

IL FUTURO DELLA POLITICA DI COESIONE ALL'INDOMANI DEL DISPOSITIVO DI RIPRESA E RESILIENZA (RRF): VERSO UN'INESORABILE CENTRALIZZAZIONE?*

di Antonia Maria Acierno **

95

Sommario. 1. Le origini della politica di coesione e i suoi risvolti istituzionali. – 1.1. Il Comitato delle Regioni e la politica di coesione. – 2. La «crisi di identità» della politica di coesione. – 3. Un raffronto tra il *Recovery and Resilience Facility* e la politica di coesione: tra sfide e insegnamenti. – 4. Osservazioni conclusive guardando al prossimo futuro dalla prospettiva italiana.

1. Le origini della politica di coesione e i suoi risvolti istituzionali. Le politiche di coesione, per il tramite di misure redistributive, mirano a «porre rimedio agli squilibri che la stessa azione comunitaria per il mercato interno provoca ai danni delle regioni più deboli»¹. Invero, il percorso² euro-unitario delle politiche di coesione ha origine antiche che affiorano, dapprima e *in nuce*, nel preambolo del Trattato di Roma del 1957, ove è esplicito il sollecito ai popoli europei «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». Una formalizzazione espressa e sistematica di tale ambito di intervento giunge tuttavia soltanto nel 1986, con l'Atto unico europeo: l'art. 23 prevede l'inserimento nella parte terza del trattato CEE di un titolo V dal titolo «Coesione economica e sociale». Sebbene una prima riforma dei fondi strutturali sia stata introdotta con cinque regolamenti nel 1988, entrando in vigore l'anno successivo, è con il Trattato di Maastricht del 1993 che la coesione economica e sociale viene pienamente istituzionalizzata, assurgendo da «strumento economico per superare le diseguaglianze regionali» a «obiettivo dell'Unione, trasformando il mezzo in fine»³, insieme al mercato unico e all'unione economica e monetaria⁴.

* Sottoposto a referaggio.

** Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale – Università della Campania Luigi Vanvitelli.

¹ Così A. Predieri, *Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora*, in Id. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1996, 29. Sul tema, cfr., *ex multis*, A. Claroni, *Le politiche di coesione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, IV, Milano, 2003; G.P. Manzella, *Europa e «sviluppo armonioso». La strada della coesione europea: dal Trattato di Roma al Next Generation EU*, Bologna, 2022.

² Le tappe salienti di tale emersione delle politiche di coesione nella disciplina euro-unitaria sono analizzate da F. Manganaro, *Politiche di coesione*, in *Enciclopedia del diritto. I tematici*, Milano, 2022, 842 ss.; G.P. Manzella, *The turning points of EU Cohesion policy*, Report Working Paper, Investment Bank. Luxembourg, 2009.

³ Cfr. F. Manganaro, *Politiche di coesione (ad vocem)*, *cit.*, *passim*.

⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione, Terza relazione sulla coesione economica e sociale: situazione socioeconomica dell'Unione e impatto delle politiche europee e nazionali, COM(2004) 107 final, 20 del

La positivizzazione del principio di coesione non si arresta, però, con il Trattato di Maastricht. Un ulteriore passo in tale direzione si compie con il Trattato di Amsterdam – firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999 – il cui art. 7D sancisce espressamente l'importanza della coesione sociale e territoriale nel contesto dei servizi di interesse economico generale. La disposizione recita: «Without prejudice to Articles 77, 90 and 92, and given the place occupied by services of general economic interest in the shared values of the Union as well as their role in promoting social and territorial cohesion, the Community and the Member States, each within their respective powers and within the scope of application of this Treaty, shall take care that such services operate on the basis of principles and conditions which enable them to fulfil their missions». Ulteriori riferimenti⁵ al principio di coesione emergono anche nel 2000 con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella quale la promozione della coesione sociale e territoriale viene riaffermata con riguardo all'accesso ai servizi di interesse economico generale⁶. Analogo richiamo si ritrova nel Progetto di trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (poi non ratificato)⁷, il quale, nell'elencazione degli «Obiettivi dell'Unione», prevede che essa deve «promuove[re] la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri». Con il Trattato di Lisbona del 2007, la necessità di bilanciare le dinamiche del mercato interno con un modello di crescita sostenibile e inclusiva trova una estrinsecazione formale nel nuovo Titolo XVIII del Trattato (articoli 174-178). Significativamente, la rubrica del Titolo viene modificata: alla precedente denominazione riferita alla «coesione economica e sociale» subentra quella di «coesione economica, sociale e territoriale», segnando un ampliamento dell'ambito di intervento e una più esplicita attenzione alla dimensione territoriale dello sviluppo. Per ragioni di economia espositiva, si ometterà qui l'analisi delle numerose comunicazioni, linee guida, manuali e strumenti operativi elaborati dalla Commissione europea in materia di politica di coesione. Resta comunque evidente⁸ che il progressivo consolidarsi del principio di coesione attraverso una pluralità di fonti normative, eterogenee per natura e contenuto, ha comportato, da un lato, una certa difficoltà nel definirne con precisione i contorni concettuali – trattandosi di un principio per sua natura sfuggente⁹ – ma, al contempo, ha contribuito a delineare, seppur tra incertezze e ambiguità, il cammino dell'Europa sociale¹⁰.

18 febbraio 2004. Sul tema, si vd. anche O. Chessa, *L' «Europa delle Regioni»: illusioni e disillusioni*, in *Federalismi.it*, 7, 2020.

⁵ Li richiama anche L. Azzena, *Il principio di coesione come indicatore del quantum di statualità*, in G. Colombini, *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011, 110 ss.

⁶ Article 36, Access to services of general economic interest, «The Union recognises and respects access to services of general economic interest as provided for in national laws and practices, in accordance with the Treaties, in order to promote the social and territorial cohesion of the Union».

⁷ Come noto, il Trattato è stato approvato dal Consiglio europeo il 18 giugno 2004 e dal Parlamento europeo, ma successivamente è stato respinto dalla Francia (29 maggio 2005) e dai Paesi Bassi (1° giugno 2005) nell'ambito dei rispettivi referendum nazionali. Sul tema, si consideri A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Perversi e ipotesi*, Napoli, 2003.

⁸ Concorda sul punto L. Azzena, *Il principio di coesione come indicatore del quantum di statualità*, cit., p. 119.

