Article 175 TFEU* in M. Kellerbauer, M. Klamert and J. Tomkin (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* Oxford University Press 2019, 1481 ff.

⁵¹ 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 GU L 129 del 19.5.2017, p. 1–16

⁵² Regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 giugno 2015 relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013 – il Fondo europeo per gli investimenti strategici GU L 169 del 1.7.2015, p. 1–38

loro capacità amministrativa e istituzionale.⁵³ In questo caso, il ricorso all'articolo 175(3) TFUE è stato ammesso argomentando che l'implementazione di riforme strutturali contribuisce a migliorare la crescita economica e la produttività. In altri termini, l'obiettivo ultimo di rafforzare la resilienza delle economie degli Stati membri si può considerare rientrando nell'ambito della politica di coesione, poiché tali azioni promuovono a loro volta la coesione sociale, territoriale ed economica dell'Unione. Anche in questo ambito è possibile notare un collegamento con il concetto di coesione in senso stretto più labile, nonché un utilizzo creativo ed espansivo della coesione. Tale approccio è stato ripreso nell'ambito del più recente intervento Next Generation EU.

Il percorso evolutivo che qui si discute ha aperto la strada all'utilizzo della coesione come possibile strumento con cui potenziare l'UEM. I passaggi qui brevemente ricostruiti condussero infatti all'innovativa proposta dell'Eurogruppo del 2019 per lo Strumento di Bilancio per la Convergenza e la Competitività come parte di un piano complessivo per rafforzare l'Eurozona (in inglese *Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness*, BICC).⁵⁴ Una simile iniziativa era stata già inserita nella dichiarazione franco-tedesca di "Meseberg", dove i governi francese e tedesco avevano elaborato un piano per un'Europa più prospera e sicura.⁵⁵ Tra le molte proposte contenute nella dichiarazione di Meseberg, vale la pena menzionare tre punti. Primo, Francia e Germania concordarono di potenziare il legame tra i Fondi Strutturali e il coordinamento delle politiche economiche in Europea, nonché di rafforzare la convergenza economica, sociale e fiscale, in linea con quanto già si proponeva.⁵⁶ Secondo, l'asse franco-tedesco definì un percorso comune per rafforzare ulteriormente l'area euro e creare un'unione economica più genuina.⁵⁷ Terzo, e più importante, Francia e Germania rilanciarono l'idea di un bilancio per l'Eurozona per promuovere competitività, convergenza e stabilizzazione nell'area euro. Tale bilancio avrebbe preso vita dal 2021, il cui finanziamento sarebbe provenuto da contributi nazionali, dall'allocazione di entrate fiscali e risorse europee.⁵⁸

Così, anche su spinta franco-tedesca, il proposto Strumento di Bilancio per la Convergenza e la Competitività avrebbe consentito la creazione di un modesto spazio fiscale riservato agli Stati dell'area euro fondato sulla politica di coesione.⁵⁹ Seppur limitato a 10 miliardi di euro, lo Strumento di Bilancio per la Convergenza e la Competitività avrebbe sostenuto le riforme strutturali e gli investimenti pubblici,

⁵³ L. FLYNN, *Greater convergence, more resilience? Cohesion policy and the deepening of EMU* in B. De Witte and D. Fromage (a cura di), *Recent Evolutions in the Economic and Monetary Union and the European Banking Union: A Reflection*, Maastricht Law Working Paper Series 2019, 54.

⁵⁴ Si veda Eurogruppo, *Term sheet on the Budgetary Instrument for Competitiveness and Convergence (BICC)*, ([Press Release](#) 10 ottobre 2019).

⁵⁵ Dichiarazione di Meseberg, *Renewing Europe's promises of security and prosperity*, 19 giugno 2018.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *op. cit.*, 651.

assoggettando l'esborso delle risorse a un regime di condizionalità macroeconomica.⁶⁰ In generale, il BICC mirava a migliorare il potenziale di crescita delle economie e la resilienza della moneta unica contro shock economici inattesi.⁶¹

Come si può osservare, la politica di coesione realizzava un salto qualitativo, almeno in termini teorici, mostrandosi capace di svolgere un ruolo cruciale nel potenziamento dell'UEM. Come suggerisce l'aggettivo “*budgetary*” nel suo nome, il BICC sarebbe stato uno strumento incardinato nel bilancio dell'UE, coperto da contributi volontari aggiuntivi versati dagli Stati dell'area euro.⁶² Inoltre, questi contributi aggiuntivi sarebbero stati trattati come “entrate assegnate esterne” ai sensi dell'articolo 20 del Regolamento Finanziario.⁶³ I criteri di allocazione delle risorse economiche connesse al BICC tra gli Stati della zona euro consideravano per tre quarti la popolazione e l'inverso del PIL *pro capite*, e per un quarto risorse per sostenere sfide specifiche dei paesi.⁶⁴ L'architettura giuridica di BICC includeva un Regolamento basato sull'articolo 175 (3) TFUE, la clausola di flessibilità della coesione sopra esaminata, accompagnato da alcuni accordi intergovernativi che ne regolavano gli aspetti finanziari.⁶⁵ Seppure lo Strumento di Bilancio per la Convergenza e la Competitività non abbia mai visto la luce, la sua eredità è stata cruciale per lo sviluppo ed evoluzione della politica di coesione durante il periodo pandemico.

Difatti, si può argomentare che il prototipo giuridico offerto dal BICC abbia ispirato l'architettura del programma per la ripresa economica europea all'indomani della pandemia da Covid-19, il Next Generation EU, imprimendo una ulteriore svolta alla evoluzione della politica di coesione. Come osservato da Crowe, il BICC avrebbe condizionato la distribuzione delle sovvenzioni a fondo perduto agli Stati dell'eurozona all'attuazione di piani di riforma nazionali, elaborati nell'ambito del Semestre Europeo.⁶⁶ Questo schema è lo stesso accolto nel Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, nonché è in linea con il progressivo allineamento della coesione con le politiche fiscali dell'UE attraverso i PNR di cui si è parlato. Ne deriva che l'evoluzione della politica di coesione si intreccia e diventa parte della riflessione su un'UEM più profonda. In tale contesto, le discussioni in materia di una UEM più genuina includono una leva finanziaria a livello centrale e la coesione sembra offrirgli gli strumenti giuridici necessari per la sua realizzazione.

⁶⁰ C. S. DIAS E A. ZOPPÉ, *What do we know about the BICC today?* European Parliament Briefing, PE 634.359, Aprile 2020, 2-3.

⁶¹ Ibid.

⁶² Si veda Eurogruppo, *Term sheet on the Budgetary Instrument for Competitiveness and Convergence (BICC)*, ([Press Release](#) 10 ottobre 2019); C. S. DIAS E A. ZOPPÉ, *What do we know about the BICC today?* in *op. cit.* 2.

⁶³ Opinione del Servizio Giuridico del Consiglio, *Budgetary instrument for convergence and competitiveness: examination of the legal status, relationship and effects of the enabling clause and the intergovernmental agreement* 13116/1/19 REV 1, 15 ottobre 2019, 2.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ R. CROWE, *The EU Recovery Plan: new dynamics in the financing of the EU budget* in Gavin Barrett et al. (a cura di), *The Future of Legal Europe: will we trust in it?* Springer Cham 2020, 126.

