

UN COLLEGAMENTO PIÙ FORTE TRA POLITICA DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA E SOLIDARIETÀ: IL PACCHETTO DI ASSISTENZA ALLA RIPRESA PER LA COESIONE E I TERRITORI D'EUROPA (REACT-EU)*.

di Alessandro Rosanò**

372

Sommario. 1. Introduzione. – 2. La reazione dell'UE alla crisi COVID-19 e la struttura di Next Generation EU. – 3. Politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea e pandemia di COVID-19. – 4. La disciplina relativa a REACT-EU. – 5. Considerazioni critiche su REACT-EU. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, è stato riconosciuto da tempo che la solidarietà si configura come un principio generale, il quale si colloca a fondamento di tutto il sistema dell'Unione¹. Esso risulta sotteso al sistema giuridico dell'Unione, strettamente connesso al principio di leale cooperazione e idoneo a produrre effetti vincolanti nei confronti degli Stati membri e delle istituzioni europee². Al riguardo,

* Sottoposto a referaggio.

** Ricercatore a tempo determinato, lett. a) in Diritto dell'Unione europea – Università della Valle d'Aosta.

¹ Per una prima affermazione, Corte di Giustizia, 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11/69, *Commissione / Francia*, punti 16-17. Si vedano poi i riferimenti subito *infra*. In generale, sul principio di solidarietà nella giurisprudenza della Corte, D. Schiek, *Solidarity in the Case Law of the European Court of Justice. Opportunities Missed?*, in H. Krunke, H. Petersen e I. Manners (a cura di), *Transnational Solidarity. Concept, Challenges and Opportunities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, p. 252 ss. Inoltre, si possono vedere F. de Witte, *Justice in the EU: The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2015; J. Czuczai, *The Principle of Solidarity in the Eu Legal Order – Some Practical Examples after Lisbon*, in J. Czuczai e F. Naert (a cura di), *The EU as a Global Actor – Bridging Legal Theory and Practice. Liber Amicorum in honour of Ricardo Gosalbo Bono*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, p. 145 ss.; R. Coman, L. Fromont e A. Weyembergh (a cura di), *Les solidarités européennes entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, Bruylant, 2019; P. Mengozzi, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, Bologna University Press, 2022.

² Corte di Giustizia, 15 luglio 2021, causa C-848/19 P, *Germania / Polonia*, punti 37 ss., resa a seguito dell'impugnazione proposta avverso Tribunale dell'Unione europea del 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia / Commissione* (sul tema della solidarietà, si veda in particolare il punto 69). Su questa causa, T.M. Moschetta, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in *I Post di AISDUE*, 31 dicembre 2019 e M. Münchmeyer, *The principle of energy solidarity: Germany v. Poland: case C-848/19 P*, in *Common Market Law Review*, n. 3/2022, p. 915 ss.

alcuni Avvocati generali hanno fornito ulteriori indicazioni, chiarendo per esempio che la solidarietà è uno dei valori che caratterizzano il modello europeo di società e che, pertanto, enti che perseguono tale valore contribuiscono attivamente alla costruzione di una società europea in linea con lo spirito dei Trattati³. Altri hanno parlato di un valore di base ed esistenziale dell'Unione e ragion d'essere e finalità del progetto europeo⁴, nonché di principio strutturale dell'Unione⁵.

Simili affermazioni appaiono sicuramente condivisibili se si fa riferimento alle origini del processo di integrazione europea, oltre che ai suoi sviluppi. Fu proprio il concetto di solidarietà a contraddistinguere l'idea di costituire la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), come riconosciuto sia dalla dichiarazione resa da Robert Schuman il 9 maggio 1950, sia dal preambolo del Trattato CECA. Infatti, Schuman affermò, tra l'altro, che l'Europa non si sarebbe fatta in una sola volta, tutta insieme, ma sarebbe invece sorta a partire da realizzazioni concrete che avrebbero creato anzitutto una solidarietà di fatto⁶. Nel preambolo del Trattato CECA si confermava tale affermazione⁷. In seguito, nel preambolo del Trattato di Maastricht, gli Stati membri espressero la volontà di intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni.

Considerando la situazione successiva alla riforma realizzata mediante il Trattato di Lisbona, va detto che l'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) colloca la solidarietà tra i valori fondativi dell'Unione e l'art. 3, par. 3, individua tra gli obiettivi perseguiti dall'Unione la promozione della coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri. Inoltre, la solidarietà è uno dei principi ispiratori della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione (art. 24, par. 3, TUE), della politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo alle frontiere esterne (art. 67, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)), della politica economica per quel che

³ Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, 27 febbraio 2014, causa C-574/12, *Centro Hospitalar de Setúbal e SUCH*, punto 40.

⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Bot, 26 luglio 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia / Consiglio*, punti 17-18.

⁵ Presa di posizione dell'Avvocato generale Kokott, 26 ottobre 2012, causa C-370/12, punto 142.

⁶ Dichiarazione Schuman, 9 maggio 1950.

⁷ Va detto però che, in origine, questa dimensione del processo di integrazione non assunse grande rilievo. Come è stato notato da M. Dani, *The Rise of the Supranational Executive and the Post-Political Drift of European Public Law*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, n. 2/2017, p. 404 con riferimento alla fase iniziale di tale processo, "absent the social and political preconditions sustaining constitutional democracy at the national level, such as a thick collective identity and a reasonably strong sense of solidarity, the possibility of establishing a fully-fledged pan-European political community appears foreclosed. Instead, European integration begins as a purely intergovernmental and rather unspectacular undertaking. The pursuit of peace and prosperity are the ideals justifying the establishment of supranational institutions. In particular, economic motives seem to motivate European integration" (corsivo aggiunto).

riguarda le misure da assumere in presenza di una situazione di difficoltà in uno Stato membro, soprattutto ove essa riguardi l'approvvigionamento di determinati prodotti (art. 122, par. 1) e della politica energetica (art. 194, par. 1, TFUE). Ulteriormente, l'art. 222 TFUE individua una clausola di solidarietà in forza della quale l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. Può infine ricordarsi che il preambolo della Carta dei diritti fondamentali menziona la solidarietà quale valore indivisibile e universale su cui si fonda l'Unione e che il capo IV della Carta, rubricato appunto *Solidarietà*, riconosce una serie di diritti concernenti il lavoro, la salute e la protezione dei consumatori.

A livello di diritto derivato, preme fare presente almeno che con il Regolamento 2012/2002 è stato istituito il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, poi modificato con il Regolamento 661/2014, funzionale a fornire assistenza agli Stati membri – e agli Stati con cui siano in corso i negoziati di adesione – che siano stati colpiti da catastrofi naturali, le quali generino serie ripercussioni per lo sviluppo economico e sociale⁸. Al riguardo, si riconosce che tramite esso l'Unione europea intende disporre di uno strumento solido e flessibile che le consenta di dimostrare solidarietà, di dare un chiaro segnale politico e di fornire un'assistenza reale ai cittadini⁹.

Sul piano giurisprudenziale, oltre ai riferimenti di ordine generale di cui sopra, può richiamarsi l'orientamento della Corte di giustizia concernente le interazioni tra diritto della concorrenza e regimi di protezione sociale, basato sul riferimento alla solidarietà al fine di definire un bilanciamento tra economia di mercato ed esigenze di politica sociale. Sul punto, i giudici di Lussemburgo hanno riconosciuto che, per quanto certi effetti restrittivi della concorrenza contraddistinguono gli accordi collettivi stipulati tra organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, «gli obiettivi di politica sociale perseguiti da tali accordi sarebbero gravemente compromessi se le parti sociali fossero soggette all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE nella ricerca comune di misure volte a migliorare le condizioni di occupazione e di lavoro» e che pertanto gli accordi in parola, in

⁸ Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, dell'11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea e Regolamento (UE) n. 661/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

⁹ Considerando n. 2 del Regolamento 661/2014.

ragione della loro natura e del loro oggetto, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo ora menzionato¹⁰.

È innegabile allora che la solidarietà, quale principio poliedrico, attraversi e accompagni il processo di integrazione europea dalle sue origini sino ai giorni nostri¹¹.

Nel corso degli ultimi quindici anni, l'Unione europea si è dovuta confrontare con una serie di eventi che hanno posto in rilievo l'esigenza di solidarietà tra Stati membri. Può pensarsi alla crisi economico-finanziaria del 2007-2008¹², nonché alla crisi migratoria che investì Grecia, Italia e Spagna nel 2015 e al tentativo (sostanzialmente fallito) di realizzare una ripartizione per quota dei migranti tra gli Stati membri¹³. Considerando gli ultimi tre anni, è inevitabile il riferimento alla crisi determinata a livello sanitario, prima, ed economico-sociale, poi, dalla pandemia di COVID-19¹⁴, nonché alla crisi che ha fatto seguito all'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa¹⁵.

¹⁰ Si veda Corte di Giustizia, 4 dicembre 2014, causa C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media*, punti 22-23 e giurisprudenza ivi citata. Per delle indicazioni dottrinali, J. Shaw (ed.), *Social Law and Policy in an Evolving EU*, London, Hart Publishing, 2000; G. De Burca (a cura di), *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2005; M. Dougan e E. Spaventa (a cura di), *Social Welfare and EU Law: Essays in European Law*, London, Hart Publishing, 2005.

¹¹ E. Triggiani, *Il principio di solidarietà nella Carta*, in *I Post di AISDUE*, 17 dicembre 2020, p. 20. Per aspetti di carattere classificatorio, si può vedere anche P. Van Cleynenbreugel, *Typologies of solidarity in EU law: a non-shifting landscape in the wake of economic crises*, in A. Biondi, E. Dagilytė e E. Küçük, (a cura di), *Solidarity in EU Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 13 ss.