⁹ Come evidenziato da C. Cinnirella, *Solidarity and cohesion in EU law*, in I. Ottaviano (edited by), *Legal perspectives of the EU Cohesion Policy*, Torino, 2024, 71, «The concept of cohesion has never found an accurate definition in EU law. It has mostly been associated with the aspiration to address inequalities in income, living standards, employment, or environmental conditions, as well as in terms of opportunities and outcomes».

¹⁰ Sul cammino dell'Europa sociale, si è espresso A. Patroni Griffi, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 12 settembre 2018.

Il principio di coesione – ontologicamente correlato ai principi di sussidiarietà¹¹, di solidarietà¹² e di uguaglianza¹³ – si configura, dunque, come lo strumento attraverso cui rendere effettiva e consolidare la dimensione statale dell'ordinamento europeo¹⁴. Assunta tale funzione propulsiva nell'avanzamento del processo di integrazione europea, la coesione ha, notoriamente ed inevitabilmente, impattato anche sugli assetti politico-amministrativi degli Stati membri, favorendo l'emersione di una c.d. *multilevel governance*¹⁵ da cui è conseguita «una trasformazione in senso eterarchico dei rapporti tra amministrazioni, sia sul piano nazionale – dove si è assistito alla disaggregazione dello Stato e alla riorganizzazione delle competenze spettanti alle regioni ed agli enti locali – che sul piano sovranazionale, dove – per effetto dell'europeizzazione della politica di sviluppo regionale – sono andate instaurandosi relazioni, anche dirette, tra la Commissione europea e le amministrazioni regionali»¹⁶.

Non è un caso, d'altronde, che, proprio a partire dagli anni Settanta, specificamente dall'istituzione nel 1975 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sia stato possibile gradualmente fendere la «cecità federale» - la c.d. «*Landesblindheit*»¹⁷ coniata da Ipsen - che, a partire dagli anni Cinquanta, aveva pressoché monopolizzato l'ordinamento europeo. Sino ad allora, difatti, nel solco della tradizionale matrice internazionalista che connotava di sé la comunità economica europea, era prevalsa la tesi per la quale soltanto i governi nazionali degli Stati membri potessero partecipare ai processi decisionali¹⁸. Una tesi, questa, che sostanzialmente avallò una ragguardevole marginalizzazione degli enti territoriali substatali nell'ordinamento comunitario¹⁹ e che, in parte, fu anche suffragata da un assetto eminentemente centralizzato degli Stati membri, fatta eccezione per la Germania e - almeno in parte- per l'Italia, dove, com'è noto, il lungo *cammino attuativo*²⁰ delle Regioni ordinarie italiane, in netto ritardo rispetto alle Regioni a statuto speciale già operative, mosse i suoi primi passi soltanto negli anni Settanta, inaugurando così quella che è stata definita la «perenne, confusa, transizione del regionalismo italiano»²¹, sul delicato crinale di una ricorrente tensione tra autonomia e accentramento²². A livello europeo, una prima valorizzazione dei livelli di governo insfrastuali si registra,

¹¹ A. Di Stefano, *Le politiche strutturali dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, in R. Sapienza (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Milano, 2003.

¹² Sulle correlazioni tra il principio di sussidiarietà – sancito dall'art. 5 del Trattato – e quello di solidarietà – enunciato già nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – si è espressa compiutamente L. Azzena, *Il principio di coesione come indicatore del quantum di statualità*, cit., 104-105.

¹³ Sui profili di continuità tra il principio di coesione sociale e quello di uguaglianza, si veda E. Balboni, *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione*, in U. De Siervo (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001, spec. 26 ss.

¹⁴ Questa è la tesi sostenuta da L. Azzena, *Il principio di coesione come indicatore del quantum di statualità*, cit., passim.

¹⁵ L. Hooge, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, 1996.

¹⁶ F. Spagnuolo, *La coamministrazione e l'integrazione procedimentale nell'Unione europea: il modello della coesione*, in G. Colombini (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, cit., 136.

¹⁷ H.P. Ipsen, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, AAVV., *Problemes europäischer Rechts*, Francoforte, 1966, 256.

¹⁸ O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e disillusioni*, cit., passim.

¹⁹ Ibidem

²⁰ Cfr. G. Berti, *Art. 5*, in *Comm. della Cost. Branca*, Roma-Bologna, 1976; S. Staiano, *Costituzione italiana. Art. 5*, Roma, 2017; S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012.

²¹ Così A. Patroni Griffi, (ad vocem) *Regionalismo differenziato*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Milano, 2021, 319.

²² Sul punto, cfr., *ex multis*, V. Tondi Della Mura, *L'«eccezionale provvisorietà» della regionalizzazione italiana*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021.

formalmente, già nel 1985, con la disciplina dei Programmi integrati mediterranei (Regolamento CEE n. 2088/85 del Consiglio del 23 luglio 1985)²³, laddove si prevedeva che i Piani dovessero essere elaborati «all'opportuno livello geografico dalle autorità designate da ciascuno Stato membro interessato». Tuttavia, è con la riforma dei fondi strutturali del 1988 che si delinea con maggiore chiarezza la progressiva emersione del ruolo dei livelli di governo locale, sia nei processi di programmazione che in quelli di attuazione degli interventi europei²⁴, attribuendo agli enti territoriali locali responsabilità condivise nell'ambito di tali procedimenti. In tal senso, emblematico è l'art. 4 del Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, secondo cui «L'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce. Ciò è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale, locale, o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune. Tale concertazione sarà in appresso denominate 'partnership'. La partnership è operante in fatto di preparazione, finanziamento, misure di accompagnamento e valutazione delle azioni». Si comincia così a delineare quella transizione, suggellata poi dal Trattato di Maastricht, dal c.d. *regionalismo funzionalista* della Comunità europea – in cui il coinvolgimento degli enti regionali e locali era circoscritto al perseguimento e all'attuazione di alcuni obiettivi della Politica di coesione economica e sociale, senza che tali livelli di governo partecipassero alla loro definizione – verso un c.d. *regionalismo istituzionalista*²⁵, in cui riecheggiava quell'Europa delle Regioni già evocata e preconizzata, nel 1970, da Denis de Rougemont nella sua *Lettre ouverte aux Européens*, in cui il filosofo svizzero ravvedeva nelle regioni delle entità emergenti concepite non soltanto come centri di influenza culturale, ma soprattutto quali spazi di partecipazione civica²⁶.