4. La risposta alla pandemia ed il ruolo della politica di coesione come stabilizzatore macroeconomico

Le precedenti sezioni hanno messo in risalto come la politica di coesione si sia gradualmente intrecciata con la dimensione economica dell'UE. Va notato che un altro aspetto che sempre più contraddistingue la politica di coesione è la sua capacità di adattarsi e reinventarsi nei contesti di crisi. Già in occasione della crisi finanziaria del 2008 i fondi strutturali si erano mostrati uno strumento utile per fronteggiare l'emergenza grazie al loro dirottamento verso nuovi obiettivi.⁶⁷ La flessibilità di cui tali fondi sono dotati ha consentito, anche in costanza della crisi pandemica, di apportare un contributo sostanziale a vantaggio degli Stati Membri in difficoltà, rinforzando il connubio con la dimensione economica dell'UE.⁶⁸ In particolare, la politica di coesione ha permesso di alleviare i due principali effetti causati dal Covid-19: la pressione sul settore sanitario e la crisi di liquidità per le imprese, specialmente se piccole o medie, costrette a sospendere le loro attività.⁶⁹

In tempi record, il Parlamento Europeo ed il Consiglio hanno adottato il Regolamento 2020/460 sulla Iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus (anche detto CRII) entrato in vigore immediatamente, in deroga alla regola che prevede un periodo di otto settimane dalla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. Tale Regolamento ha emendato una serie di atti che disciplinano la governance e la sostanza dei fondi europei quali il Regolamento recante disposizioni comuni sui fondi strutturali,⁷⁰ il Regolamento relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)⁷¹ e il Regolamento sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).⁷² Per agevolare l'implementazione dei programmi, il Regolamento CRII ha stabilito un quadro normativo più elastico, introducendo procedure semplificate che hanno consentito una rapida riprogrammazione degli interventi. Questa impostazione ha permesso alle autorità competenti di adattare rapidamente i loro piani agli shock economici e sociali e

⁶⁷ European Court of Auditors, Special report 02/2023: Adapting cohesion policy rules to respond to COVID-19: Funds used more flexibly, but reflection needed on cohesion policy as a crisis response tool.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ L. DIJKSTRA (a cura di), *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Lussemburgo, Pubblicazioni dell'Unione europea 2022, 273 il testo è consultabile al seguente [link](#).

⁷⁰ 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.

⁷¹ Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.

⁷² Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio.

mostrato, più in generale, la capacità dei fondi di coesione di essere veicolati lì dove le esigenze sono più impellenti.⁷³

Entrando nel cuore dell'iniziativa, il suo contenuto può essere ricondotto ad alcuni elementi chiave. In primo luogo, è stata data la possibilità agli Stati di trasferire un importo fino all'8% della dotazione di una priorità e entro il massimo del 4% del bilancio del programma verso un'altra priorità dello stesso Fondo.⁷⁴ Per agevolare l'iter, si è esclusa una ulteriore decisione della Commissione alle modifiche del programma.⁷⁵ In secondo luogo, con riferimento ai conti presentati nel 2020, è stato permesso agli Stati, in via eccezionale, di trattenere i fondi non spesi, per un valore di 7,6 miliardi di euro, impedendo alla Commissione di emettere l'ordine di recupero degli importi dallo Stato membro che avrebbe riportato le somme nelle casse del budget europeo.⁷⁶ Tali risorse sono dunque rimaste nei bilanci nazionali per realizzare gli interventi più urgenti di contrasto all'epidemia da Covid-19.⁷⁷ Inoltre, nell'ambito applicativo del FESR, è stato ammesso che il fondo sostenesse il finanziamento del capitale circolante delle piccole e medie imprese, affinché le stesse potessero reagire in maniera adeguata all'emergenza sanitaria, attraverso investimenti in prodotti e servizi, lasciando le risorse in capo ai beneficiari.⁷⁸ Infine, il FEAMP è stato parzialmente riconvertito in uno strumento di sostegno economico per gli operatori del settore ittico che avessero subito delle perdite economiche a seguito della crisi sanitaria.⁷⁹

Non solo, essendosi manifestata nei mesi successivi ancora più forte l'esigenza di mobilitare tutte le risorse disponibili, il Regolamento 2020/558 è stato adottato prevedendo misure specifiche per fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia da COVID-19 (anche detto CRII Plus).⁸⁰ Come si legge nel considerando numero tre del suddetto

⁷³ Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus)

PE/5/2020/REV/1 GU L 99 del 31.3.2020, pagg. 5–8 (di seguito Regolamento (UE) 2020/460 CRII) Considerando 5; L. DIJKSTRA (a cura di), *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, in *op. cit.* p. 271.

⁷⁴ Regolamento CRII, Art. 2 (1).

⁷⁵ Ibid. Si veda sul punto Ilaria Ottaviano, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19* in *rivista.eurojus.it* n. 3, 2020, p. 127. Come spiega Ottaviano, si tratta di una “deroga rispetto alla necessaria previa decisione di autorizzazione da parte della Commissione, entro i tre mesi dalla richiesta dello Stato membro interessato risultando sufficienti la sola approvazione preventiva del Comitato di Sorveglianza del singolo programma (che prevede la partecipazione di tutti gli stakeholder).”

⁷⁶ Regolamento (UE) 2020/460 CRII, Art. 2 (5); L. DIJKSTRA (a cura di), *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, in *op. cit.* p. 273.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Regolamento (UE) 2020/460 CRII, Art. 1 (1).

⁷⁹ Ibid, Art. 3 (1) b.

⁸⁰ Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19 PE/7/2020/REV/1 GU L 130 del 24.4.2020, pagg. 1–6 (di seguito Regolamento (UE) 2020/558 CRII Plus).

Regolamento si è ritenuto necessario fornire agli Stati “un supplemento eccezionale di flessibilità aumentando la possibilità di mobilitare tutto il sostegno inutilizzato dei fondi.” Il Regolamento ha consentito ulteriori trasferimenti finanziari tra i fondi europei FESR, FSE e il Fondo di coesione da dedicare ad investimenti in favore della crescita e dell’occupazione. L’obiettivo era di offrire agli Stati membri una maggiore flessibilità nella redistribuzione delle risorse, consentendo loro di rispondere nel modo più efficace e mirato alle sfide poste dall’emergenza sanitaria.⁸¹