¹² Tuttavia, in questo caso, "la risposta normativa all'euro-crisi risulta ispirata pressoché totalmente al mantra dell'austerità. L'insistenza posta sulle riforme strutturali ha acuito il malessere sociale dei settori più vulnerabili dei cittadini degli Stati membri, sicché i partiti populistici hanno avuto gioco facile nel trarre vantaggio da questa situazione, dirottando la rabbia popolare contro il processo integrativo sovranazionale in quanto tale" (G. Guerra, *Tendenze autoritarie nell'Europa (neo)liberale. Governance economica, opposizione politica e populismo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2021, p. 552). Per un'introduzione alla crisi in questione, M. Ruffert, *The European debt crisis and European Union law*, in *Common Market Law Review*, n. 6/2011, p. 1777 ss.; F. Fabbrini, *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, in *Berkley Journal of International Law*, n. 1/2014, p. 64 ss.; B. de Witte, *Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?*, in *European Constitutional Law Review*, n. 3/2015, p. 434 ss.; T. Beukers, B. de Witte e C. Kilpatrick (a cura di), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

¹³ Sul tema, J. Borg-Barthet e C. Lyons, *The European Union Migration Crisis*, in *The Edinburgh Law Review*, n. 2/2016, p. 230 ss.; M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; L. Marin, S. Penasa e G. Romeo, *Migration Crises and the Principle of Solidarity in Times of Sovereignism: Challenges for EU Law and Polity*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 1/2020, p. 1 ss.

¹⁴ Sui profili di carattere sanitario, F. Casolari, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, n. 1/2020, p. 95 ss.; F. Rolando, *La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, numero speciale di *Eurojus*, 2020, p. 1 ss.; I. Goldner Lang, *EU COVID-19 Certificates: A Critical Analysis*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 2/2021, p. 298 ss. Quanto alle iniziative adottate per fare fronte alle conseguenze economiche del COVID-19, si veda *infra*.

¹⁵ Per un'introduzione, S. Poli, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SIDIBlog*, 22 marzo 2022 e M. Lossani, *Gli effetti economici delle sanzioni imposte alla Russia: una prima valutazione*, in *SIDIBlog*, 13 aprile 2022.

In particolar modo, queste ultime due crisi hanno reso l'Europa non solo economicamente più povera, ma anche più diseguale per quel che riguarda crescita, innovazione, lavoro e sviluppo dei territori¹⁶. Esse allora assumono grande rilievo per quel che attiene alla politica di coesione economica, sociale e territoriale, visto che, tramite essa, l'Unione mira a promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione stessa e, soprattutto, a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Come già ricordato in precedenza, l'art. 3, par. 3, TUE, collega la politica di coesione con il principio di solidarietà e, in effetti, alla luce delle finalità perseguite da tale politica, sembra possibile concordare con chi individua in essa una "island of solidarity" nel diritto dell'Unione europea¹⁷.

Sotto questo punto di vista, e dal punto di vista della reazione dell'Unione europea alla crisi COVID-19 e a quella provocata dalla guerra in Ucraina, assume rilievo un'iniziativa che si colloca nell'ambito di *NextGeneration EU*. Si tratta del Pacchetto di Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa, denominato REACT-EU, il quale va a integrare il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo per gli aiuti agli indigenti (FEAD) per il periodo 2014-2020 al fine di promuovere le capacità di ripresa dalla crisi e contribuire a una ripresa dell'economia verde, digitale e resiliente, anche per quel che riguarda la creazione di posti di lavoro, l'occupazione giovanile, il sostegno alle piccole e medie imprese e ai sistemi sanitari.

Scopo del presente articolo è illustrare questa iniziativa. A tal fine, si procede offrendo una panoramica quanto alle misure adottate dall'Unione europea in generale per fare fronte alle ricadute della crisi COVID-19 sul piano economico (paragrafo 2), per poi concentrarsi su quelle concernenti la politica di coesione (paragrafo 3). In seguito, viene presentato REACT-EU (paragrafo 4) e si prendono in considerazione alcuni profili concernenti la capacità di assorbimento delle risorse e i criteri di ripartizione (paragrafo 5). Le conclusioni sono dedicate all'utilizzo dei fondi resi disponibili da REACT-EU in Italia (paragrafo 6),

¹⁶ Con riferimento alla crisi COVID-19, G.P. Manzella, *La politica regionale 2021-2027. Tra diseguglianze, «doppia transizione» e Covid-19*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2021, p. 954.

¹⁷ P. Hilpold, cit., il quale richiama K. Wellens, *Solidarity as a Constitutional Principle: Its Expanding Role and Inherent Limitations*, in R. St. John Macdonald e D.M. Johnston (eds), *Towards World Constitutionalism*, The Hague, Martinus Nijhoff, 2005, p. 804.

2. La reazione dell'UE alla crisi COVID-19 e la struttura di Next Generation EU.

È un dato ormai acquisito che l'impatto che il COVID-19 ha avuto a livello globale è stato devastante. A livello sanitario, si sono registrati più di 685 milioni di casi e più di 6 milioni e ottocentomila decessi¹⁸, il che ha provocato gravissime difficoltà per i sistemi sanitari dei diversi Stati, chiamati a gestire la situazione di emergenza¹⁹.

Sul piano economico, è da ricordare che, nel 2020, quando gli Stati membri dell'Unione europea furono colpiti duramente dalla pandemia, il ricorso al lockdown e a misure restrittive della libertà di spostamento determinarono gravi limitazioni quanto allo svolgimento di attività produttive, con un conseguente crollo del prodotto interno lordo (-3,0% nel primo quadrimestre dell'anno; -11,2% nel secondo quadrimestre)²⁰. Pur con delle differenze da Stato membro a Stato membro, è innegabile che la pandemia interessò tutti gli Stati membri dell'Unione. Sul punto, i Presidenti di Consiglio europeo e Commissione europea ebbero modo di rilevare che “the shock of the pandemic is symmetric; it is important to avoid the recovery becoming asymmetric. Not all have suffered in the same way, not all have the same leverages to use and not all regions will be able to restart their economies quickly. The EU's recovery plan must therefore be based on solidarity, cohesion and convergence”²¹.

La prima iniziativa assunta dalla Commissione europea consistette nel quadro temporaneo

¹⁸ Si veda <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (dati aggiornati al 24 aprile 2023).

¹⁹ L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha predisposto una serie di policy brief al riguardo, reperibili nel sito <https://www.oecd.org/health/covid-19.htm>.

²⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/covid-19/economy#vis>.

²¹ Presidente del Consiglio europeo e Presidente della Commissione europea, *Roadmap for recovery – Towards a more resilient, sustainable and fair Europe*, 21 aprile 2020, p. 2.

in materia di aiuti di Stato²², modificato sei volte nel corso del tempo²³, giunto a conclusione il 30 giugno 2022, tranne che per le misure di sostegno agli investimenti e alla solvibilità²⁴. Attraverso esso fu chiarito quali misure adottate dagli Stati membri avrebbero esulato dal campo di applicazione della disciplina in materia di aiuti di Stato, furono definite la cornice e le condizioni perché le imprese potessero beneficiare delle nuove misure di sostegno e fu semplificato il compito della Commissione al fine dell'autorizzazione di quelle misure²⁵. Con tale iniziativa si dava un sostanziale via libera agli Stati membri affinché intervenissero al fine di salvare le loro economie. Tuttavia, ove l'Unione europea si fosse limitata a fare ciò, l'esito sarebbe stato inevitabilmente asimmetrico, date le disparità intercorrenti tra i mezzi di cui potevano disporre gli Stati membri più ricchi e quelli utilizzabili dagli Stati membri più poveri. In questo si identifica la ragione alla base delle ulteriori misure definite dall'Unione europea²⁶.

Pertanto, si intervenne a ulteriori livelli. La Commissione europea propose l'attivazione della clausola generale di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita²⁷. Ciò avrebbe

²² Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, 20 marzo 2020. Si tratta di un tipo di iniziativa già assunta in passato per fare fronte alla crisi economico-finanziaria del 2007-2008 (Comunicazione della Commissione, *Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica*, 7 aprile 2009) e ora utilizzata nuovamente per contrastare gli effetti economicamente negativi derivanti dalla guerra in Ucraina (Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, 23 marzo 2022). Per un commento sul quadro temporaneo, J.L. Buendia e A. Dovalo, *State Aid Versus COVID-19. The Commission Adopts a Temporary Framework*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 1/2020, p. 3 ss.; A. Biondi, *State Aid Control and COVID-19: a Map to the Temporary Framework*, in D. Utrilla e A. Shabbir (a cura di), *EU Law in Times of Pandemic. The EU's Legal Response to Covid-19*, Granada, EU Law Live Press, 2021, p. 363 ss.; M. Merola e A. Cogoni, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, in *Eurojus*, n. 1/2021, p. 49 ss.; D. Lypalo, *Competition Law in Times of War: Response to the Russian Invasion of Ukraine*, in *Kluwer Competition Law Blog*, aprile 2022.

²³ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus/temporary-framework/amendments_en

²⁴ Commissione europea, *Statement - State aid: Commission will phase out State aid COVID Temporary Framework*, 12 maggio 2022.

²⁵ In questi termini, F. Rossi Dal Pozzo, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Eurojus*, n. 1/2021, p. 61.