Come accennato, è, dunque, con il Trattato di Maastricht che le Regioni riescono finalmente a fuoriuscire dal «cono d'ombra» in cui erano rimaste confinate nell'ambito del processo di integrazione europea, in virtù di tre importanti innovazioni²⁷. In primo luogo, la codificazione del principio di sussidiarietà²⁸, che, introducendo una maggiore flessibilità nel riparto di competenze tra enti diversi, consente alle Regioni di promuovere forme di partenariato nel procedimento di programmazione dei fondi. In secondo luogo, l'introduzione - su impulso dei Länder tedeschi - della possibilità per gli Stati membri di farsi rappresentare nelle sedute del Consiglio dei Ministri dai componenti dei governi regionali²⁹. In terzo luogo, l'istituzione del Comitato delle Regioni, che ha costituito «il primo rilevante passo verso la realizzazione di una architettura europea di tipo multilivello»³⁰.

1.1. Il Comitato delle Regioni e la politica di coesione. In virtù del proprio ruolo

²³ Evidenzia tale profilo P. Caretti, *Le regioni tra programmazione statale e comunitaria: il caso dei Fondi strutturali*, in A. Predieri (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 257.

²⁴ P. Caretti, *Le regioni tra programmazione statale e comunitaria: il caso dei Fondi strutturali*, cit., 258.

²⁵ Evidenziano tale profilo P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2024, 401. Tale transizione è evidenziata anche da A. Patroni Griffi, *Regioni e integrazione europea: alcune considerazioni introduttive sulla dimensione territoriale nell'ordinamento multilivello*, in questo fascicolo.

²⁶ F. Saint-Ouen, «Denis de Rougemont, penseur original de la Fédération européenne», in Id. (éd.), *L'Europe de Denis de Rougemont*, Louvain-la-Neuve, 2014.

²⁷ A. D'Atena, *Diritto regionale*, Quinta edizione, Torino, 2022, 413.

²⁸ Sul punto, cfr. P. De Pasquale, *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 3-4, 2021.

²⁹ Cfr. art. 16, paragrafo 2, TUE.

³⁰ Così D. Messina, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, 68.

consultivo, il Comitato delle regioni, ai sensi dell'art. 300 TFUE, assiste - unitamente al Comitato economico e sociale- il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione nei processi legislativi e decisionali. Esso, in particolare, è composto da rappresentanti delle autorità locali e regionali degli Stati membri³¹. Il Comitato, inizialmente, ha vantato prerogative molto deboli, tanto da delegittimarne finanche il riconoscimento da parte delle altre istituzioni europee. Soprattutto nel periodo pre-Lisbona, la marginalizzazione del Comitato è stata ricondotta a tre principali criticità di natura strutturale e funzionale: un *deficit* di legittimazione dell'organo, una debole capacità di incidere sul processo decisionale dell'Unione europea e un coinvolgimento limitato da parte delle Regioni, spesso segnato da scetticismo e disinteresse³². È nel periodo compreso tra il 1995 e il 2004 che si registra, però, un cambio di passo a tutto vantaggio di un corroboramento della sua posizione nell'architettura istituzionale europea, benché, però, non sia mai stato formalmente riconosciuto quale istituzione dell'Unione³³. Invero, le origini di tale organo, la cui formalizzazione risale al 1994, sono piuttosto antiche. Difatti, già il 9 maggio 1960, l'Assemblea parlamentare europea, antesignana – come noto – del Parlamento europeo, aveva avanzato la proposta di istituire un comitato consultivo sulle economie regionali³⁴. Determinazione, questa, che si sarebbe concretizzata dopo l'Atto Unico Europeo, con l'istituzione, nel 1988, del *Consiglio consultivo degli enti regionali e locali*, quale organo consultivo della Commissione³⁵.

La nascita del Comitato europeo delle Regioni va, però, sicuramente inscritta nel contesto storico e geopolitico conseguente alla caduta del muro di Berlino del 9 novembre 1989³⁶. È, difatti, proprio in quel periodo che, su spinta dell'allora Presidente francese François Mitterand, si promuove un progetto di unione politica per la Comunità europea in cui collocare la nuova – la riunificazione tedesca era avvenuta il 3 ottobre del 1990– Repubblica Federale tedesca³⁷. L'intento principale era, difatti, quello di coinvolgere maggiormente nel processo legislativo europeo i Länder tedeschi e le regioni belghe. Tuttavia, con l'adozione del Trattato di Maastricht, tale proposito fu ridimensionato e prevalse l'intenzione di istituire un mero organo consultivo. Si ritenne, infatti, che la partecipazione dei rappresentanti delle regioni con forti poteri legislativi al Consiglio dei Ministri dell'UE fosse un canale di accesso alla *governance* europea già sufficiente³⁸.

³¹ La rappresentanza individuale garantita alle regioni si riscontra nei tre Stati federali dell'Unione e in due Stati con Regioni dotate di poteri legislativi, ossia la Spagna e il Portogallo. In aggiunta a questi due Stati, prima della Brexit, si considerava anche il Regno Unito. L'Italia è il solo Stato con regioni dotate di poteri legislativi in cui non è assicurata la rappresentanza individuale delle Regioni: infatti, a fronte di 20 Regioni, i membri titolari assicurati al livello regionale sono soltanto 14. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda sul punto ad A. D'Atena, *Diritto regionale*, cit., p. 420 ss. Evidenzia tale profilo A. Patroni Griffi, *Regioni e integrazione europea: alcune considerazioni introduttive sulla dimensione territoriale nell'ordinamento multilivello*, in questo fascicolo .

³² Cfr. C. Napolitano, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2, 2017, spec. 5 ss.

³³ Vd. infra nota 39.

³⁴ European Committee of the Regions and B. Wassenberg, *The History of the Committee of the Regions (1994-2019) – 25 years of cities and regions furthering European integration*, European Committee of the Regions, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2860/501>, 195 ss.

³⁵ C. Aliberti, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti regionali*, Fascicolo n.1 del 2018.

³⁶ European Committee of the Regions and B. Wassenberg, *The History of the Committee of the Regions (1994-2019) – 25 years of cities and regions furthering European integration*, European Committee of the Regions, 2020, cit., 195 ss.

³⁷ Ibidem

³⁸ R.E. McCarthy, *The Committee of the Regions: An advisory Body's Tortuous Path to Influence*, in *Journal of European Public Policy*, 4(3), 1997; European Committee of the Regions and B. Wassenberg, *The History of the*

Benché, come anticipato, l'art. 13 del TUE non annoveri il Comitato delle Regioni nel computo delle istituzioni dell'Unione europea³⁹, le riforme dei Trattati tra il 1997 e il 2004, avviate allo scopo di preparare l'allargamento dell'UE a 27 Stati membri (raggiunto nel 2007 con l'adesione di Romania e Bulgaria), hanno contribuito pervicacemente al rafforzamento del suo ruolo⁴⁰.