Al fine di garantire tale flessibilità nella gestione delle risorse in un contesto di crisi, gli Stati Membri hanno ottenuto la facoltà di richiedere il trasferimento delle risorse finanziarie originariamente programmate per il 2020 tra i diversi fondi FESR, FSE e Fondo di Coesione, nell’ambito dell’obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell’occupazione”.⁸² Sempre per la programmazione dell’anno 2020, le risorse disponibili potevano essere, su richiesta di uno Stato membro, trasferite tra categorie di regioni per fronteggiare l’epidemia da COVID-19. Come ha notato Ottaviano, venne introdotta una “totale flessibilità” con riferimento alla programmazione del 2020.⁸³ Inoltre, con il successivo Regolamento CRII Plus sono stati derogati alcuni principi generali applicabili ai fondi di coesione quali la concentrazione e l’addizionalità.⁸⁴ Si è dunque permesso di deviare dal principio di concentrazione tematica degli interventi e consentito che l’UE finanziasse il 100% dell’intervento limitatamente all’esercizio di bilancio 2020-2021, in deroga al principio di cofinanziamento.⁸⁵ Inoltre, per alleggerire il carico amministrativo a carico degli Stati Membri, sono state semplificate le procedure di audit e altresì prolungate le scadenze per la rendicontazione finanziaria.⁸⁶

Come osserva l’Ottava Relazione sulla Politica di Coesione della Commissione Europea, i Regolamenti CRII e CRII Plus hanno consentito di spendere i fondi della coesione non ancora usati per finanziare prevalentemente le spese per le attrezzature mediche, quali ventilatori e ambulanze, sostenere i posti di lavoro e le aziende colpite dalle restrizioni per la pandemia.⁸⁷ Da un punto di vista quantitativo si è trattato in concreto di interventi di modeste dimensioni, essendo le risorse residue della programmazione finanziaria precedente.⁸⁸ Tuttavia, sotto un profilo qualitativo si può osservare una interessante dinamica, in quanto, nella prima fase della gestione dell’emergenza, la politica di coesione ha dimostrato di essere

⁸¹ Ibid, considerando 5.

⁸² Ilaria Ottaviano, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell’Unione europea nella risposta alla COVID-19* in op. cit. p. 127.

⁸³ Ibid..

⁸⁴ Regolamento (UE) 2020/558 CRII Plus Art. 2 (5).

⁸⁵ Ibid, Art. 2 (1).

⁸⁶ Ibid, Art. 2 (12).

⁸⁷ L. DIJKSTRA (a cura di), *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, in op. cit. p. 270, 273.

⁸⁸ IFEL (Fondazione ANCI), *Nuovo bilancio UE e riforma della politica di coesione*, Working Paper, Firenze, 17 Marzo 2025, 6.

flessibile e capace di adattarsi alla crisi. La coesione si è rivelata “pronta” al cambio di direzione della spesa, con un elemento di elasticità che le ha permesso di deviare dalla solita programmazione pluriennale. Questo approccio è in linea con l'intenzione espressa nel Protocollo 28 allegato al TFUE di permettere una maggiore flessibilità nell'utilizzo dei fondi di coesione.⁸⁹ Tale flessibilizzazione è stata prontamente riproposta per gli investimenti in difesa, così consolidando la nuova prassi, come si dirà a breve.

4.1. Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e l'addendum REPowerEU: una nuova politica di economico-coesione

L'adozione del Next Generation EU (NGEU) per fronteggiare la pandemia ha impresso una svolta ancora più netta alla politica di coesione. Come noto, tale programma ha consentito l'assunzione da parte della Commissione di prestiti per un valore di circa 800 miliardi di euro. Si tratta di un intervento senza precedenti che ha fatto sì che l'UE rompesse un grande tabù: il ricorso all'indebitamento comune per finanziare non solo prestiti ai paesi in difficoltà ma la propria spesa pubblica.⁹⁰ Per via dell'ambizione dell'operazione posta in campo, l'architettura giuridica che soggiace al programma NGEU è complessa e si compone di più livelli. Al primo si colloca la Decisione sulle Risorse Proprie con cui l'UE ha autorizzato la Commissione ad assumere il debito sui mercati finanziari.⁹¹ Questa Decisione, adottata in forza della procedura speciale prevista all'articolo 310 TFUE, è stata ratificata dagli Stati Membri, così rafforzando la legittimità della stessa. Al secondo livello vi è il Regolamento che istituisce lo Strumento per la Ripresa, fondato sull'articolo 122 TFUE.⁹² Il Regolamento che istituisce lo Strumento per la Ripresa ha il compito di distribuire le risorse ottenute sui mercati ai diversi programmi di spesa quali fondi strutturali e di coesione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, rafforzati fino al 2022; un programma di finanziamento della ripresa e della resilienza economica e sociale mediante il sostegno a riforme e investimenti, poi evoluto nel Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza; dei programmi relativi alla protezione civile; dei programmi relativi alla ricerca e all'innovazione; infine, dei programmi di sostegno ai territori nella transizione verso un'economia climaticamente neutra e per lo sviluppo nelle zone rurali.⁹³

⁸⁹ Protocollo (N. 28) Sulla Coesione Economica, Sociale e Territoriale.

⁹⁰ P. GENTILONI, Intervento nel corso della conferenza ‘La solidarietà europea. Avanzamenti, arretramenti e prospettive a quindici anni dalla Riforma di Lisbona’ 20-21 Marzo 2025.

⁹¹ Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, (GUUE L 424 p. 1 ss.) (de seguito anche Decisione del Consiglio sulle Risorse Proprie). Per una riflessione sui coronabond si veda M. BURSI, *L'emissione dei Coronabond alla luce dei Trattati: una possibile base per il Recovery Fund?* In *Federalismi.it* Osservatorio Emergenza Covid-19 n. 1, 13 marzo 2020.

⁹² Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 (GUUE L 433/2020, p. 23 ss.)

⁹³ Si veda il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 (GUUE L 433/2020, p. 23 ss.) all'art. 2 in cui le cifre dei finanziamenti sono così ripartite:

Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, in inglese *Recovery and Resilience Facility* (RRF) è il programma più importante in termini di risorse allocate dal NGEU perché vi confluisce il 90% delle finanze complessive prese in prestito. In pratica, il RRF è l'elemento che attua lo Strumento per la Ripresa. Tuttavia, il primo si basa sulla clausola di flessibilità della politica di coesione, mentre il secondo si fonda su una disposizione appartenente alla politica economica.

Come noto, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza è un meccanismo che vincola l'erogazione dei fondi al conseguimento di specifici traguardi e obiettivi, preventivamente definiti nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza.⁹⁴ Tali piani, che altro non sono che delle agende di riforma, sono predisposti dagli Stati Membri in stretta collaborazione con la Commissione europea e, una volta approvati dalla stessa, sono adottati con una decisione di attuazione del Consiglio.⁹⁵ Le risorse sono distribuite a rate, solo a seguito della verifica da parte della Commissione della corretta implementazione del piano di riforme in precedenza concordato ed il rispetto dei principi ad esso connessi.⁹⁶

Un altro aspetto innovativo di questo nuovo modello è che le risorse del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza potranno assumere due forme: prestiti e somme a fondo perduto. L'elemento solidaristico consiste qui nel consentire agli Stati, specialmente quelli più indebitati, l'accesso al credito a condizioni agevolate, mediante l'applicazione dello stesso tasso di interesse di cui gode l'UE con un rating a tripla A. Grazie all'indebitamento a livello centrale, l'UE permette agli Stati Membri che hanno richiesto la componente dei prestiti, di allargare il loro spazio fiscale disponibile, consentendo risparmi di spesa pubblica. Inoltre, a questi fondi non si applica il principio di addizionalità, tipico della coesione. La novità di questa componente consiste nel fatto che l'UE veicolerà prestiti attraverso un nuovo programma di