²⁶ Per una panoramica, G. Contaldi, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3/2020, p. 444 ss.; E. Castellarin, *The European Union's Financial Contribution to the Response to the Covid-19 Crisis: An Overview of Existing Mechanisms, Proposals Under Discussion and Open Issues*, in *European Papers*, n. 5/2020, p. 1021 ss.; M.L. Sánchez-Barrueco, *El nuevo marco presupuestario de la Unión europea para la recuperación postpandemia*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 2/2021, p. 555 ss.

²⁷ Come previsto dall'art. 5, par. 1, e dall'art. 9, par. 1, Regolamento (CE) 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, «qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine di cui al terzo comma, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne

permesso agli Stati membri di derogare ai limiti normalmente derivanti dalle regole di bilancio europee e di adottare misure per affrontare la crisi²⁸. Il Consiglio dell'Unione europea approvò la proposta della Commissione²⁹.

Fu attivato il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, il cui regolamento istitutivo venne opportunamente emendato per assicurare assistenza qualora si producano serie ripercussioni sulle condizioni di vita dei cittadini, sulla salute umana, sull'ambiente naturale o sull'economia di una o più regioni di uno Stato ammissibile a seguito del verificarsi di una catastrofe naturale grave o regionale o di una grave emergenza di sanità pubblica sul territorio dello stesso Stato ammissibile³⁰. Inoltre, mediante l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus, furono mobilitati 37 miliardi di euro di risorse non utilizzate nell'ambito della politica di coesione per consentire agli Stati membri di spendere per garantire l'assistenza sanitaria e per sostenere regimi di riduzione dell'orario lavorativo e le piccole e medie imprese³¹. Venne in seguito istituito lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione (SURE) per fornire assistenza finanziaria consistente in prestiti concessi dall'Unione agli Stati membri in modo da finanziare principalmente regimi di lavoro a orario ridotto o misure analoghe volte a proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi³².

La Banca europea per gli investimenti stanziò 40 miliardi di euro per fornire garanzie alle

risulti compromessa». Ai sensi dell'art. 3, par. 5, e dell'art. 5, par. 2, Regolamento (CE) 1467/97 del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, «in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una raccomandazione rivista ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, TFUE, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa». Sul Patto di stabilità e crescita, F. Amtenbrink e J. de Haan, *Reforming the Stability and Growth Pact*, in *European Law Review*, n. 3/2006, p. 402 ss.; J.-V. Louis, *The Review of the Stability and Growth Pact*, in *Common Market Law Review*, n. 1/2006, p. 85 ss.; M. Barbero, *Il nuovo patto europeo di stabilità e crescita alla prova dei falli: i recenti casi di Francia, Germania e Italia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6/2007, p. 1315 ss.

²⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, 20 marzo 2020.

²⁹ Council of the EU – Press release, *Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the COVID-19 crisis*, 23 marzo 2020.

³⁰ Si veda il già citato Regolamento (UE) 2020/461.

³¹ Sull'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus, si veda il terzo paragrafo.

³² Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19 (SURE). Per un commento, F. Costamagna, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione della pandemia COVID-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *SIDIBlog*, 5 aprile 2020; H.A. Pertzold, *The SURE Initiative, Short-Time Work Compensation, and State Aid*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 2/2020, p. 161 ss.; A. Pitrone, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post di AISDUE*, 23 maggio 2020.

piccole e medie imprese³³ e creò un fondo per concedere prestiti alle aziende in difficoltà³⁴, mentre la Banca centrale europea lanciò il Programma di acquisto per l'emergenza pandemica, così da comprare titoli del settore pubblico e privato fino a 750 miliardi di euro, poi aumentati a 1350 miliardi di euro e infine a 1850 miliardi di euro³⁵. Nell'ambito del Meccanismo europeo di stabilità fu istituita una linea di sostegno per le crisi pandemiche per sostenere gli Stati membri nel finanziamento dei costi diretti e indiretti legati all'assistenza sanitaria, alla cura e alla prevenzione³⁶.

Di fondamentale importanza furono due iniziative. La prima riguardò la decisione della Commissione europea guidata da Ursula von der Leyen di ritirare la proposta di quadro finanziario pluriennale formulata nel 2018 dalla Commissione Juncker³⁷ e di presentarne una nuova, elaborata alla luce del mutato contesto sanitario ed economico, in modo da rendere il quadro finanziario pluriennale un mezzo per la ripresa³⁸. Il Regolamento, approvato a dicembre 2020, definisce uno strumento da 1074 miliardi di euro, il quale si contraddistingue per una particolare attenzione ai programmi a finanziamento diretto quali meccanismi per promuovere l'agenda politica della Commissione europea, *in primis* per quel che riguarda la transizione ecologica e digitale³⁹.

La seconda è *Next Generation EU*, un'iniziativa temporanea diretta a reperire risorse sui

³³ <https://www.eib.org/en/press/all/2020-086-eib-group-will-rapidly-mobilise-eur-40-billion-to-fight-crisis-caused-by-covid-19>.

³⁴ <https://www.eib.org/en/press/all/2020-126-eib-board-approves-eur-25-billion-pan-european-guarantee-fund-to-respond-to-covid-19-crisis.htm>.

³⁵ <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/pepp/html/index.en.html>. Per un commento, L. Lionello, *La BCE nella tempesta della crisi sanitaria*, in *SIDIBlog*, 28 marzo 2020 e C. Pesce, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *I Post di AISDUE*, 16 aprile 2020.

³⁶ <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>. Su questa linea del Meccanismo europeo di stabilità, E. Pistoia, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, in *I Post di AISDUE*, 28 aprile 2020 e M. Bursi, *La linea sanitaria del Meccanismo Europeo di Stabilità: né leviatano, né panacea*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2021, p. 108 ss. In generale sul Meccanismo europeo di stabilità, M.F. Cucchiara, *Fiscal compact e meccanismo europeo di stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1/2015, p. 91 ss.; J. Atik, *From 'No Bailout' to the European Stability Mechanism*, in *Fordham International Law Journal*, n. 5/2016, p. 1201 ss.; N. Ruccia, *Analogie, differenze e interazioni tra il Meccanismo europeo di stabilità e il Meccanismo di risoluzione unico*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2-3/2016, p. 407 ss.

³⁷ Comunicazione della Commissione, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, 2 maggio 2018, COM(2018) 321 final e allegato, SWD(2018) 171 final, nonché proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce un quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, 2 maggio 2018, COM(2018) 322 final.

³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, COM(2020) 442 final, 27 maggio 2020.

³⁹ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. Sulle trattative relative al quadro finanziario pluriennale, A. Rosanò, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi.it*, 5 agosto 2020.

mercati finanziari nel periodo 2021-2024 per un ammontare di 750 miliardi di euro. Le non facili negoziazioni che permisero infine l'approvazione del regolamento 2020/2094 portarono a definire la ripartizione delle risorse derivanti da tale meccanismo in favore delle diverse componenti⁴⁰, individuate in:

- Dispositivo per la ripresa e la resilienza, munito di 672,5 miliardi di euro da attribuire agli Stati membri mediante prestiti (312,5 miliardi) e sovvenzioni (360 miliardi) per realizzare riforme strutturali, soprattutto per quanto concerne rivoluzione verde e digitale;
- Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU), finanziata con 47,5 miliardi di euro in modo da sostenere l'azione del FESR, del FSE e del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD);
- Orizzonte Europa, il programma quadro dell'Unione europea in materia di ricerca e innovazione, sostenuto con 5 miliardi di euro, ulteriori rispetto ai 94 miliardi già previsti dal quadro finanziario pluriennale;
- Fondo per la transizione giusta, a cui vanno 40 miliardi di euro per fare fronte alle conseguenze economico-sociali della transizione verso la neutralità climatica, in modo da – per esempio – favorire la riqualificazione dei lavoratori;
- Sviluppo rurale, con 7,5 miliardi di euro;
- Meccanismo di protezione civile dell'Unione (RescEU), a cui sono stati assegnati 1,9 miliardi di euro.

L'iniziativa ha un carattere sicuramente rivoluzionario, visto che si prevede l'emissione da parte della Commissione europea di titoli di credito destinati ad andare a maturazione in un periodo compreso tra i tre e i trent'anni. Viene dunque a definirsi per la prima volta nella storia del processo di integrazione europea una situazione in cui la Commissione europea può ottenere denaro sui mercati finanziari e trasferirlo agli Stati membri, secondo una modalità che appare simile a quella di un sistema federale⁴¹. Questo rende ancora più peculiare la natura *sui generis* dell'Unione europea quale organizzazione internazionale, visto che, come è stato notato, “going into debt was considered something possible only for the Member States, because only within the national community there is a sufficient

⁴⁰ 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. Sui negoziati, J. Echebarria Fernández, *A Critical Analysis on the European Union's Measures to Overcome the Economic Impact of the COVID-19 Pandemic*, in *European Papers*, n. 3/2020, p. 1399 ss.

⁴¹ F. Fabbrini, *The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 1/2022, p. 196.

solidarity to create joint financial obligations among its members”⁴². A ciò si aggiunge il fatto che la capacità della Commissione europea di intervenire nelle scelte di politica economica degli Stati membri ne esce rafforzata, dato che l’attribuzione di risorse è funzionale all’avanzamento di priorità di ordine politico, economico e sociale rilevanti per la Commissione stessa, per esempio in materia di transizione verde e transizione digitale⁴³. Infine, deve considerarsi che l’approvazione di *NextGeneration EU* ha portato e sta portando a una riforma del sistema di risorse proprie dell’Unione europea. Infatti, come chiarito all’art. 5 della decisione del Consiglio 2020/2053, tutte le passività determinate dal potere della Commissione di contrarre prestiti devono essere rimborsate al più tardi entro il 31 dicembre 2058 e per intero⁴⁴. Pertanto, si è reso necessario introdurre nuove fonti di risorse proprie per fare fronte al debito derivante da *NextGeneration EU*⁴⁵, e così rafforzare la capacità fiscale dell’Unione europea⁴⁶.