In specie, il Trattato di Amsterdam gli ha garantito l'acquisizione di una autonomia amministrativa e di bilancio, mentre quello di Lisbona ha esteso il raggio d'azione della sua funzione consultiva, ampliando il novero delle materie subordinate alla consultazione obbligatoria e consentendogli di adire – in qualità di ricorrente semi-privilegiato – la Corte di Giustizia dell'Unione europea nel caso in cui sia estromesso dal processo legislativo oppure nelle ipotesi di violazione del principio di sussidiarietà⁴¹. Possibilità, questa, non riconosciuta, ad esempio, al Comitato economico e sociale (*European Economic and Social Committee - EESC*)⁴².

Con riguardo specifico alla politica di coesione, il Comitato delle Regioni svolge un ruolo nevralgico, teso, per il tramite della propria attività consultiva, a conformare le politiche europee, in particolare quelle relative allo sviluppo regionale e alla coesione territoriale, alle specifiche esigenze dei territori. Suggestiva, in tal senso, è la previsione, in seno al Comitato delle Regioni, di un'apposita commissione competente in materia di Politica di coesione territoriale e bilancio dell'UE (COTER), che, come vedremo, nel dibattito pubblico odierno, si sta opponendo fermamente a qualsiasi forma di centralizzazione della politica di coesione dopo il 2027. Il ruolo del Comitato delle regioni rispetto alla politica di coesione è, tra l'altro, dettagliato in varie disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'UE⁴³. In particolare, l'art. 175 TFUE prevede che la Commissione europea, ogni tre anni, presenti al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale. Contestualmente, si prevede un ruolo consultivo del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale nell'ambito della procedura legislativa ordinaria con cui Parlamento europeo e Consiglio adottano azioni specifiche che si rendano necessarie al di fuori dei Fondi. L'art. 177 TFUE, invece, prevede altresì la consultazione del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale nell'ambito della procedura legislativa ordinaria con cui il Parlamento europeo e il Consiglio definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale. Sempre ai sensi dell'art. 177 TFUE, per il tramite della medesima procedura sono, poi, definite le norme generali applicabili ai fondi, insieme alle disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti. Inoltre, è istituito un Fondo di coesione per

Committee of the Regions (1994-2019) – 25 years of cities and regions furthering European integration, European Committee of the Regions, cit.

³⁹ L'art. 13 annovera tra le istituzioni dell'Unione europea soltanto il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Corte dei Conti. Profilo, questo, evidenziato da F. Decoster, V. Delhomme, J. Rousselle, *The Committee of the Regions and the European Parliament: An Evolving Relationship?*, in O. Costa (edited by), *The European Parliament in times of EU crisis. Dynamics and Transformations*, London, 2019.

⁴⁰ F. Decoster, V. Delhomme, J. Rousselle, *The Committee of the Regions and the European Parliament: An Evolving Relationship?*, cit., passim.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ A. Marchetti, *Il comitato delle regioni nella definizione delle politiche comunitarie di coesione*, in G. Colombini (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, cit., 165 ss.

Perogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti. In conformità all'art. 178 TFUE, si prevede invece che i regolamenti di applicazione relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale siano adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria. Anche in questo caso, tale adozione avviene previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. A dispetto di tale quadro normativo, il rendimento effettivo dell'attività consultiva svolta dal Comitato delle regioni è stato spesso ritenuto alquanto deludente, soprattutto per quanto concerne la mancata ricezione delle raccomandazioni- che assumono frequentemente la forma di veri e propri emendamenti- che il Comitato indirizza al Consiglio sulle bozze di regolamento in materia di fondi strutturali⁴⁴. A tale mancata responsabilità delle istituzioni europee nel recepire i pareri del Comitato delle regioni si accompagna, poi, la frammentarietà degli assetti istituzionali dei singoli Stati membri, i quali vantano spesso forme di decentramento fortemente eterogenee tali da indurre le Regioni e gli enti locali a privilegiare il confronto con i governi nazionali piuttosto che con le istituzioni europee⁴⁵. Da ciò si evince che il processo di valorizzazione delle Regioni in Europa resti comunque fortemente ancorato ai modelli costituzionali dei singoli Stati membri rispetto ai quali le determinazioni assunte in sede europea possono incidere in maniera piuttosto marginale⁴⁶. Per quanto concerne il Comitato delle Regioni, però, il consolidato orientamento dottrinale teso a rimarcare la scarsa incidenza sul processo decisionale europeo ascrivibile al suo ruolo meramente consultivo⁴⁷ risulta in parte smentito da quegli studi empirici che hanno dimostrato plasticamente quanto, invero, una non esigua percentuale di proposte legislative della Commissione europea in materia regionale abbiano tenuto in opportuna considerazione la posizione del Comitato delle Regioni⁴⁸. Altresì interessante è il recente studio condotto in chiave evolutiva sulla relazione intercorrente tra il Parlamento europeo e il Comitato delle Regioni in cui si evidenzia come il rapporto tra i due organi, inizialmente connotato da un alto tasso di diffidenza, sia nel corso degli anni molto migliorato invero una cooperazione fruttuosa avallata dapprima dalle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam – che ha facoltizzato il Parlamento europeo a consultare direttamente il Comitato delle Regioni – e dal Trattato di Lisbona – che ha introdotto l'obbligo per il Parlamento europeo di consultare il Comitato delle Regioni sulle proposte legislative nelle materie di sua competenza – e poi dalla sottoscrizione di un accordo di cooperazione reciproca tra i due organi⁴⁹. A conferma di un maggiore– benché ancora perfettibile– coinvolgimento del Comitato delle Regioni nel processo decisionale europeo, sarebbero, poi, vari gli esempi da addurre circa i pareri del Comitato delle Regioni che sono stati effettivamente recepiti dal Consiglio dell'UE (o durante i negoziati con Parlamento e Commissione). Ad esempio, si consideri la Direttiva sulla qualità delle acque potabili, rispetto alla quale le

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ A. Marchetti, *Il comitato delle regioni nella definizione delle politiche comunitarie di coesione*, cit., 176.

⁴⁶ O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e disillusioni*, cit., 56.

⁴⁷ Cfr., *ex multis*, C. Hönnige, D. Panke, *Is Anybody Listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and Their Quest for Awareness*, in *Journal of European Public Policy*, 23(4), 2016; C. Hönnige et al., *Consultative Committees in the European Union. No Vote – No Influence?*, Colchester, 2015.