“a) un sostegno fino a 384 400 milioni di EUR a prezzi del 2018 in forma di aiuti a fondo perduto e di aiuti rimborsabili mediante strumenti finanziari ripartiti come segue:

- i) fino a 47 500 milioni di EUR a prezzi del 2018 per i programmi strutturali e di coesione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, quali rafforzati fino al 2022, compreso il sostegno mediante strumenti finanziari;
 - ii) fino a 312 500 milioni di EUR a prezzi del 2018 per un programma di finanziamento della ripresa e della resilienza economica e sociale mediante il sostegno a riforme e investimenti;
 - iii) fino a 1 900 milioni di EUR a prezzi del 2018 per programmi relativi alla protezione civile;
 - iv) fino a 5 000 milioni di EUR a prezzi del 2018 per programmi relativi alla ricerca e all'innovazione, compreso il sostegno mediante strumenti finanziari;
 - v) fino a 10 000 milioni di EUR a prezzi del 2018 per programmi di sostegno ai territori nella transizione verso un'economia climaticamente neutra;
 - vi) fino a 7 500 milioni di EUR a prezzi del 2018 per lo sviluppo nelle zone rurali;
- b) fino a 360 000 milioni di EUR a prezzi del 2018 in forma di prestiti agli Stati membri per un programma di finanziamento della ripresa e della resilienza economica e sociale mediante il sostegno a riforme e investimenti;
- c) fino a 5 600 milioni di EUR a prezzi del 2018 per accantonamenti a copertura delle garanzie di bilancio e relativa spesa per programmi finalizzati al sostegno di operazioni di investimento nel settore delle politiche interne dell'Unione.”

⁹⁴ Si veda per una attenta analisi L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2024. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti* in *Federalismi.it* Editoriale, 12 gennaio 2022.

⁹⁵ *Ibid*, 169 ss.

⁹⁶ Sulle criticità dello strumento si veda il Report della Corte dei Conti Europea, ‘Special Report 13/2025: Support from the Recovery and Resilience Facility for the Digital Transition in EU Member States’.

coesione. In passato, l'UE aveva concesso prestiti garantiti dal proprio bilancio ma fondandosi sugli articoli 122 TFUE o 143 TFUE, in materia di politica economica oppure in forza dell'articolo 212 TFUE, nell'ambito dell'Assistenza Macro-finanziaria ai Paesi Terzi.⁹⁷ La coesione assume altresì la forma di un prestito a condizioni vantaggiose.

Inoltre, con il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, l'UE ha introdotto su larga scala un nuovo regime di condizionalità già sperimentato con i precedenti fondi di coesione.⁹⁸ Difatti, all'articolo 10 del Regolamento è previsto che i pagamenti debbano essere sospesi in caso di disavanzo eccessivo da parte di un Paese. Così facendo, si attribuisce alla Commissione un nuovo strumento che le permette di bloccare l'erogazione dei fondi in caso di squilibri macroeconomici eccessivi, rinforzando ulteriormente il legame tra coesione e politiche fiscali e rendendo l'implementazione delle regole fiscali europee più efficace. Come si può osservare, il collegamento con la politica di coesione intesa in senso stretto si fa remoto: il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza sosterrà riforme strutturali e investimenti che a loro volta rafforzeranno la resilienza economica e sociale degli Stati Membri, così impattando sulla coesione.⁹⁹ È interessante osservare che, sebbene concepito come uno strumento di coesione dedicato alla ripresa post-pandemica, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza si configura di fatto come un meccanismo di politica economica unionale, con obiettivi che vanno ben oltre l'emergenza da Covid-19. L'analisi del preambolo del Regolamento istitutivo chiarisce ulteriormente la natura di questo strumento. In particolare, il Considerando 7 del Dispositivo pone l'accento sull'importanza di investimenti sostenibili in settori strategici, quali le tecnologie verdi e digitali. Il Considerando 8, inoltre, definisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza come uno strumento volto a supportare riforme e investimenti pubblici che siano in grado di generare un significativo 'Valore Aggiunto Europeo', rafforzando così l'autonomia e la coesione dell'Unione.¹⁰⁰ Inoltre, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza identifica sei aree politiche di rilevanza europea in cui concentrare gli investimenti.¹⁰¹ Tra queste spicca la transizione verde che, a partire dal Green Deal europeo, è emersa come priorità dell'UE.¹⁰² Infine, è interessante notare che solo due delle sei aree finanziate dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza sono dedicate espressamente alla coesione.¹⁰³

⁹⁷ Regolamento (Ue) 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (GUUE 118/2010 p. 1–4).

⁹⁸ Sulla condizionalità si veda M. FISICARO, *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values* (2022) in *European Papers* 2022, 7.

⁹⁹ G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, 245 ss.

¹⁰⁰ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GUUE L 57/2021, p. 17 ss.) considerando 9.

¹⁰¹ *Ibid.*, considerando 10.

¹⁰² Comunicazione della Commissione, 'Il Green Deal Europeo' COM/2019/640 Final.

¹⁰³ B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *op. cit.*, p. 658.

La natura strategica della spesa legata al Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza è confermata anche dal Regolamento REPowerEU, introdotto a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina per eliminare progressivamente la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili russi.¹⁰⁴ All'interno di questo quadro, il REPowerEU ha modificato il Regolamento RRF aggiungendo un nuovo capitolo dedicato a riforme e investimenti per guidare la transizione energetica e garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nel breve termine.¹⁰⁵

Per finanziare l'addendum REPowerEU, l'UE ha mobilitato ulteriormente il proprio bilancio facendo convergere ulteriori fondi nel Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.¹⁰⁶ Emerge dunque la creatività del legislatore europeo nell'individuare modalità con cui finanziare i suoi programmi di coesione anche con un Quadro Finanziario Pluriennale già in fase di esecuzione.¹⁰⁷

Come ha affermato l'Avvocato Generale Bot nell'ambito del caso 'Fondo Internazionale per l'Irlanda', riguardante l'utilizzo del predecessore dell'articolo 175 (3) TFUE, e che verrà trattato nel dettaglio in seguito, "La definizione generica di tale missione (coesione) conferisce una certa flessibilità e adattabilità agli scopi perseguiti dal legislatore comunitario attraverso lo sviluppo di azioni comuni."¹⁰⁸ Ne deriva che l'ambito di applicazione dell'oggi articolo 175(3) TFUE, (allora 159 comma 3 CE) contempla settori di azione in costante ridefinizione, capaci di adattarsi dinamicamente alle emergenti esigenze economiche, sociali e geopolitiche.¹⁰⁹ Con l'emergenza pandemica e le conseguenze disastrose del conflitto in Ucraina, l'UE ha senza dubbio saputo riadattare la politica di coesione alle esigenze contingenti, contribuendo all'evoluzione della stessa.