3. Politica di coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione europea e pandemia di COVID-19.

Nel preambolo del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (TCEE) si riconosceva l’esigenza di rimuovere le barriere che dividono l’Europa, di rafforzare l’unità delle economie degli Stati membri e di assicurarne lo sviluppo armonioso, riducendo le

⁴² L. Lionello, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, n.1/2020, p. 23. Ulteriormente, sulle conseguenze costituzionali di *NextGeneration EU*, F. Fabbrini, *Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, n.1/2022, p. 1 ss. e P. Leino-Sandberg e M. Ruffert, *Next Generation EU and its Constitutional Ramifications*, in *Common Market Law Review*, n.2/2022, p. 433 ss.

⁴³ F. Costamagna, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in *I Post di AISDUE*, 15 dicembre 2021, p. 45.

⁴⁴ 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, Euratom.

⁴⁵ Dal 1 gennaio 2021 è in vigore una nuova categoria di risorse proprie basata su contributi nazionali calcolati sulla base dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati (si veda l’art. 2 della decisione 2020/2053). Altre risorse proprie sono prefigurate nell’Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l’introduzione di nuove risorse proprie. Queste sono identificate in un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, un prelievo sul digitale, una risorsa propria basata sul sistema di scambio di quote di emissione, un’imposta sulle transazioni finanziarie e un contributo finanziario collegato al settore societario o una nuova base imponibile comune per l’imposta sulle società. Sul tema, A. Cordewener, *The COVID-19 Crisis: An Opportunity for EU Budget and Tax Reform*, in *EC Tax Review*, n. 6/2020, p. 258 ss.

⁴⁶ L. Lionello e G. Rossolillo, *Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?*, in *Il Federalista*, n. 3/2019, p. 179 ss.

disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite⁴⁷. All'art. 2 TCEE si confermava il fatto che la Comunità aveva l'obiettivo di promuovere lo sviluppo armonioso delle attività economiche e un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita. Nonostante queste e ulteriori previsioni che attestano l'esistenza già all'epoca di una consapevolezza circa la necessità di colmare il gap tra territori più e meno economicamente avanzati⁴⁸, solo nel 1975 si arrivò all'istituzione del FESR, tramite il quale correggere i principali squilibri regionali nella Comunità, in particolare ove risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale⁴⁹, e solo nel 1986, con l'Atto unico europeo, fu introdotto nel TCEE un titolo dedicato alla politica di coesione economica e sociale⁵⁰.

Come si evidenziava *supra*, nell'attuale sistema dei Trattati, l'art. 3, par. 3, TUE individua tra gli obiettivi perseguiti dall'Unione la promozione della coesione economica, sociale e territoriale. Essa rientra tra le materie di competenza concorrente ai sensi dell'art. 4, par. 2, TFUE, e al tema è dedicato il titolo XVIII del TFUE (artt. 174-178). In particolar modo, all'art. 174 si ribadisce che l'Unione intende promuovere uno sviluppo armonioso e ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite, aggiungendosi un riferimento al fatto che, tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali quelle più settentrionali con bassissima densità demografica e quelle insulari, transfrontaliere e di

⁴⁷ Indicazioni dello stesso tenore trovano spazio ora nel preambolo del TFUE.

⁴⁸ Si pensi per esempio al fatto che già all'epoca si stabiliva, all'art. 92 TCEE, che potessero essere considerati compatibili con il mercato interno gli aiuti di Stato destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione. *Ex art.* 130 TCEE, la Banca europea per gli investimenti era chiamata a facilitare, mediante la concessione di prestiti e garanzie e senza perseguire scopi di lucro, il finanziamento di progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate (*inter alia*). Ai sensi dell'art. 131 TCEE, venivano associati alla Comunità i paesi e i territori non europei che mantenevano con il Belgio, la Francia, l'Italia e i Paesi Bassi delle relazioni particolari, al fine di sostenere gli interessi degli abitanti di quei paesi e territori e la loro prosperità e in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale. Nel Protocollo concernente l'Italia si sottolineava che il governo italiano era impegnato nell'esecuzione di un programma decennale di espansione economica, diretto a sanare gli squilibri strutturali dell'economia nazionale, in particolare sostenendo le zone meno sviluppate nel Mezzogiorno e nelle isole e creando nuovi posti di lavoro.

⁴⁹ Regolamento (CEE) 724/75 del Consiglio del 18 marzo 1975 che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale, in GUCE L 73/1975, p. 1 ss.

⁵⁰ Sull'evoluzione della politica di coesione, C. Blumann, *Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale*, in S. Leclerc (a cura di) *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 5 ss.; N. Staeck, *The European Structural Funds – Their History and Impact*, in H. Heinelt e R. Smith (a cura di), *Policy networks and European structural funds*, Aldershot, Avebury, 1996, p. 46 ss.; A.E. Evans, *The EU Structural Funds*, Oxford, Oxford University Press, 1999; R. Sapienza, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, Il Mulino, 2000.

montagna. Gli articoli successivi riguardano principalmente i fondi strutturali e il ruolo da essi rivestito nel promuovere la politica di coesione dell'Unione⁵¹. Come noto, essi intervengono, mediante programmi pluriennali, a complemento delle azioni nazionali, regionali e locali, per realizzare la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e le specifiche missioni che contraddistinguono l'azione di ciascun fondo. La gestione, a natura concorrente, vede il coinvolgimento, a livello nazionale, non solo di autorità statali, ma anche regionali e locali, al fine della preparazione ed esecuzione dei programmi, in modo da concentrare il sostegno sugli interventi che apportano il maggiore valore aggiunto in relazione agli obiettivi dell'Unione⁵².

In maniera specifica, possono considerarsi il FESR, il FSE (ora Fondo sociale europeo Plus, FSE+) e il FEAD⁵³. Per quanto riguarda il FESR, tramite esso l'Unione mira a finanziare il sostegno destinato a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, eliminando le principali disparità regionali nell'Unione tramite lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento strutturale delle economie regionali, compresa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo. Le priorità di investimento riguardano, *inter alia*, il rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, il miglioramento dell'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il sostegno alla transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio, la promozione dell'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi, la tutela dell'ambiente e l'uso efficiente delle risorse, la promozione dei sistemi di trasporto sostenibili e la promozione dell'occupazione sostenibile e di qualità e della mobilità dei lavoratori⁵⁴.

Il FSE sostiene gli Stati membri e le regioni nel conseguire livelli elevati di occupazione, una protezione sociale equa, una forza lavoro qualificata e resiliente e società inclusive e

⁵¹ Sul punto, M. Vellano, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014.

⁵² Si veda al riguardo 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, in GUUE L 347/2013, p. 320 ss. Va ricordato comunque che il FSE+ presenta una componente a gestione concorrente e un'altra a gestione diretta e indiretta.

⁵³ In questa sede, si concentra l'attenzione su FESR, FSE e FEAD in ragione del fatto che – come già detto e come si avrà modo di ripetere – a essi si ricollega l'azione di REACT-EU.

⁵⁴ 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) 1080/2006, in GUUE L 347/2013, p. 289 ss.

coese. Si identificano pertanto numerosi obiettivi specifici connessi alla promozione dell'occupazione e della mobilità professionale, dell'istruzione, della formazione e dell'inclusione sociale⁵⁵.

Il FEAD, infine, promuove la coesione e l'inclusione sociale al fine di eliminare la povertà nell'Unione, prestando un'assistenza non finanziaria alle persone indigenti mediante prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base e sostenendo attività a favore dell'integrazione di dette persone. In particolar modo, per assistenza materiale di base si intende beni di consumo di base di valore limitato forniti ai soggetti in questione per uso personale, come ad esempio vestiario, calzature, prodotti per l'igiene, materiale scolastico e sacchi a pelo⁵⁶.

In ragione di quanto detto finora, si capisce perché la politica di coesione, “originariamente ritenuta poco più di un rimborso finanziario agli Stati”⁵⁷, abbia assunto notevole importanza nell'ambito della politica economica dell'Unione⁵⁸, venendo individuata come un meccanismo di riequilibrio e di redistribuzione tra gli Stati membri, espressione di una solidarietà tra questi ultimi e i loro popoli⁵⁹, con la conseguenza che è possibile parlare di una vera e propria politica di sviluppo⁶⁰, la quale concorre “all'azione di politica industriale dell'Unione, divenendone il suo sempre più essenziale «ultimo miglio»”⁶¹.

Le misure assunte al fine di contenere la diffusione della pandemia hanno avuto un impatto sulla realizzazione dei progetti finanziati tramite questa politica, visto che, per esempio, esse hanno comportato l'impossibilità – o l'estrema difficoltà – di spostarsi, l'interruzione forzata delle attività *in loco* e forti ritardi nelle forniture. Con specifico riferimento al FSE, le limitazioni hanno reso difficile il reclutamento, in quanto canali abituali quali centri e

⁵⁵ Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il Regolamento (UE) 1296/2013, in GUUE L 231/2021, p. 21 ss.

⁵⁶ Regolamento (UE) 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti, in GUUE L 72/2014, p. 1 ss.

⁵⁷ G.P. Manzella, *Europa e «sviluppo armonioso». La strada della coesione europea: dal Trattato di Roma al Next Generation EU*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 171.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 2 aprile 2009, C-166/07, *Parlamento / Consiglio*, punto 85.