⁴⁸ Evidenzia tale profilo A. Patroni Griffi *Regioni e integrazione europea: alcune considerazioni introduttive sulla dimensione territoriale nell'ordinamento multilivello*, in questo fascicolo. Sul tema, in particolare, lo studio empirico di M. I. Neshkova, *The Impact of Subnational Interests on Supranational Regulation*, in *Journal of European Public Policy*, 17(8), 2010.

⁴⁹ Ci si riferisce all'analisi condotta da F. Decoster, V. Delhomme, J. Rousselle, *The Committee of the Regions and the European Parliament: An Evolving Relationship?*, cit., passim. Sul tema si rimanda altresì ad A. Patroni Griffi *Regioni e integrazione europea: alcune considerazioni introduttive sulla dimensione territoriale nell'ordinamento multilivello*, in questo fascicolo.

modifiche proposte dal Comitato circa l'inserimento di una deroga flessibile per i piccoli fornitori d'acqua e una maggiore trasparenza verso i cittadini sono state poi recepite sia dal Parlamento che dal Consiglio⁵⁰. Similmente, guardando a un caso più recente, il 14 marzo 2024, il Parlamento europeo e il Consiglio, nel raggiungere l'accordo di compromesso sul regolamento relativo a uno spazio europeo dei dati sanitari (EHDS), hanno recepito i vari emendamenti proposti dal Comitato delle Regioni aventi ad oggetto il maggior coinvolgimento delle regioni e degli enti locali e la necessità di sostenere nuove infrastrutture aggiuntive per il tramite di innovativi programmi di finanziamento⁵¹. Da ultimo, come si vedrà, il Comitato delle Regioni sta svolgendo un ruolo attivo nel ribadire la necessità di preservare il ruolo delle Regioni e degli enti locali in occasione del dibattito apertosi sul bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo successivo al 2027. D'altronde, fin dal 2017, il Comitato europeo delle regioni ha promosso la *Cohesion Alliance*⁵² (la c.d. Alleanza per la Coesione), riconoscendo la coesione quale valore fondamentale dell'Unione europea. Tra l'altro, a partire dal 2022, essa ha inaugurato una nuova fase di mobilitazione per riportare al centro del dibattito pubblico la politica di coesione, in vista dei negoziati sul bilancio dell'Unione. In tale contesto, nel marzo 2024, in occasione del decimo vertice europeo delle regioni e delle città, la *Cohesion Alliance* ha lanciato un appello congiunto alle istituzioni europee e ai governi nazionali per ribadire il ruolo centrale della politica di coesione quale pilastro del modello di sviluppo dell'UE nei successivi dieci anni⁵³.

2. La «crisi di identità» della politica di coesione. La politica di coesione, benché costituisca – con un valore di circa 370 miliardi di euro di fondi dell'Unione europea – un terzo del bilancio dell'Unione europea, è avvinta da tempo da una sorta di «crisi di identità»⁵⁴, essendone gli obiettivi tanto cambiati da averne dissolto un chiaro perimetro di definizione⁵⁵. In tal senso, la politica di coesione, in virtù di un processo evolutivo costante⁵⁶, ha assunto un carattere sempre più «proteiforme»⁵⁷. Difatti, come opportunamente evidenziato dalla *Review* pubblicata nel giugno 2025 dalla Corte dei conti europea⁵⁸, la politica di coesione, a dispetto dell'art. 174 del TFUE, che ne circoscrive l'obiettivo – o meglio, la missione costitutiva – a quello di perseguire la riduzione delle disparità territoriali, ha annoverato al suo interno un sempre maggiore numero di priorità, tra cui si menzionano la transizione verde e digitale, la ricerca e l'innovazione, l'occupazione, l'istruzione, la cooperazione transfrontaliera, i trasporti sostenibili e l'inclusione sociale. In particolare, la politica di coesione è tornata di stringente attualità, monopolizzando il dibattito pubblico odierno, contestualmente all'emersione di nuove priorità pubbliche, che, nel solco della recente esperienza attuativa del *Next Generation EU*, si dipanano nell'ambito

⁵⁰ [Quality of water intended for human consumption | European Committee of the Regions](#)

⁵¹ [Lo spazio europeo dei dati sanitari | Comitato europeo delle regioni](#)

⁵² Tale attività di promozione della coesione avallata dal Comitato delle Regioni è evidenziata anche da A. Lauro, *Le politiche di coesione fra livello europeo e piano costituzionale: appunti su una logica asimmetrica apparente*, in *queste istituzioni*, 2, 2023, 12 ss.

⁵³ <https://cor.europa.eu/it/node/201>

⁵⁴ A. Hunter, *Addressing Cohesion Policy's identity crisis in a changing European Union*, Discussion paper Europe's political economy programme, 15 february 2023.

⁵⁵ Y. Petit, *La cohésion économique et sociale: objectif ou politique de la Communauté et de l'Union européenne?*, in S. Leclerc (Ed.), *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, 2004.

⁵⁶ W. Defaa, *60 ans de politique régionale européenne*, in *Revue de droit de l'Union européenne*, 2018.

⁵⁷ V. le [conclusioni dell'Avvocato generale Bot nella causa C-166/07](#), punto 82.

⁵⁸ European Court of Auditors, *The Future of EU Cohesion Policy: Drawing lessons from the past* (Review 04/2025), 14.