4.2. La coesione come strumento per finanziare gli investimenti in difesa europea

Recentemente, alla luce del disimpegno americano nel supporto all'Ucraina e le annunciate richieste da parte della nuova Amministrazione degli Stati Uniti di una maggiore contribuzione da parte degli altri membri della NATO alle spese militari, la Commissione ha presentato il "Libro Bianco per la Difesa Europea: pronti per il 2030".¹¹⁰ Tra le iniziative avanzate nel Libro Bianco, poco dopo incluse nelle

¹⁰⁴ Regolamento (UE) 2023/435 REPowerEU.

¹⁰⁵ Ibid, Art. 1 che modifica l'Art. 19(3) Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹⁰⁶ Regolamento (UE) 2023/435 REPowerEU Art. 1 che sostituisce l'Art. 14(6) del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, si vedano gli artt. 4, 1 che introduce l'Art. 21a nel Regolamento(UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹⁰⁷ R. Famà, 'REPowerEU' in F. Fabbrini and C. Petit (eds), *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*, (Edward Elgar Publishing 2024), 134 ss.

¹⁰⁸ Conclusioni dell'Avvocato Generale Bot sul caso Fondo Internazionale per l'Irlanda, par. 81.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Nell'ordine, il 4 marzo 2025, la Presidente della Commissione europea Von der Leyen ha mandato ai Capi di Stato e di Governo una lettera contenente cinque punti, tra cui la proposta i) di creare uno strumento fondato sull'articolo 122

Conclusioni del Consiglio Europeo del 21 marzo 2025, si è fatta strada anche quella di usare i fondi di coesione non ancora spesi per investimenti in difesa.¹¹¹ Per dare attuazione al Libro Bianco per la Difesa Europea, la Commissione ha incluso la possibilità per gli Stati Membri, attraverso il processo di revisione obbligatoria di medio termine del periodo di programmazione finanziaria 2021-2027, di riallocare le risorse ancora disponibili verso le nuove priorità strategiche dell'UE, tra cui la difesa e la sicurezza.¹¹²

Tale iniziativa mira ad allineare il dispiegamento dei fondi di coesione con le emergenti priorità strategiche, tenendo in particolare considerazione l'odierno contesto geopolitico e la guerra d'aggressione russa. Questo approccio è in linea con la più generale tendenza di ricorrere alla coesione come strumento fiscale a servizio delle necessità che via via si manifestano, a cui questo articolo ha dedicato ampio spazio di trattazione.¹¹³ Le riforme proposte permetteranno di rendere eligibili per il finanziamento attraverso fondi di coesione investimenti quali la capacità produttiva industriale nel settore della difesa, la ricerca e l'innovazione, nonché le infrastrutture che facilitano la mobilità militare.¹¹⁴ Non solo, per agevolare la riallocazione dei fondi verso le nuove urgenti priorità, la proposta della Commissione prevede degli incentivi considerevoli. Tra questi vale la pena di menzionare l'innalzamento del livello di pre e co-finanziamento, l'estensione temporale di un ulteriore anno per l'eleggibilità della spesa, nonché il rilassamento della regola della concentrazione tematica.¹¹⁵

TFUE dal valore di 150 miliardi di euro per concedere prestiti ai Paesi richiedenti per spese di difesa; ii) di ridirezionare una percentuale dei fondi di coesione per investimenti in difesa; iii) di attivare le c.d. national escape clauses alla luce del nuovo Growth and Stability Pact; iv) di rinforzare il ruolo della Banca Europea degli Investimenti nell'ambito del finanziamento alla difesa; v) di creare una 'Savings and Investment Union'. Il testo integrale della lettera può essere rinvenuto al seguente link ec.europa.eu; il 19 marzo 2025 è stato presentato il White Paper on European Defence: Readiness 2030 il cui testo è reperibile qui commission.europa.eu; il Consiglio Europeo del 20 marzo 2025 ha invitato la Commissione a lavorare ulteriormente sulle proposte del White Paper on European Defence: Readiness 2030, si vedano a tal fine le Conclusioni del Consiglio Europeo, European Council meeting (20 March 2025) – Conclusions EUCO 1/25 CO EUR 1 CONCL 1 disponibili sul sito consilium.europa.eu.

¹¹¹ Per una analisi delle misure che prevedono l'attivazione delle 'national escape clauses' si veda Menelaos Markakis, *Defence spending and the future of EU finances: The ReArm Europe Plan*, Montesquieu Institute, 18 marzo 2025 al [link](#); mentre per una analisi del ruolo del bilancio dell'UE nel piano ReArm Europe si veda R. FAMÀ, *Financing a European Defence: what role for the EU budget?* Op-Ed EU Law Live, 3 Aprile 2025. A. MIGLIO, 'Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa' Rivista.Eurojus.it Fascicolo 2/2025 159 ss.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. Una politica di coesione modernizzata – Riesame intermedio COM/2025/164 final; Strasburgo, 1.4.2025, COM(2025) 163 final.

¹¹² Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio COM/2025/123 final; Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del Regolamento (UE) 2021/1057 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche.

¹¹³ Si veda per esempio la strategia EDIS, Sito Ufficiale della Commissione, 'Our common defence industrial strategy' al [link](#).

¹¹⁴ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio COM/2025/123 final, articolo 1 che introduce all'articolo 3 del Regolamento (UE) 2021/1058 il punto (vii).

¹¹⁵ Ibid, p. 3 e 11, considerando 6, articolo 1, rispetto al tema della concentrazione tematica si veda il considerando 13 e articolo 1 (2) della proposta in esame.

Tuttavia, non è chiaro come l'iniziativa di revisione di medio termine consenta alla politica di coesione di sostenere i suoi obiettivi originali, quali il raggiungimento della coesione sociale, economica e territoriale dell'UE e pertanto merita di essere attentamente scrutinata. Per esempio, è bene osservare che generalmente l'identificazione di una strategia industriale della difesa avviene a livello nazionale, se non addirittura europeo. Pertanto, si può già intuire che, nell'ambito di questa iniziativa, la dimensione regionale tipica della coesione sarà fortemente compromessa. Inoltre, come ha ben allertato la Corte Europea dei Conti, questa proposta non dialoga sufficientemente con la Strategia Industriale per la Difesa Europea.¹¹⁶ Quest'ultima menziona la necessità di adottare un nuovo programma per l'industria europea della difesa (EDIP).¹¹⁷ Conseguente, in mancanza di adeguato raccordo, la Corte Europea dei Conti fa notare possibili rischi di sovrapposizione che potrebbero sfociare in duplicazioni tra il ri-direzionamento dei fondi di coesione e il nuovo EDIP, e in una spesa comune poco efficiente.¹¹⁸ L'iniziativa suggerisce ancora una volta l'intenzione del legislatore europeo di sfruttare la coesione come politica generale di spesa, sviando gradualmente dai suoi obiettivi originali di ravvicinamento tra regioni.