⁶⁰ E. Sacco, *Dalle politiche negoziali italiane alla coesione europea: evoluzioni, progressi e arretramenti negli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/2022, p. 441. Ulteriormente, si veda A. Mairate, *The 'added value' of European Union Cohesion policy*, in *Regional Studies*, n. 2/2006, p. 169, ove si afferma “the policy is also based on redistribution: the method of distributing funding concentrates more than two-thirds of the funds on the poorest regions, which comprise about one-quarter of the European population but less than 20% of EU Gross Domestic Product (GDP). However, it also performs a key allocative function, in that it contributes towards high levels of investment in physical and human capital in order to improve competitiveness and the long-run growth potential”.

⁶¹ G.P. Manzella, *Europa e «sviluppo armonioso»*, cit., p. 14.

servizi per l'impiego o altre istituzioni non hanno potuto operare e non è stato possibile organizzare eventi di presentazione. Si sono quindi registrati gravi ritardi nell'attuazione dei progetti per ragioni concernenti il difficile adattamento agli strumenti digitali, il passaggio ai quali è stato imposto dalle restrizioni, o per il fatto che le autorità di gestione hanno dovuto far fronte a un fenomeno di riorganizzazione, derivante dall'esigenza di gestire fondi nazionali connessi all'emergenza pandemica. A questo si aggiunga che alcuni programmi hanno registrato una diminuzione del numero di domande ricevute nei primi mesi del 2020, soprattutto per quanto concernente gli inviti a presentare proposte nell'ambito delle misure rivolte alle imprese, a causa della mancanza di capacità di esse di cofinanziare i progetti per via della crisi economica generata dalla pandemia⁶².

Non stupisce, quindi, che una reazione importante alla crisi dovuta al COVID-19 da parte dell'Unione si sia verificata anche con riferimento alla politica di coesione⁶³. Tramite l'Iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus si è previsto che il FESR sostenesse il finanziamento del capitale circolante delle piccole e medie imprese al fine di rispondere in modo efficace a una crisi sanitaria pubblica e che, per i programmi sostenuti dal FESR, dal Fondo di coesione e dal FSE, lo Stato membro potesse trasferire durante il periodo di programmazione un importo fino all'8% della dotazione di una priorità al 1° febbraio 2020 ed entro il limite del 4% del bilancio del programma a un'altra priorità dello stesso fondo a favore dello stesso programma, senza bisogno di una decisione di modifica da parte della Commissione europea⁶⁴.

In seguito, si è ritenuto di concedere agli Stati membri un supplemento ulteriore di flessibilità, aumentando la possibilità di mobilitare i fondi inutilizzati e stabilendosi che le risorse disponibili per la programmazione dell'anno 2020 per l'obiettivo *Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione* potessero essere trasferite, su richiesta di uno Stato membro, tra FESR, FSE e Fondo di coesione. Inoltre, sempre su richiesta di uno Stato

⁶² Per queste e ulteriori informazioni, Parlamento europeo, *Research for REGI Committee – The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU cohesion policy - Part I: Overview and first analysis*, Brussels, p. 16-17.

⁶³ Sul tema, G. Centurelli, *Fondi strutturali europei e misure di contrasto al Covid-19: le azioni per reindirizzare ed accelerare gli investimenti, stato dell'arte e sviluppi futuri*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/2020, p. 381 ss. e G.P. Manzella, *Politica di coesione e Covid: dalla Iniziativa di Investimento al Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3/2021, p. 631 ss.

⁶⁴ Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) 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), in *GUUE L 99/2020*, p. 5 ss.

membro, avrebbe potuto essere applicato un tasso di cofinanziamento del 100% alle spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile tra il 1° luglio 2020 e il 30 giugno 2021 per uno o più assi prioritari di un programma sostenuto dal FESR, dal FSE o dal Fondo di coesione⁶⁵.

Con *NextGeneration EU*, si è stabilito di assegnare fino a 47,5 miliardi di euro a prezzi del 2018 per i programmi strutturali e di coesione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, quali rafforzati fino al 2022, ossia di realizzare il pacchetto di Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU), di cui si parlerà *infra*.

Infine, con il nuovo Regolamento relativo alle disposizioni comuni applicabili ai fondi strutturali, sono stati introdotti molteplici cambiamenti in materia. In generale, va notato che sono stati compattati gli obiettivi perseguiti, si è cercato di realizzare una semplificazione della struttura e del contenuto dell'accordo di partenariato, dei programmi operativi e degli oneri informativi in capo ad amministrazioni e beneficiari ed è stata eliminata la figura dell'autorità di certificazione. In particolare, vanno menzionate almeno due previsioni. Ai sensi dell'art. 20, qualora il Consiglio, dopo il 1° luglio 2021, abbia riconosciuto il prodursi di un evento inconsueto al di fuori del controllo di uno o più Stati membri che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria delle pubbliche amministrazioni oppure di una grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione o ancora di eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche, la Commissione può, mediante una decisione di esecuzione e per un periodo massimo di diciotto mesi: su richiesta di uno o più Stati membri interessati, aumentare i pagamenti intermedi di 10 punti percentuali in aggiunta al tasso di cofinanziamento applicabile, senza superare il 100%; consentire alle autorità di uno Stato membro di selezionare, per ricevere sostegno, le operazioni portate materialmente a termine o pienamente attuate prima che la domanda di finanziamento a titolo del programma sia debitamente presentata all'autorità di gestione, a condizione che l'operazione costituisca una risposta alle circostanze eccezionali; prevedere che le spese per le operazioni che costituiscono una risposta a tali circostanze siano ammissibili a partire dalla data in cui il Consiglio ha confermato il verificarsi di tali circostanze; prorogare al massimo di tre mesi i termini per la presentazione di documenti e la trasmissione di dati

⁶⁵ Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) 1301/2013 e (UE) 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, in GUUE L 130/2020, p. 1 ss.

alla Commissione. Ai sensi dell'art. 26, gli Stati membri possono chiedere, nell'accordo di partenariato o in una richiesta di modifica di un programma previo accordo del comitato di sorveglianza del programma, di trasferire un importo che va fino al 5% della dotazione nazionale iniziale di ciascun fondo a qualsiasi altro strumento, se tale possibilità è prevista nell'atto di base di tale strumento. Nell'accordo di partenariato o nella richiesta di modifica di un programma gli Stati membri possono inoltre domandare di trasferire un importo supplementare che va fino al 20% della dotazione nazionale iniziale per fondo tra il FESR, il FSE o il Fondo di coesione entro i limiti delle risorse globali dello Stato membro per l'obiettivo *Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita*. Gli Stati membri il cui tasso medio di disoccupazione totale per il periodo 2017-2019 è inferiore al 3% possono fare richiesta di trasferire un importo supplementare che va fino al 25% della dotazione nazionale iniziale⁶⁶.

4. La disciplina relativa a REACT-EU.

Nel contesto ora descritto si colloca anche REACT-EU quale iniziativa prevista con lo scopo di evitare un aumento delle disparità e una disomogeneità della ripresa economica dell'Unione attraverso un sostegno a breve e medio termine in favore, in particolar modo, di quegli Stati e di quelle regioni la cui economia è stata maggiormente colpita dalla pandemia e che hanno minore capacità di riprendersi. Propriamente, tramite REACT-EU, si è inteso rendere disponibili per i fondi strutturali risorse aggiuntive da suddividere tra gli Stati membri alla luce della prosperità relativa di questi e dell'impatto della crisi sulle loro economie e società, in modo da utilizzarle nell'ambito dell'obiettivo *Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione* a carico del FESR o del FSE o da aumentare la dotazione dei programmi sostenuti dal FEAD⁶⁷.

⁶⁶ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, in GUUE L 231/2021, p. 159 ss.

⁶⁷ Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive straordinarie e le modalità di attuazione nel quadro dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di*

Sulla base del Regolamento istitutivo di REACT-EU⁶⁸, gli Stati membri assegnano ai programmi operativi o ai programmi di cooperazione transfrontaliera le risorse di REACT-EU disponibili per la programmazione nell'ambito del FESR e del FSE, coinvolgendo anche le autorità regionali e locali.

Quanto al FESR, le risorse devono essere utilizzate *in primis* per sostenere investimenti in prodotti e servizi a carattere sanitario o in infrastrutture sociali, investimenti che contribuiscano alla transizione verso un'economia verde e digitale e investimenti nelle infrastrutture che consentano la prestazione di servizi di base ai cittadini e misure economiche nelle regioni più dipendenti dai settori maggiormente colpiti dalla crisi dovuta al COVID-19. Ulteriormente, tramite esse è possibile fornire sostegno sotto forma di capitale di esercizio o sostegno agli investimenti delle piccole e medie imprese in settori con un elevato potenziale in termini di creazione di posti di lavoro.

Con riferimento al FSE, le risorse sono dirette a supportare l'accesso al mercato del lavoro mantenendo i posti di lavoro dei dipendenti e dei lavoratori autonomi, anche attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo, a creare posti di lavoro e di occupazione di qualità, in particolare per le persone in situazioni di vulnerabilità, e ad ampliare le misure a favore dell'occupazione giovanile.

Le risorse di REACT-EU possono inoltre esse utilizzate a favore dei sistemi sociali nel contrasto alla discriminazione e alla povertà, con particolare riferimento a quella minorile, e per migliorare l'accesso paritario ai servizi sociali di interesse generale, anche per i minori, gli anziani, le persone con disabilità, le minoranze etniche e le persone senza fissa dimora. Al riguardo, è previsto che gli Stati membri possano proporre che una parte delle risorse venga destinata ad aumentare il sostegno al FEAD.