dei negoziati sul futuro del bilancio dell'UE e del nuovo ciclo legislativo dell'UE⁵⁹. Da ultimo, nel mese di marzo 2025, a seguito della proposta della Presidente Von der Leyen relativa al c.d. *Piano Rearm Europe*, è stato pubblicato il *Joint White paper for European Defence Readiness 2030*. Il documento, invocando l'esigenza di incrementare la flessibilità degli strumenti dell'Unione europea, afferma esplicitamente l'obiettivo di orientare la politica di coesione verso investimenti in materia di difesa e sicurezza. In specie, vi si sostiene che il rafforzamento di un'industria europea della difesa solida e resiliente costituisce un volano per la competitività, lo sviluppo regionale e la crescita economica⁶⁰. Su una linea pressoché coincidente, la risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2025 sul Libro bianco per il futuro della difesa europea non soltanto auspica apertamente che le linee di spesa per la difesa del prossimo quadro finanziario pluriennale siano rispondenti alla nuova priorità di contrastare prontamente le contingenze militare più estreme, ma soprattutto insiste reiteratamente sulla «necessità di esplorare senza indugio soluzioni innovative per reperire finanziamenti aggiuntivi, come investire nel settore della difesa, facilitare e accelerare la riassegnazione dei fondi tra diversi progetti e adattare i criteri di finanziamento dell'UE per dare nuovo rilievo ai criteri di sicurezza nell'assegnazione della spesa». Poco dopo, il 1° aprile 2025, le risultanze del libro bianco hanno trovato chiaro riscontro nella comunicazione *A modernised Cohesion policy: The mid-term review*, presentata il 1° aprile 2025 dalla Commissione Europea. In particolare, in tale comunicazione, «the Commission proposes to create two new specific objectives within the existing scope of the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund support». Specificamente, il primo nuovo obiettivo autorizza gli Stati membri a riprogrammare in maniera volontaria i fondi destinati al rafforzamento delle capacità produttive delle imprese del settore della difesa, eludendo le limitazioni relative all'ubicazione geografica o alle dimensioni dell'impresa, ma conformandosi alla disciplina in materia di aiuti di stato. Il secondo nuovo obiettivo specifico relativo alla difesa, invece, incentiva la costruzione di «resilient defence or dual use infrastructure to foster military mobility in the Union». D'altronde, sono cinque le priorità indicate da Raffaele Fitto, vicepresidente esecutivo della Commissione con delega alla Coesione e alle Riforme, per la revisione intermedia della politica di coesione dell'UE: la competitività, la difesa (soprattutto per quanto concerne le regioni lungo il confine orientale), gli alloggi, la resilienza idrica e la transizione energetica, a conferma dunque di quel carattere sempre più versatile e multiforme della politica di coesione. Un ampliamento, questo, che rischia di indebolire quell'approccio basato sul territorio che connota la politica di coesione, incrementando di contro quelle disparità territoriali che proprio tale politica, come noto, è deputata a mitigare e perequare⁶¹. Del resto, le tensioni tra gli obiettivi storici [*rectius*, identitari] della politica di coesione e i nuovi obiettivi dell'Unione sono destinate ad intensificarsi, in quanto il bilancio comunitario non potrà finanziare contestualmente un ventaglio così ampio e disomogeneo

⁵⁹ T. Schwab, *Quo Vadis, Cohesion Policy? European Regional Development at a Crossroads*, in *Intereconomics*, 59(5), 2024, 284-292.

⁶⁰ European Commission, *Joint white paper for European Defence Readiness 2030*, Brussels, 19.3.2025 JOIN(2025) 120 final, 17-18. Il virgolettato testuale è il seguente: «The development of a strong and resilient European defence industry will support European competitiveness and promote regional development and economic growth».

⁶¹ Questi rischi sono paventati dalla European Court of Auditors nella *Opinion 2/2025 (pursuant to Article 322(1), TFEU) concerning the proposal 2025/0084 (COD) for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056 as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the mid-term review and the proposal 2025/0085 (COD) for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/1057 establishing the European Social Fund + (ESF+) as regards specific measures to address strategic challenges*.

di priorità. Ne consegue un rischio concreto di compressione delle risorse destinate alla riduzione dei divari territoriali, a beneficio di politiche reputate più strategiche. D'altronde, ancor prima della *mid-term review* dell'aprile 2025, a tale crisi di identità della politica di coesione ha, però, contribuito in misura rilevante anche il *Recovery and Resilience Facility* che, come noto, pur condividendone gli obiettivi generali - la doppia transizione, la coesione e la resilienza dell'Unione europea - se ne discosta per impostazione e strumenti, come si preciserà oltre.

In tal senso, non sorprende, dunque, che l'ampia riflessione sul futuro della politica di coesione - che ha coinvolto, a vario titolo, gli organi consultivi dell'Unione europea, gli Stati membri, le autorità regionali e locali e gli *stakeholders*⁶² - abbia preso le mosse proprio dall'influenza esercitata dal *Recovery and Resilience Facility* su tale politica. In questa cornice, si colloca l'iniziativa della Commissione europea, che ha istituito un gruppo di esperti di alto livello incaricato di individuare le sfide future della politica di coesione. I lavori, conclusi nel febbraio 2024, hanno prodotto una relazione⁶³ che è poi confluita nel nono rapporto sulla Coesione, in cui si enfatizza, per l'appunto, la necessità di introiettare, in maniera innovativa e non pedissequa, l'approccio *performance-based* del *Recovery and Resilience Facility*.

3. Un raffronto tra il *Recovery and Resilience Facility* e la politica di coesione: tra sfide e insegnamenti. Come accennato, il *Recovery and Resilience Facility*⁶⁴ - il principale programma di spesa del *Next Generation EU*⁶⁵ - e la politica di coesione sono accomunati dal perseguimento di alcuni medesimi obiettivi, a partire dalla doppia transizione e dalla coesione e resilienza dell'Unione europea, presentano una dotazione finanziaria simile (530 miliardi di euro per la Coesione e 723,8 miliardi di euro per il RRF) e sostengono le medesime tipologie di investimento.

Di ciò si trova riscontro, ad esempio, nelle basi giuridiche su cui è stato edificato il *Next Generation EU* : gli articoli 122 e 175 del TFUE. In particolare, l'art. 175, paragrafo 3, del TFUE - la clausola di flessibilità⁶⁶ che consente in materia di coesione di adottare «azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi» - costituisce la base giuridica del c.d. Reg. RRF (Regolamento UE 2020/241)⁶⁷. Come esplicitato dalla Commissione europea negli allegati alla Proposta di Regolamento del

⁶² V. Margaras, E. Alvarez, *The future of cohesion policy. Current state of the debate*, EPRS | European Parliamentary Research Service, PE 767.217, January 2025.

⁶³ Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the high-level group on the future of cohesion policy, February 2024.

⁶⁴ Regolamento UE 241/2021.

⁶⁵ Istituito dal Regolamento (UE) 2020/2094 e integrante il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. See P. Dermine, *Le plan de relance «Next Generation EU» de l'Union européenne. Analyse constitutionnelle d'une initiative historique*, Bruxelles, 2023; M. Buti, S. Fabbri, *Next Generation EU and the future of economic governance: towards a paradigm change or just a big one-off?*, in *Journal of European Public Policy*, 30:4, 2023; B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 3, 2021; P. Leino-Sandberg, M. Ruffert, *Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022, 433 ff..

⁶⁶ Per una rassegna analitica delle misure adottate, a partire dal 2002, sulla base dell'art. 175, paragrafo 3, TFUE (European Solidarity Fund, 2002; European Globalisation Adjustment Fund, 2006; Fund for European Aid to the Most Deprived, 2014; Structural Reform Support Programme, 2017; Reform Support Programme, 2020; Just Transition Fund, 2020), cfr. B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, cit., 655- 657.