Va qui notato che la tecnica di riallocare i fondi di coesione verso nuove priorità non è del tutto nuova. Difatti, già con i programmi CRII e CRII Plus, nonché con il piano REPowerEU, i Paesi che ne avessero fatto richiesta hanno potuto dirottare, entro alcuni limiti, una quota parte dei fondi di coesione verso le nuove priorità europee. Questo approccio consente di fronteggiare le emergenze attraverso il supporto offerto dai fondi europei, ed è in linea con la crescente tendenza del legislatore comunitario di espandere i confini della politica di coesione, sfruttandone i limiti nebulosi e incerti. Inoltre, data la connaturata fungibilità del denaro, la politica di coesione permette all'UE di utilizzare le sue risorse per variegate necessità. Dato il contesto internazionale sempre più frammentato e imprevedibile, emerge chiaramente l'urgenza dell'UE di approntare risposte non solo regolatorie ma anche finanziarie. In presenza di un'architettura rigida poiché basata sui Trattati e nella impossibilità di procederne ad una revisione nel breve termine, la scelta del legislatore europeo è di accogliere una lettura estensiva delle disposizioni dei Trattati ove queste lo consentano, contribuendo ad un progressivo ampliamento dei margini di azione dell'UE.¹¹⁹ Nella prossima sezione si analizzerà criticamente il cambiamento in atto e si enfatizzeranno i possibili rischi di questa evoluzione.

¹¹⁶ European Court of Auditors, Opinion 02/2025, par. 19.

¹¹⁷ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il programma per l'industria europea della difesa e un quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa ("EDIP") COM/2024/150 final.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Per una visione critica a questa evoluzione della politica di coesione invece si vedano M. RUFFERT E P. LEINOSANDBERG, *Next Generation EU and Its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment* in *Common Market Law Review*, 59, 2022, pp. 433 ss.29/12/2025 12:17:00

5. Verso un nuovo paradigma di economico-coesione

La parola coesione, dal latino *cobaerere*, “essere congiunto”, è solitamente usata in fisica per indicare la forza elettrostatica che tiene unite le molecole di una stessa sostanza. Analogamente, la politica di coesione si prefigge di tenere insieme i diversi tasselli che compongono la società, i territori, e l’economia dell’Unione europea, contrastando eventuali forze centripete che, agendo in direzione opposta, ne porterebbero la disgregazione. Anche nel linguaggio comune, c’è coesione quando c’è unità tra i vari componenti di un tutto. Per usare le parole dell’Avvocato Generale Bot la coesione è quella proprietà “di un insieme in cui tutte le parti sono intimamente unite”.¹²⁰ La coesione non nega le diversità ma mira all’armonia, che è preconditione per uno sviluppo economico equo.¹²¹ In forza della analisi sin qui svolta, è stato possibile comprendere che la matrice che ha guidato la politica di coesione sin dall’istituzione della Comunità Europea è stata la promozione di uno sviluppo armonioso.

Nei successivi balzi dell’integrazione europea, la coesione ha agito come mezzo di compensazione, accompagnando quelli che sono stati i più importanti sviluppi: la creazione del mercato interno e successivamente l’unione economica e monetaria. In assenza di contrappesi concreti in termini di solidarietà comunitaria, solo le aree più sviluppate avrebbero potuto godere dei vantaggi di una maggiore integrazione economica, con forti costi politici e sociali.

Nei primi anni 2000, la Corte di Giustizia dell’UE, in uno dei pochi casi in materia di politica di coesione e relativa clausola di flessibilità, ha contribuito ad ampliare i margini di azione della politica di coesione con un suo pronunciamento. Difatti, con la sentenza del 3 settembre 2009 la Corte accolse il ricorso del Parlamento europeo contro il Regolamento (CE) del Consiglio del 21 dicembre 2006 in materia di contributi finanziari della Comunità al Fondo Internazionale per l’Irlanda.¹²² La disputa insorta riguardava l’individuazione della corretta base giuridica del Regolamento del Consiglio basato sull’articolo 308 CE, in forza del quale l’UE contribuiva finanziariamente a un fondo volto a promuovere il progresso economico e sociale, nonché il dialogo e la riconciliazione tra i c.d. nazionalisti e unionisti di tutta l’Irlanda. La Corte, accogliendo il ricorso del Parlamento europeo, stabilì che le corrette basi giuridiche del Regolamento dovessero essere congiuntamente gli articoli 308 e 159(3) TCE. Come si ricorderà, quest’ultimo è oggi l’articolo 175(3) TFUE di cui sopra si è dato ampia analisi. All’epoca, a sostegno dell’utilizzo esclusivo dell’articolo 308 TCE, il Consiglio argomentò che le finalità del Fondo Internazionale per l’Irlanda andassero al di là degli obiettivi della coesione economica e sociale. Nondimeno, la Corte optò per l’utilizzo dell’articolo 159(3) TCE come una delle basi giuridiche,

¹²⁰ Conclusioni dell’Avvocato Generale Bot sul caso Fondo Internazionale per l’Irlanda, par. 88.

¹²¹ Ibid Si veda il ragionamento circa il collegamento tra prosperità e stabilità.

¹²² Corte Giustizia dell’Unione Europea, 3 settembre 2009, C-166/07, Fondo Internazionale per l’Irlanda, ECLI:EU:C:2009:499.

sostenendo che la riconciliazione intracomunitaria in Irlanda (e dunque la pace tra unionisti e nazionalisti) era parte integrante della politica di coesione.¹²³ Così facendo, la Corte stessa ha espanso i confini della politica di coesione, ed in particolare la portata della clausola di flessibilità. Come si legge al paragrafo 26 della sentenza, “senza comprensione reciproca tra le comunità non vi potrebbe essere coesione economica e sociale nelle regioni coinvolte”. Ne consegue che, per la Corte, gli obiettivi del Regolamento oggetto di impugnazione, quali la riconciliazione e la solidarietà, ricadevano negli obiettivi di coesione economica e sociale, che nel loro insieme avrebbero contribuito al progresso economico e sociale globale.¹²⁴ La conclusione della Corte è in linea con le conclusioni dell’Avvocato Generale Bot, che nella sua opinione sul caso aveva affermato che “La coesione economica e sociale appare infatti come un insieme dai contorni poco precisi, al punto che risulta difficile delimitare l’ambito di tale politica”.¹²⁵

L’apertura della Corte verso una lettura espansiva della coesione e della sua clausola di flessibilità, ha fatto sì che a partire dalla crisi finanziaria, l’UE abbia introdotto una serie di iniziative basate sulla politica di coesione che, da un lato, sfruttavano l’aspetto finanziario della stessa per approntare risposte a situazioni di emergenza, dall’altra, creavano strumenti a sostegno degli investimenti, come messo in rilievo nelle sezioni precedenti. La proposta poi abortita del BICC è paradigmatica di questo graduale slittamento concettuale, che vede nella politica di coesione la chiave di volta per potenziare l’unione economica e monetaria. Come si è detto, sebbene lo strumento constasse una dimensione economica contenuta, il suo concepimento pose le basi teoriche per le misure poi adottate durante la pandemia, in particolare con il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. Ne deriva che, alla luce della tendenza dell’UE di ripetere meccanismi finanziari e giuridici sperimentati in precedenza, la possibilità che l’UE ricorra ad un intervento simile in futuro per affrontare le sfide che si porranno è uno scenario altamente probabile.