Le risorse sono ripartite tra gli Stati membri tenendo conto di un fattore relativo al PIL, uno concernente la disoccupazione e un altro ancora inerente alla disoccupazione giovanile. In deroga rispetto alle regole tradizionali dei fondi strutturali, può essere applicato un tasso di cofinanziamento fino al 100% e concesso un prefinanziamento fino all'11% e non si applicano le disposizioni relative alle condizionalità *ex ante* previste in relazione ai singoli

Covid-19 e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU), COM(2020) 451 final, p. 1-2.

⁶⁸ Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU), in GUUE L 437/2020, p. 30 ss.

fondi, all'adozione di una strategia di comunicazione e a una serie di oneri amministrativi. La data ultima di ammissibilità è individuata nel 31 dicembre 2023, coerentemente a quanto previsto per il periodo di programmazione 2014-2020.

Sulla base di una decisione di esecuzione del febbraio 2021 che stabilisce la ripartizione per Stato membro delle risorse REACT-EU per l'anno 2021, i maggiori beneficiari sono stati l'Italia e la Spagna, che hanno ricevuto più di dieci miliardi di euro, e la Francia, che ha ottenuto poco meno di tre miliardi⁶⁹. Il dato è stato confermato quanto all'anno 2022, con riferimento al quale l'Italia e la Spagna hanno ricevuto poco più di tre miliardi di euro e la Francia poco meno di novecento milioni di euro⁷⁰.

Per permettere agli Stati membri di far fronte al significativo afflusso di migranti provenienti dall'Ucraina a causa dell'aggressione della Federazione russa, si è previsto, in relazione al FESR, che gli Stati membri possano inserire tra le spese dichiarate nelle domande di pagamento un costo unitario collegato alle necessità di base e al sostegno alle persone che ricevono protezione temporanea o altra protezione, pari a quaranta euro a settimana per ogni settimana completa o parziale trascorsa da ciascuna di tali persone nello Stato membro interessato. Il costo unitario può essere utilizzato per un massimo di tredici settimane, a decorrere dalla data di arrivo della persona nell'Unione. Inoltre, in aggiunta ai prefinanziamenti già previsti, la Commissione europea versa, quale prefinanziamento iniziale aggiuntivo nel 2022, il 4% delle risorse di REACT-EU assegnate ai programmi per l'anno 2021. Per i programmi negli Stati membri che hanno registrato un livello di arrivi di persone dall'Ucraina superiore all'1% rispetto alla popolazione nazionale tra il 24 febbraio 2022 e il 23 marzo 2022, la percentuale è aumentata al 34%⁷¹.

5. Considerazioni critiche su REACT-EU.

La decisione dell'Unione europea di non lasciare agli Stati membri la responsabilità di contrastare e superare gli effetti determinati sul piano economico dalla pandemia e, quindi,

⁶⁹ Decisione di esecuzione (UE) 2021/182 della Commissione del 12 febbraio 2021 che stabilisce la ripartizione per Stato membro delle risorse REACT-EU per l'anno 2021, in GUUE L 53/2021, p. 103 ss.

⁷⁰ Decisione di esecuzione (UE) 2021/2055 della Commissione del 23 novembre 2021 che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2021/182 al fine di stabilire la ripartizione per Stato membro delle risorse REACT-EU per l'anno 2022, in GUUE L 420/2021, p. 123 ss.

⁷¹ Regolamento (UE) 2022/613 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 aprile 2022 recante modifica dei regolamenti (UE) 1303/2013 e (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'aumento del prefinanziamento a titolo delle risorse REACT-EU e l'istituzione di un costo unitario, in GUUE L 115/2022, p. 38 ss.

di intervenire per evitare una risposta che necessariamente sarebbe stata asimmetrica non può che essere vista favorevolmente. Questo vale, in generale, per le misure adottate dall'Unione e, in primo luogo, per *NextGeneration EU* e, dunque, si applica anche a REACT-EU quale seconda componente maggiormente finanziata di quell'iniziativa.

Un intervento specifico relativo alla politica di coesione era quanto mai necessario per evitare che le criticità che giustificano l'esistenza di tale politica finissero per aggravarsi ulteriormente. Con ciò si intende fare riferimento al fatto che, come già ricordato, la politica di coesione mira a promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione e, in particolare, a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Evidentemente, si è inteso fare in modo che la promozione dello sviluppo armonioso dell'Unione potesse continuare, che il divario tra le regioni meno economicamente avanzate e quelle più avanzate non divenisse più ampio e che il ritardo delle regioni meno favorite non si aggravasse ulteriormente.

Sotto questo punto di vista, vanno valutati in maniera sostanzialmente positiva il complesso del pacchetto REACT-EU e, soprattutto, certi aspetti che lo contraddistinguono e che attengono, oltre che al superamento di alcuni oneri di carattere burocratico, al cofinanziamento. Come rilevato in passato dalla Corte dei conti europea, un aumento del tasso di cofinanziamento sostiene gli Stati membri, di modo che essi possano incrementare il tasso di assorbimento (ossia, la capacità di fare buon uso dei fondi europei, arrivando a spendere effettivamente) e riduce l'ammontare dei fondi a rischio di mancato utilizzo. In questo modo, uno Stato membro può essere rimborsato in base al nuovo tasso di cofinanziamento per tutte le spese già dichiarate, si favorisce l'assorbimento immediato e rapido di fondi con effetto retroattivo e si allenta la pressione sul bilancio nazionale, in quanto diminuisce il contributo degli Stati membri⁷². Fermo questo, si ritiene comunque che qualche considerazione critica possa essere svolta.

In apertura del presente scritto, si è ritenuto di offrire una rapida panoramica circa il ruolo del principio di solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea. Su di un piano etico e sociale, va ricordato che il termine *solidarietà* sta a indicare il rapporto di fratellanza e di reciproco sostegno che intercorre tra i membri di una collettività in ragione dell'appartenenza a una medesima società e della consapevolezza quanto alla sussistenza

⁷² Corte dei conti europea, *La Commissione e gli Stati membri, con le azioni degli ultimi anni dei programmi del 2007-2013, hanno affrontato il problema del basso tasso di assorbimento dei fondi, senza però prestare sufficiente attenzione ai risultati*, Relazione speciale n. 17/2018, punti 54-55.

di interessi e finalità comuni⁷³. Il reciproco sostegno si manifesta nel comportamento di chi aiuta quanti si trovino in situazioni di difficoltà, e faccia questo anche laddove non siano responsabili di esse⁷⁴. Tuttavia, come è stato detto con riferimento al rapporto tra principio di solidarietà e politica economica dell'Unione europea in relazione alla crisi del 2007-2008, “in campo economico [...] il principio di solidarietà non identifica una dazione di denaro senza contropartita, quanto piuttosto un prestito soggetto ad una ‘rigorosa condizionalità’. In altri termini, il percipiente dell'aiuto economico non riceve una somma senza assumere a propria volta impegni, ma è tenuto a garantire due condizioni: la prima è, appunto, restituire il prestito, seppure in un lasso temporale e ad un costo più contenuti di quelli imposti dal ricorso al mercato dei capitali; la seconda è la disponibilità ad effettuare determinate riforme che consentano di rendere il sistema produttivo maggiormente efficiente e competitivo”⁷⁵. Dunque, contrariamente a quanto si sia indotti a credere sulla base del buon senso, la solidarietà dell'Unione non opererebbe in maniera disinteressata. In tal caso, infatti, si starebbe parlando di altruismo quale atteggiamento gratuito di amore per il prossimo. La solidarietà dell'Unione non funziona così e, invece, sembra riguardare la sussistenza di una comune esigenza circa la risoluzione di determinati problemi, così da realizzare obiettivi comuni⁷⁶. Dunque, può affermarsi, come è stato fatto, che “solidarity expects solidarity”⁷⁷, o quantomeno che la solidarietà – qualificata da alcuni come solidarietà competitiva⁷⁸ – richiede responsabilità⁷⁹.

⁷³ <https://www.treccani.it/vocabolario/solidarieta/>

⁷⁴ U. Steinvorth, *Applying the Idea of Solidarity to Europe*, in A. Grimm e S. My Giang (a cura di), *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Cham, Springer, 2017, p. 10.

⁷⁵ G. Contaldi, op. cit., p. 447.

⁷⁶ M. Kotzur, *Solidarity as a Legal Concept*, in A. Grimm e S. My Giang (a cura di), cit., p. 40.

⁷⁷ P. Hilpold, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the ‘Islands of Solidarity’ with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, n. 1/2015, p. 262 e G. Morgese, *Solidarietà di fatto... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, numero speciale di *Eurojus*, 2020, p. 78.

⁷⁸ Al riguardo, W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, n. 1/2020, p. 3 ss.