⁶⁷ Sulle basi giuridiche del *Next Generation EU* e l'interpretazione evolutiva dei Trattati, cfr., *ex multis*, B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, cit., *passim*; N. Lupo, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul PNRR*, Torino, 2023.

Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo Strumento di Ripresa e Resilienza⁶⁸, tale Dispositivo «dovrebbe contribuire efficacemente a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica e sociale dello Stato membro, attenuare l'impatto economico e sociale della crisi e contribuire a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale».

In tale preambolo, dunque, troverebbe solida giustificazione il ricorso all'art. 175, paragrafo 3, TFUE quale base giuridica del c.d. Regolamento RRF. Una giustificazione che si esplicita nell'art. 4, paragrafo 1, del Regolamento RRF, il quale, per l'appunto, individua espressamente quale obiettivo generale del Dispositivo la promozione della coesione economica, sociale e territoriale, sebbene la affianchi a una dozzina di altri obiettivi molto vari⁶⁹.

Dal punto di vista operativo, però, i due strumenti presentano notevoli divergenze. Non è, difatti, casuale che siano state espletate numerose analisi aventi a oggetto il raffronto tra la politica di coesione e il RRF⁷⁰, di cui si darà di seguito sinteticamente conto. Per quanto pertiene i profili finanziari, la prima gravita sul bilancio dell'UE, che è finanziato da risorse proprie e da contributi degli Stati membri, mentre il RRF - essendo parte del NGEU - è finanziato da prestiti sui mercati dei capitali⁷¹.

Alcune differenze si celano, poi, anche nella similitudine degli obiettivi di *policy* perseguiti dai due strumenti. Difatti, mentre la politica di coesione ontologicamente si attaglia a obiettivi di lungo termine tesi ad appianare i divari tra le Regioni, il RRF è uno strumento temporaneo, il cui principale scopo è quello di porre un argine alle conseguenze economico-sociali della pandemia da Covid-19.

Per quanto rileva ai fini del nostro esame, però, la principale differenza tra i due strumenti è quella che riguarda la *governance*. Come ribadito dalla stessa Commissione, il RRF «is an innovative, performance-based instrument, where payments are made to Member States, as beneficiaries, upon delivering reforms and investments pre-agreed in national recovery and resilience plans [...] Focused on the timely and efficient implementation of Member States' plans, the performance logic of the RRF makes payments conditional on concrete outcomes. Disbursements thus depend on the delivery of the pre-agreed investments and reforms rather than the final costs incurred»⁷².

⁶⁸ Cfr. COM(2020) 408 final ANNEXES 1 to 3, p. 6.

⁶⁹ P. Dermine, *Le plan de relance «Next Generation EU» de l'Union européenne. Analyse constitutionnelle d'une initiative historique*, cit., p.68.

⁷⁰ European Court of Auditors, *EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility: A comparative analysis*, Review, 1, 2023; S. Adalid, *Interactions between Cohesion Policy and Next Generation EU. «Planned financing» and the transformation of European economy*, in I. Ottaviano (edited by), *Legal perspectives of the EU Cohesion Policy*, Torino, 2024; J. Zeitlin, D. Bokhorst, E. Eihmanis, *Final report October 2023. Rethinking the Governance and Delivery of the Cohesion Policy Funds: Is the Recovery and Resilience Facility (RRF) a Model?*, European Commission; Z. Darvas, L. Weslau, *First lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU economic governance framework*, study for the European Parliament, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit, IPOL IDA(2023)741748, March 2023; G. Centurelli, *Next Generation Eu e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2022; F. Corti, M. Pedralli, C. Pancotti, *The recovery and resilience facility: Key innovations and the interplay with cohesion policy*, ZEW Discussion Papers, No. 24-040, ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, 2024; J. Bachtler, C. Mendez, R. Downes, *Charting a new course for cohesion policy after 2027*, EoRPA Report 24/3, European Regional Policy Research Consortium; F. Molica, A.M. Santos, A. Conte, *Measuring achievements: Can cohesion policy programmes effectively monitor their performance?*, in *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 62, 2024.

⁷¹ Art. 5, paragrafo 1, della decisione (UE, Euratom) 2020/20253 del Consiglio.

⁷² European Commission, *Recovery and Resilience Facility: Two years on. A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation*, COM (2023) 99 final, Brussels 21 February 2023, 2.

In questa prospettiva, il NGEU ha consacrato un vero e proprio nuovo «metodo di governo». Tale «metodo di governo»⁷³ si sostanzia nel meccanismo condizionale del c.d. «*cash for reforms*»⁷⁴, il quale ha previsto che l'erogazione delle risorse europee fosse subordinata alla presentazione, da parte dei singoli Stati membri interessati, di Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza dalla natura schiettamente *performance-based*. Da ciò consegue che la ricezione dei fondi del NGEU non è più automatica conseguenza della rendicontazione dei costi sostenuti, così come tradizionalmente avviene con i fondi di coesione, ma fa seguito al *soddisfacente* conseguimento degli obiettivi e dei traguardi indicati dagli Stati membri nei propri Piani nazionali, il quale viene vagliato per il tramite di un dialogo bilaterale costante, e spesso informale, che intercorre tra la Commissione europea e i governi dei singoli Stati membri, sia in fase di definizione che di attuazione dei singoli Piani. Inoltre, mentre il RRF è attuato in gestione diretta, i fondi della politica di coesione sono attuati in gestione condivisa. Da ciò ne deriva che, sul versante europeo, la Commissione europea – per il tramite del suo organigramma interno (Segretariato generale per la ripresa e la resilienza- RECOVER e la DG ECFIN) – gestisce direttamente il RRF, laddove invece nella politica di coesione condivide la responsabilità con gli Stati membri; sul versante nazionale, nel caso del RRF, ogni Stato membro ha designato un'amministrazione statale che funge da coordinatore del Piano, integrando il punto di contatto unico con la Commissione, mentre, invece, nella politica di coesione, sono innumerevoli le autorità nazionali e regionali degli Stati membri coinvolte nella programmazione e attuazione dei singoli programmi⁷⁵. Del resto, la politica di coesione non soltanto si conforma alla territorialità, ma promuove un processo decisionale che muovendo dal basso si direziona verso l'alto, coinvolgendo così in maniera proattiva gli attori locali e la società civile⁷⁶. Il RRF, invece, che non è soggetto al principio di partenariato, non prevede un ruolo propulsivo degli attori regionali in fase di definizione dei Piani nazionali. Di ciò si trova riscontro formale nell'Art. 18 (4)q del c.d. Regolamento RRF, il quale prevede che i Piani nazionali devono includere, benché non obbligatoriamente, soltanto «una sintesi del processo di consultazione» con le autorità regionali e locali e le società civili (come le parti sociali)⁷⁷. Ne è derivata, nella prassi, una pressoché totale e generalizzata marginalizzazione degli enti regionali in fase di predisposizione dei Piani. Tale criticità è stata segnalata, sin dall'inizio dell'implementazione dei Piani, dal Comitato

⁷³ C. Fasone, N. Lupo, *Learning from the Euro-crisis. A new method of government for the EU's economic policy coordination after the pandemic*, in *Sant'Anna Legal Studies (STALS) Research Paper*, 4, 2023.