In particolare, l’intervento pandemico ha mostrato il potenziale inesplorato dell’articolo 175 (3) TFUE, il cui sfruttamento è oggi agli albori. Questa disposizione è formulata in maniera particolarmente ampia tale da permettere l’introduzione di specifiche azioni ove necessarie al di fuori dei fondi preesistenti e senza pregiudizio per le misure decise nell’ambito di altre politiche dell’Unione.¹²⁶ Affinché l’UE possa attivare l’articolo 175 (3) TFUE, occorre dunque conformarsi ad alcuni requisiti: quello della specificità, necessità e quello della novità, condizioni non particolarmente difficili da rispettare. In primo luogo, deve

¹²³ Ibid, par. 26.

¹²⁴ Ibid, Par. 46.

¹²⁵ Conclusioni dell’Avvocato Generale Bot sul caso Fondo Internazionale per l’Irlanda, par. 82. Ivi si legge anche che “Il carattere proteiforme della coesione economica e sociale e la genericità delle missioni affidate a tale politica rendono la stessa difficilmente definibile.”

¹²⁶ Il testo dell’articolo 175 (3) prevede testualmente “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.”

trattarsi si azioni specifiche e dunque non generali e con carattere permanente. È da escludersi dunque che in forza dell'articolo 175 (3) TFUE, l'UE possa adottare strumenti della stessa portata del FESR che, come visto, fanno parte dell'architettura permanente dell'UE. Al contrario, in forza di questa disposizione, l'UE può adottare degli strumenti per la durata del quadro finanziario. In secondo luogo, devono essere azioni necessarie, e pertanto, indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi che si intendono ottenere. Il requisito di "necessità" non è specificato puntualmente, ma presuppone la proporzionalità: l'iniziativa deve limitarsi allo stretto necessario; di conseguenza, il legislatore europeo deve adottare, quando esistono, gli strumenti meno restrittivi. In terzo luogo, il requisito della novità richiede meramente che non debba esserci già un altro fondo con le stesse caratteristiche. Anch'esso rappresenta un requisito piuttosto agevole da soddisfare, che sembra mirare ad evitare duplicazioni di fondi concepiti per simili finalità. Infine, la clausola di sussidiarietà 'fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione' consente di dedurre che la disposizione di cui all'articolo 175(3) TFUE abbia carattere residuale rispetto ad altre basi giuridiche che dovessero risultare più adeguate. Conseguentemente, l'istituzione di azioni necessarie al di fuori dei fondi esistenti è una valutazione dalla forte valenza politica.

Il potenziale inesplorato dell'articolo 175(3) TFUE si deve al fatto che la disposizione in esame adotta una terminologia particolarmente vaga, riferendosi genericamente ad "azioni" non ulteriormente dettagliate. La disposizione non chiarisce né i settori di intervento, né le forme che tali azioni debbano assumere, che, astrattamente, possono andare al di là della creazione di nuovi fondi, lasciando dunque ampia discrezionalità e creatività al legislatore comunitario in punto di scelta. In altri termini, quando un programma si renda essenziale in virtù dello scenario circostante, l'articolo 175(3) TFUE può essere attivato a patto che soddisfi i requisiti analizzati. Ne deriva, che l'articolo 175 (3) TFUE si mostra come una clausola aperta che si presta ad usi nuovi per programmi non specificati ex ante. Avendo l'articolo 175 (3) TFUE questi caratteri, quest'ultimo e con esso la politica di coesione più in generale stanno assumendo maggiore centralità nel panorama delle basi giuridiche che l'UE, a trattati invariati e in presenza di immensi mutamenti sociali e geopolitici, sta sperimentando per proporre innovative politiche di spesa.

5.1. La *recondutio ad unum* della politica di coesione e la nascita di un nuovo paradigma

Ad oggi, la *recondutio ad unum* della politica di coesione non è semplice, date le sue crescenti sfaccettature. Astrattamente, sono infiniti gli interventi che con il dispiegamento di fondi comunitari possono incidere sulla coesione economica, sociale e territoriale dell'UE. Alla luce dell'analisi svolta, è possibile però ancorare la coesione ad alcuni tratti caratterizzanti rimasti immutati e che si possono scorgere altresì

nell'intervento post-pandemico: la dimensione finanziaria, l'obiettivo dello sviluppo armonioso e l'elemento solidaristico che la permea. Quest'ultimo è oggi esemplificato nei criteri e formule di ripartizione delle risorse economiche, che hanno tenuto conto di specifici indicatori economici al fine di favorire i Paesi più svantaggiati e consentire la convergenza economica.¹²⁷ In questo contesto, occorre ricordare che alla base delle politiche redistributive vi sono due elementi, un comune senso di appartenenza e lo spirito di solidarietà che pervade una comunità omogenea.¹²⁸

Il programma pandemico Next Generation EU ha rinforzato la dimensione solidaristica dell'UE, facendo convergere risorse economiche nei Paesi più colpiti dalla pandemia. Lo stesso spirito di solidarietà è presente altresì negli strumenti di assistenza finanziaria attivabili ai sensi dell'articolo 122 TFUE. Come anticipato, l'articolo 122 TFUE è la base giuridica del Dispositivo per la Ripresa che è uno dei perni del programma Next Generation EU che consente l'adozione di azioni necessarie in relazione alla situazione economica. La combinazione di strumenti, l'uno basato sull'articolo 175 (3) TFUE e l'altro fondato sul 122 TFUE, ha dato luogo a qualcosa di inedito, che suggella un punto di contatto ineludibile tra la politica di coesione e la politica economica dell'UE, offrendo di fatto all'UE uno strumento di stabilizzazione macroeconomica, attraverso risorse ingenti prese in prestito dai mercati finanziari, e ha temporaneamente riequilibrando l'asimmetria strutturale che domina l'architettura dell'UEM.

Sebbene le due aree - politica economica e di coesione - possano sembrare piuttosto distanti, l'articolo 175 TFUE stesso fornisce un collegamento tra le due, quando afferma che gli Stati membri devono coordinare le loro politiche economiche per raggiungere gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale stabiliti all'articolo 174 del TFUE. Inoltre, da un'analisi letterale dell'articolo 122 TFUE emerge come anch'esso sia formulato in maniera piuttosto ampia, riferendosi alla possibilità di adottare "misure adeguate" alle condizioni economiche date le condizioni di gravi difficoltà e pertanto mostra alcuni punti di contatto con l'articolo 175 (3) TFUE. La combinazione delle due basi giuridiche nell'ambito del quadro del programma Next Generation EU, ha dato origine a un meccanismo di spesa europeo innovativo, la RRF, che, in tempo di crisi, ha agito da stabilizzatore macroeconomico, spingendo in avanti i confini della politica di coesione fino ad allora conosciuti. La RRF è dunque un esempio di

¹²⁷ Si vedano gli Allegati I, II e III del Regolamento istitutivo del Dispositivo di Ripresa e Resilienza. R. FAMÀ, *L'algoritmo della solidarietà e il cammino da completare. L'UE e l'uso innovativo del bilancio da non sprecare* in *L'Avvenire*, 31 agosto 2024.