⁷⁹ Vi è chiaramente chi, da un punto di vista più generale, che prescinde dalla considerazione della sola esperienza dell'Unione europea, critica quest'interpretazione della nozione di solidarietà, rilevando che essa mirerebbe a favorire l'eguaglianza di tutti i consociati nell'appartenenza a una certa comunità, realizzando una redistribuzione delle risorse all'interno del gruppo sociale considerato, imposta con finalità correttiva da parte dello Stato così da permettere il superamento di situazione di sottoprotezione sociale, ossia di dipendenza economica (in questi termini, S. Giubboni, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, pp. 30-37). È su tali considerazioni che si fonderebbero i sistemi di protezione sociale (S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2012). Pertanto, la solidarietà dovrebbe essere intesa come solidarietà sociale e generale, avente natura di principio costitutivo dell'ordine costituzionale nazionale, operante al fine di ridurre le disuguaglianze che ledono la dignità dell'individuo (S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2014, pp. 32, 39-41). Ulteriormente sul tema si possono leggere F. Polacchini,

Calando queste riflessioni nel concreto della politica di coesione, viene facile fare riferimento al tema della capacità di assorbimento degli Stati membri. La questione non è affatto nuova, se si considera che i dati a disposizione in relazione al periodo 2014-2020 confermano che, considerando tutti gli Stati membri, solo il 69% delle risorse stanziata è stato speso⁸⁰, e che elementi di critica al riguardo sono stati formulati dalla Corte dei conti europea con riferimento sia alla programmazione 2014-2020, sia alla programmazione 2006-2013. Secondo la Corte dei conti, per quanto vi siano delle ragioni ascrivibili ai ritardi nell'approvazione dei quadri finanziari pluriennali, le difficoltà nell'assorbire le risorse messe a disposizione dal bilancio dell'Unione sono da ricondursi essenzialmente alle mancanze degli Stati membri, che tendono a concentrare l'assorbimento alla fine del periodo di programmazione⁸¹.

Per ovvie ragioni, il problema si pone anche per quel che riguarda REACT-EU, come la Corte dei conti europea non ha mancato di rimarcare. Infatti, a opinione della Corte, «conferire finanziamenti agli Stati membri non è di per sé sufficiente: essi devono anche disporre del tempo e della capacità amministrativa necessari per trarne vantaggio [...] La Corte osserva, in particolare, che alcuni degli Stati membri probabilmente più colpiti dalla pandemia di COVID-19 rientrano anche tra quelli che registrano i tassi di assorbimento più bassi per l'attuale periodo di programmazione [...] Permane il rischio che alcuni Stati membri non siano in grado di spendere i fondi che hanno a disposizione e di assicurare un valido impiego delle risorse»⁸². Pertanto, sarà necessario che gli Stati membri riescano a utilizzare appieno i fondi derivanti da REACT-EU per confermare di essere meritevoli della solidarietà ricevuta. Questo richiede un'adeguata preparazione a livello statale, regionale e

Doveri costituzionali e principio di solidarietà, Bologna, Bologna University Press, 2017 e B. Bertarini, *Il principio di solidarietà tra diritto ed economia. Un nuovo ruolo dell'impresa per uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile*, Torino, Giappichelli editore, 2020;

⁸⁰ L'informazione è ricavata dal sito Internet https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/14-20.

⁸¹ Corte dei conti europea, *La Commissione e gli Stati membri, con le azioni degli ultimi anni dei programmi del 2007-2013, hanno affrontato il problema del basso tasso di assorbimento dei fondi, senza però prestare sufficiente attenzione ai risultati*, Relazione speciale n. 17/2018.

⁸² Corte dei conti europea, *Parere n. 4/2020 sulla proposta 2020/0101 (COD) di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive straordinarie e le modalità di attuazione nel quadro dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU), nonché sulla proposta modificata 2018/0196 (COD) di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, punto 8.

locale, per gestire e utilizzare le risorse ottenute, la quale presuppone sia stabilità sul piano politico, sia idonee capacità amministrative. Infatti, da un lato, le crisi di governo, dall'altro, il mancato sviluppo da parte del personale degli enti pubblici coinvolti di competenze idonee possono rallentare l'attuazione dei progetti finanziati.

Ulteriormente, si ritiene di svolgere una riflessione per quanto attiene ai criteri di ripartizione delle risorse fissati dal Regolamento istitutivo di REACT-EU. Si è già detto che essi consistono in un fattore relativo al PIL, uno riguardante la disoccupazione e un altro attinente alla disoccupazione giovanile. Se, in linea generale, la scelta di tali criteri non pare contestabile, il problema sembra sorgere se si considera che essi devono essere valutati su base nazionale. Il PIL, infatti, è evidentemente il PIL di ciascuno Stato membro, ma anche la disoccupazione e la disoccupazione giovanile devono essere intese in tale ottica. Propriamente, il fattore relativo alla disoccupazione impone di prendere in considerazione la quota di disoccupati dello Stato membro rispetto al totale dei disoccupati a gennaio 2020 per tutti gli Stati membri considerati e la quota attribuibile allo Stato membro dell'aumento totale del numero di disoccupati tra gennaio 2020 e la fine del periodo di riferimento applicabile per tutti gli Stati membri considerati. Quanto alla disoccupazione giovanile, parimenti si fa riferimento alla quota di giovani disoccupati dello Stato membro rispetto al totale dei giovani disoccupati a gennaio 2020 per tutti gli Stati membri considerati e alla quota attribuibile allo Stato membro dell'aumento totale del numero di giovani disoccupati tra gennaio 2020 e la fine del periodo di riferimento applicabile per tutti gli Stati membri considerati.

È chiaro che il COVID-19 abbia rappresentato un problema per le economie nazionali e, pertanto, si comprende perché i criteri di ripartizione siano stato così formulati. Il dato risulta evidente se si pone attenzione, oltre ai criteri, al considerando n. 5 del preambolo, ove si mette in evidenza che la ripartizione delle risorse di REACT-EU per ciascuno Stato membro dovrebbe avvenire applicando un metodo di assegnazione fondato sui più recenti dati statistici obiettivi disponibili riguardanti la prosperità relativa degli Stati membri e la portata degli effetti della crisi COVID-19 sulle loro economie e società. Ulteriormente, dal considerando n. 8 risulta che le assegnazioni dovrebbero essere stabilite dalla Commissione a livello di Stati membri. Dunque, si è ritenuto di prendere in considerazione, quale livello di riferimento, quello statale.

Secondo alcuni, alla base di tale scelta vi sarebbe la volontà di garantire flessibilità agli

Stati membri circa l'allocazione delle risorse⁸³. Tuttavia, va ricordato che la *raison d'être* della politica di coesione si ricollega alle peculiarità delle singole regioni e dei singoli territori e impone di prendere in considerazione dette peculiarità per conseguire i suoi obiettivi.

A conferma di ciò che si sta sostenendo, si richiama quanto è oggi previsto dal Regolamento 2021/1060, recante disposizioni comuni a una serie di fondi europei, tra i quali il FESR e il FSE+. All'art. 108, par. 1, si afferma che il FESR, il FSE+ e il Fondo di coesione sostengono l'obiettivo *Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita* in tutte le regioni corrispondenti al livello 2 della classificazione comune delle unità territoriali per la statistica, ossia regioni di livello NUTS 2. Con tale espressione si intende richiamare il sistema di nomenclatura che permette la suddivisione del territorio economico degli Stati membri. Le regioni di livello NUTS 2 sono, nell'ordinamento italiano, le Regioni e le Province autonome⁸⁴. Al par. 2, si chiarisce che le risorse del FESR e del FSE+ per l'obiettivo *Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita* sono ripartite fra tre categorie di regioni NUTS 2: le regioni meno sviluppate, il cui PIL *pro-capite* è inferiore al 75% della media del PIL *pro-capite* dell'Unione europea a 27; le regioni in transizione, il cui PIL *pro-capite* è compreso tra il 75% e il 100% della media del PIL *pro-capite* dell'Unione europea a 27; le regioni più sviluppate, il cui PIL *pro-capite* è superiore al 100% della media del PIL *pro-capite* dell'Unione europea a 27⁸⁵.

All'art. 110, dedicato (anche) alle risorse per l'obiettivo *Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita*, si prevede che la maggior parte delle risorse venga ripartita attraverso un medesimo criterio. Infatti, il 61,3% è destinato alle regioni meno sviluppate, il 14,5% alle regioni in transizione e l'8,3% alle regioni più sviluppate.

Tale impostazione era peraltro già presente e praticata nella programmazione 2014-2020, come risulta dal Regolamento 1303/2013, con il quale era stata introdotta la disciplina comune ai vari fondi nell'ambito di quel quadro finanziario pluriennale. La formulazione

⁸³ In questo senso, J. Bachtler, C. Mendez e F. Wishade, *The Recovery Plan for Europe and Cohesion Policy: An Initial Assessment*, in *European Regional Policy Research Consortium Paper*, 20/1, p. 51.

⁸⁴ Si veda il Regolamento (CE) 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS), come modificato dal Regolamento (UE) 2016/2066 della Commissione, del 21 novembre 2016, che modifica gli allegati del regolamento (CE) 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS).

⁸⁵ Al par. 2 si aggiunge che l'inserimento delle regioni in una delle tre categorie è determinato in base al rapporto tra il PIL *pro-capite* di ciascuna regione, misurato in standard di potere di acquisto e calcolato in base ai dati dell'Unione per il periodo 2015-2017, e il PIL medio *pro-capite* dell'Unione europea a 27 per lo stesso periodo di riferimento.

degli artt. 90 e 92 era la stessa degli ora evocati artt. 108 e 110 del nuovo Regolamento⁸⁶. Dunque, per quel che riguarda REACT-EU, la suddivisione tra regioni e territori è stata rimessa alla valutazione degli Stati membri, il che rischia di portare ad allocazioni non coerenti con le finalità della politica di coesione. Sembra così confermata l'opinione di chi ha rilevato che "il NextGenerationEU, che ha valore indubbiamente coesivo, deve ancora mostrare la sua effettiva capacità di affrontare le urgenze della questione territoriale"⁸⁷. Un parziale correttivo può ravvisarsi nel fatto che il Regolamento istitutivo di REACT-EU prevede che gli Stati membri attribuiscono le risorse coinvolgendo le autorità regionali e locali, le organizzazioni che rappresentano la società civile e le parti sociali. Si tratterà allora di verificare se le decisioni assunte da parte degli Stati membri siano coerenti con questa indicazione e con le finalità della politica di coesione. La scelta del governo italiano di assegnare più del 60% delle risorse a iniziative per il Sud Italia sembra andare nella giusta direzione⁸⁸.