¹²⁸ G. MARTINICO, *The impact of the cohesion policies on the "Form of Union"*, in *Perspectives on Federalism*, 1, single issue, 2009, E 25; C. BLUMANN, *Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale, L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 18. Sul principio di solidarietà si vedano F. CROCI, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica Europea*, Giappichelli Editore, Milano, 2020, 5; L. MARIN, *Solidarity and Crises in the European Union: A Constitutional Principle in the pandemic and energy crises*, Cacucci Editore, Bari, 2024, 17 ss. G. MORGESE, *Il «faticoso» percorso della solidarietà nell'Unione Europea*, in *Atti convegni AISDUE*, n. 6, 20 dicembre 2021, 14 ss.

sperimentalismo giuridico che dà vita ad un nuovo paradigma di economico-coesione e apre la strada a innovativi strumenti, oggi ben posizionati nella cassetta degli attrezzi dell'UE.¹²⁹

Questa evoluzione può leggersi altresì alla luce della novità introdotta dal Trattato di Lisbona che ha aggiunto la dimensione territoriale della coesione accanto a quella sociale ed economica. Tale aggiunta può essere intesa nei seguenti termini, se prima di Lisbona la dimensione “territoriale” era insita nelle altre due - sociale ed economica - oggi si colloca al loro fianco. Ciò significa che, con il Trattato di Lisbona, la coesione territoriale assume una sua rilevanza a sé stante e potenzialmente alternativa alle altre due. Conseguentemente, l'UE può, a seconda delle circostanze, approfondire alcune delle dimensioni della coesione.

Per alcuni autori si è trattato di un tradimento dello spirito della politica di coesione che vedeva una particolare concentrazione sulla dimensione territoriale.¹³⁰ Tuttavia, è necessario osservare che fin dalla sua origine nel Trattato di Roma, il riferimento allo sviluppo armonioso suggeriva una aspirazione particolarmente ampia di quella che poi sarebbe diventata la politica di coesione. Inoltre, la ricostruzione che si è sin qui offerta mostra come la coesione abbia in più occasioni agito da strumento di compensazione per le conseguenze derivanti da una maggiore integrazione economica. L'intervento post-pandemico può leggersi come una evoluzione della politica di coesione che in tempi di crisi ha evitato quella disgregazione dell'Unione, a vantaggio della crescita economica dell'UE nel suo complesso. In questo caso, come ha argomentato Patrin, più che la convergenza tra le aree interne degli Stati Membri si è posto l'accento sulla coesione tra gli Stati Membri in un'epoca di forte transizione.¹³¹

L'analisi svolta in questo contributo ci consente inoltre di far risalire il legame tra politica di coesione e politica economica ben più in là nel tempo rispetto alla crisi pandemica. Difatti, si è visto che la politica di coesione fu rinvigorita proprio a seguito della creazione del mercato interno e dell'UEM, che ha sempre incluso una capacità redistributiva di tipo finanziario, tipica delle funzioni di stabilizzazione macroeconomica e un marcato spirito di solidarietà.¹³² Si può dunque concludere che la pandemia abbia messo in luce la flessibilità intrinseca della politica di coesione, ammettendo interventi con significative

¹²⁹ Secondo Patrin si tratterebbe di un nuovo modello di governance economica. M. PATRIN, *Solidarietà e Coesione Tra Continuità e Trasformazione. La Politica Di Coesione Come Strumento Di Governance Dell'Unione* in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2024, 1 ss.

¹³⁰ P. LEINO-SANDBERG E P. L. LINDSETH, *How Cohesion Became the EU's Vehicle for Economic Policy: Tracing the Hidden History of Article 175(3) TFEU* 2023 SSRN disponibile al sito <<https://www.ssrn.com/abstract=4545351>> ultimo accesso 24 Maggio 2025.

¹³¹ Patrin, *Op. Cit.*

¹³² Sulla funzione della coesione in chiave di redistribuzione e riequilibrio si veda C. BLUMANN, *Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale, L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 18. Per comparare con le misure introdotte durante la crisi finanziaria in materia di UEM si veda L. DANIELE, *Misure anti-crisi, riforma della governance della zona euro e assetto istituzionale della UEM*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, 253-272.

ricadute economiche e sociali, senza che ciò comporti una violazione del principio di attribuzione. Le recenti iniziative fondate su questa antica politica di spesa, dalla pandemia alla difesa, permettono dunque di riscoprire le potenzialità della politica di coesione, nonché la sua duttilità e adattabilità alle sfide del presente.¹³³

6. Conclusioni

Nel corso degli anni, la politica di Coesione dell'UE ha subito una profonda trasformazione, evolvendo da un meccanismo di redistribuzione regionale a uno strumento strategico e flessibile con forti ricadute sulla politica economica comunitaria. Dalle sue origini nel Trattato di Roma, alle iniziative in materia di difesa, la politica in esame ha costantemente dimostrato la capacità di adattarsi alle sfide globali, continuando ad aderire ai suoi principi fondamentali di solidarietà economica, sviluppo armonioso e redistribuzione finanziaria. La pandemia da COVID-19 e le successive iniziative come il Libro Bianco per la Difesa Europea hanno rivelato il potenziale ancora inesplorato della politica di coesione quale mezzo di stabilizzazione macroeconomica e di spesa strategica. Queste tendenze fanno sì che i tradizionali confini tra politica di coesione e politica economica diventino più sfumati e rendano la coesione una politica capace di riequilibrare parzialmente l'asimmetria del design dell'UEM. Tale evoluzione suggerisce che la coesione intesa come "sviluppo armonioso" sia un contenitore dai contorni sfocati, sempre più capace di rispondere alle esigenze emergenti. Sul punto De Witte si è spinto ad argomentare che i fondi di coesione rappresentino degli "involucri semi-vuoti" che ogni sette anni possono essere arricchiti da nuovi obiettivi di *policy*.¹³⁴

In effetti, come aveva intuito l'Avvocato Generale Bot, data la genericità delle missioni affidate dai trattati, la Coesione è una politica difficilmente definibile.¹³⁵ Sebbene questa interpretazione estensiva sollevi legittime questioni sull'intento originario della politica, essa suggerisce uno sviluppo degno di nota. Difatti, l'UE sta sviluppando la capacità di sfruttare al massimo i margini di flessibilità del quadro giuridico in vigore per affrontare sfide complesse e non tradire l'obiettivo di promuovere il benessere dei suoi popoli.¹³⁶ Si è aperta potenzialmente la strada a un nuovo paradigma di "economico-coesione" che privilegia solidarietà, adattabilità e resilienza, anch'esse precondizioni per la coesione.

¹³³ Questi caratteri sono emersi sin dai primi passi mossi con l'adozione dei Regolamenti CRII e CRII Plus che hanno consentito l'utilizzo flessibile dei fondi europei relativi alla programmazione 2014-2020.

¹³⁴ B. DE WITTE, 'Integration through Funding - The Union's Finances as Policy Instrument' in Ruth Wever, ed. *The Financial Constitution of European Integration: Follow the Money?* (Hart, 2023) 221, 223.

¹³⁵ Conclusioni dell'Avvocato Generale Bot sul caso Fondo Internazionale per l'Irlanda, par. 82.

¹³⁶ Articolo 2 (1) TUE.