6. Conclusioni.

È innegabile che *NextGeneration EU*, in generale, e REACT-EU, in particolare, siano espressivi di un principio di solidarietà europea, che può essere inteso come il denominatore di qualsiasi intervento diretto a fare fronte a crisi che investano più Stati membri, se non tutti⁸⁹.

Come già detto, però, nell'ottica dell'Unione la solidarietà non va confusa con l'altruismo e, dunque, è necessario che gli Stati membri, soprattutto quelli che hanno ottenuto più risorse, diano prova di meritarsi tale solidarietà, gestendo e utilizzando al meglio quanto ricevuto. Per l'Italia, si tratta di una delle tante sfide importanti di questo periodo, che vale indubbiamente con riferimento ai 191,5 miliardi del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, ma anche in relazione ai 14 miliardi di REACT-EU.

Come già evidenziato, più del 60% di essi andranno a sostegno di iniziative per il Sud Italia.

⁸⁶ Nel caso dell'art. 92, concernente (anche) le risorse per l'obiettivo relativo a investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, cambiano ovviamente le percentuali.

⁸⁷ G.P. Manzella, *Le tre facce della politica industriale europea*, in *Huffington Post*, 28 marzo 2022.

⁸⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, *Programmazione delle risorse REACT-EU: quadro generale, linee di intervento e risorse*, 7 aprile 2021.

⁸⁹ Così M.C. Girardi, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 22 maggio 2021, pp. 338-339.

Il governo ha deciso che le risorse provenienti da REACT-EU dovranno essere utilizzate per quattro finalità: rafforzare il contributo della politica di coesione al superamento della crisi pandemica attraverso il finanziamento di interventi per l'emergenza sanitaria, sociale e occupazionale; favorire il perseguimento degli obiettivi di riequilibrio territoriale e socio-economico e di rafforzamento strutturale del Mezzogiorno; costituire un ponte tra programmazione 2014-2020 e programmazione 2021-2027 della politica di coesione, finanziando iniziative in grado di contribuire alla transizione e alla ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia; concentrare le risorse su un numero limitato di interventi di natura orizzontale che si caratterizzino per efficacia, strategicità, semplicità e rapidità nell'attuazione⁹⁰.

La salute è la prima delle linee di intervento individuate dall'esecutivo. A essa vanno 1,7 miliardi di euro per permettere, in particolar modo, l'assunzione a tempo determinato di personale impegnato nel contrasto alla pandemia e l'acquisto di vaccini contro il COVID-19 e di farmaci per la cura dei pazienti con COVID-19⁹¹. Segue l'occupazione, alla quale sono assegnati 4,5 miliardi di euro per contribuire a finanziare la riduzione del 30% dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro del settore privato per i rapporti di lavoro dipendente nel Mezzogiorno e il potenziamento degli incentivi all'assunzione e all'occupazione stabile di giovani e donne⁹². Si prevedono poi, tra l'altro, interventi funzionali a sostenere la digitalizzazione delle scuole e delle imprese⁹³, l'esenzione delle tasse universitarie per gli studenti le cui famiglie rientrano in una fascia di reddito fino a 13.000 euro⁹⁴, l'erogazione di borse di studio, per un importo complessivo pari a 43 milioni di euro, per gli studenti delle regioni del Mezzogiorno⁹⁵, interventi di efficientamento energetico di edifici pubblici⁹⁶, il potenziamento dei percorsi ciclabili⁹⁷, e interventi per ridurre le perdite della rete di distribuzione idrica del Mezzogiorno⁹⁸.

Per il 2022, è stato chiarito che, fermi restando gli obiettivi generali e i criteri già stabiliti, va data priorità al completamento del finanziamento di alcune delle misure previste nella proposta iniziale di impiego delle risorse. Gli ambiti principali di intervento sono stati

⁹⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, cit., pp. 2-3.

⁹¹ *Ivi*, p. 7.

⁹² *Ivi*, pp. 9-10.

⁹³ *Ivi*, pp. 13 e 17.

⁹⁴ *Ivi*, p. 18.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ivi*, p. 20.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ *Ivi*, pp. 20-21.

individuati nella mobilità sostenibile, nella riduzione delle perdite idriche, nella riqualificazione e nell'ammodernamento degli ambienti per l'apprendimento e nel rafforzamento del Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese e degli interventi per la sostenibilità dei processi produttivi e l'economia circolare⁹⁹.

Queste indicazioni sono certamente positive, ma va considerato che i dati relativi alla capacità di assorbimento dell'Italia dei fondi strutturali, per quanto siano andati certamente migliorando, passando dall'1% del 2015 al 57% del 2022, rimangono lontani dall'essere ottimali¹⁰⁰.

Mutatis mutandis, si consideri che la Commissione europea ha deciso di ritardare la propria decisione relativa alla richiesta di pagamento della terza *tranche* delle risorse del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, per via di perplessità connesse alla realizzazione della riforma delle concessioni portuali, a interventi sulle reti di teleriscaldamento e a progetti consistenti nella costruzione di un centro sportivo e culturale a Venezia e nella ristrutturazione dello stadio di Firenze¹⁰¹. Nonostante il rinvio sia stato disposto, secondo quanto riferito da una rappresentante della Commissione, di comune accordo con l'esecutivo italiano, va comunque sottolineato che da parte del governo si è iniziato a porre in evidenza che certi obiettivi del piano nazionale di ripresa e resilienza potrebbero non essere realizzati¹⁰². I dati a disposizione indicano che, a oggi, soltanto il 6% dei finanziamenti è stato speso e appena l'1% dei progetti è stato completato e che il 65% dei progetti riguarda i Comuni e il 60% di questi i Comuni con meno di 5.000 abitanti¹⁰³, i quali mancano delle risorse umane necessarie per fare fronte a simili impegni. Per ovviare a tale situazione, erano stato indetti concorsi dal governo Draghi, i quali sono andati tendenzialmente deserti¹⁰⁴.

Tutto ciò legittima forti dubbi circa la possibilità di conseguire i risultati perseguiti

⁹⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, *Programmazione delle risorse REACT-EU: Linee di intervento per le risorse relative all'annualità 2022 e quadro complessivo*, 16 marzo 2022.

¹⁰⁰ Si veda il già menzionato sito Internet https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/14-20.

¹⁰¹ M. Perrone e G. Trovati, *Pnrr, un altro rinvio sulla terza rata: pesano porti, energia e città*, in www.ilsole24ore.com, 28 marzo 2023. Alla fine di aprile 2023, la Commissione europea ha escluso l'eleggibilità degli interventi relativi a Venezia e Firenze ai fini del piano nazionale di ripresa e resilienza (<https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-la-commissione-europea-esclude-dalle-risorse-lo-stadio-di-firenze-e-il-bosco-di>).

¹⁰² *La Commissione rinvia di un mese la decisione sulla terza tranche del Pnrr*, in www.ansa.it, 28 marzo 2023.

¹⁰³ The European House - Ambrosetti, *Osservatorio PNRR, in un anno e mezzo speso solo il 6% delle risorse*, in www.ambrosetti.eu, 1 aprile 2023.

¹⁰⁴ T. Oldani, *L'impossibilità di realizzare il Pnrr è figlia delle politiche di austerità Ue che hanno reso inefficienti molti Comuni*, in www.italiaoggi.it, 4 aprile 2023.

attraverso *NextGeneration EU*, in generale, e REACT-EU, in particolare.

Abstract: Tra le iniziative che compongono *NextGeneration EU*, l'attenzione dell'opinione pubblica e dei commentatori si è concentrata maggiormente sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza, data tra l'altro la consistenza economica di questo. Scopo del presente articolo è illustrare la seconda iniziativa più finanziata, alla quale sono stati assegnati 47,5 miliardi di euro. Si tratta del pacchetto per l'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa, denominato REACT-EU, il quale va a integrare il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo per gli aiuti agli indigenti (FEAD) per il periodo 2014-2020 al fine di promuovere le capacità di ripresa dalla crisi e contribuire a una ripresa dell'economia verde, digitale e resiliente. Si procede offrendo una panoramica quanto alle misure adottate dall'Unione europea in generale per fare fronte alle ricadute della crisi COVID-19 sul piano economico per poi concentrarsi su quelle concernenti la politica di coesione. In seguito, viene presentato REACT-EU e si prendono in considerazione alcuni profili concernenti la capacità di assorbimento delle risorse e i criteri di ripartizione. Le conclusioni sono dedicate all'utilizzo dei fondi resi disponibili da REACT-EU in Italia.

Abstract: Among the initiatives that make up *NextGeneration EU*, the focus of public opinion and commentators has been on the Recovery and Resilience Facility, given (*inter alia*) its economic size. The purpose of this article is to illustrate the second most funded initiative, to which EUR 47.5 billion has been allocated. This is the Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe, known as REACT-EU, which complements the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Fund for European Aid to the Most Deprived for the period 2014-2020 in order to promote resilience from the crisis and contribute to a green, digital and resilient economy. The article provides an overview of the measures taken by the EU in general to cope with the economic fallout of the COVID-19 crisis and then focuses on those related to cohesion policy. Afterwards, REACT-EU is presented and some issues concerning the absorption capacity of resources and distribution criteria are considered. The conclusions are devoted to the use of the funds made available by REACT-EU in Italy.

Parole chiave: REACT-EU – NextGeneration EU – COVID-19 – politica di coesione – principio di solidarietà.

Key words: REACT-EU – NextGeneration EU – COVID-19 – cohesion policy – principle of solidarity.