⁷⁴ Si mutua questa espressione da P. Leino-Sandberg, *Recovery and Resilience Facility two years after- quo vadis EU money?*, in *Verfassungsblog*, 28 settembre 2023.

⁷⁵ European Commission, *External supporting study – Case study on the functioning of the RRF and other EU funds*, 10.

⁷⁶ T. Schwab, *Quo Vadis, Cohesion Policy? European Regional Development at a Crossroads*, in *Intereconomics*, 5, 2024, 5.

⁷⁷ S. Adalid, *Interactions between Cohesion Policy and Next Generation EU. «Planned financing» and the transformation of European economy*, *cit.*, 92.

delle Regioni⁷⁸, il quale, nel 2024, all'esito di un'ulteriore indagine⁷⁹, rileva la perdurante estromissione degli enti regionali anche nella fase di revisione dei Piani, connessa all'inserimento dei c.d. capitoli *RepowerEU*. A risultanze simili si perviene anche nella interessante indagine condotta nell'ambito della iniziativa «Regioni per la ripresa dell'UE» (R4EUR), creata nel 2020, la quale annovera più di 30 Regioni europee di 9 Stati membri (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Polonia, Slovacchia, Spagna). In particolare, tale report⁸⁰, benché confermi la sostanziale marginalizzazione delle Regioni in fase di attuazione del RRF, evidenzia una parziale versione di tendenza soltanto nelle isole Åland, nelle Fiandre e nella Bassa Austria, dove l'attuazione del RRF ha consentito di coinvolgere maggiormente le Regioni rispetto alla iniziale estromissione delle stesse in fase di definizione dei Piani. In base alle testimonianze raccolte, il principale rischio percepito dai livelli di governo locali e regionali nell'attuazione del RRF concerne le sovrapposizioni e la carenza di coordinamento con i Fondi strutturali e d'investimento europei⁸¹. D'altronde, è la stessa Corte dei conti europea a rimarcare come la coesistenza del RRF e dei fondi di coesione comporti rischi aggiuntivi in termini di assorbimento, aggravati dalla limitata capacità amministrativa di apparati chiamati a gestire, in parallelo, politiche eterogenee.⁸²

In questo quadro, pur essendo diffuso l'invito a valorizzare nella politica di coesione la logica *performance-based* del RRF, vanno evitati trapianti meccanici di tale modello. Difatti, sempre la Corte dei conti europei, spingendosi finanche a dubitare che la subalternità dei pagamenti RRF agli Stati membri al soddisfacente raggiungimento di traguardi e obiettivi concordati in precedenza renda il RRF uno strumento *performance-based*, evidenzia quanto persistano – in aggiunta alla totale marginalizzazione degli enti regionali – numerose criticità nel modello RRF, a partire dalla scarsa attenzione ai risultati effettivi⁸³ e dalla esigua trasparenza

⁷⁸ Comitato delle Regioni, Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans, Bruxelles, 2021; si veda, in particolare, quanto segnalato dal Comitato europeo delle Regioni sulla base di un'indagine compiuta su otto Stati – tra cui l'Italia – circa il livello di partecipazione degli enti regionali e locali ai fini della preparazione del rispettivo Piano nazionale per la ripresa e resilienza: «only a few Member States had fully complied with the requirement to detail the consultation process (Belgium, Germany and Poland), whereas the other five NRRPs showed suboptimal compliance». Si v. anche CoR-CEMR, *The involvement of municipalities, cities and regions in the preparation of the national Recovery and Resilience Plans: Results of the CoR-CEMR targeted consultation*. January 2021; CoR-CEMR, *Implementation of the Recovery and Resilience Facility: The perspective of Local and Regional Authorities. Results of the CoR-CEMR targeted consultation*, April 2022.

⁷⁹ European Committee of Regions, Implementation of the Recovery and Resilience Facility at Local and CoR-CEMR, *Implementation of the Recovery and Resilience Facility: The perspective of Local and Regional Authorities. Results of the CoR-CEMR targeted consultation*, 14 april 2024.

⁸⁰ Ministry for Foreign Action and Open Government of the Government of Catalonia, in collaboration with Regions for EU Recovery, REGIONS FOR EU RECOVERY. *Benchmark study on the implementation of the Recovery and Resilience Facility at the regional level*, June 2022, 17.

⁸¹ ⁸¹ European Committee of Regions, Implementation of the Recovery and Resilience Facility at Local and CoR-CEMR, *Implementation of the Recovery and Resilience Facility: The perspective of Local and Regional Authorities. Results of the CoR-CEMR targeted consultation*, 14 april 2024.

⁸² Sulla relazione tra la qualità del governo e le molteplici dimensioni della *performance* amministrativa della politica di coesione, see C. Mendez, J. Bachtlera, *The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions*, in *Regional Studies*, 58, 2024; J. Barbero, M. Christensen, A. Conte, P. Lecca, A. Rodríguez-Pose, S. Salotti, *Improving Government Quality in the Regions of the EU and its System-Wide Benefits for Cohesion Policy*, in *Journal of Common Market Studies*, 61, 2023.

⁸³ Ad esempio, si evidenzia che il contributo finanziario del RRF agli obiettivi climatici dell'UE è probabilmente sopravvalutato, mentre la stima è corretta per gli obiettivi digitali. See European Court of Auditors, *Performance-orientation, accountability and transparency – lessons to be learned from the weaknesses of the RRF*, Review 2/2024, 44 ff.

nell'utilizzo dei fondi⁸⁴. La criticità maggiore riguarda, infatti, la circostanza per cui la valutazione *ex post* sia affidata solo alla Commissione e sia programmata con un anticipo troppo elevato per essere significativa⁸⁵. Inoltre, a livello nazionale, le valutazioni sui Piani nazionali, che ogni Stato membro deve realizzare su base volontaria, presentano problematiche simili. In un contesto di crisi permanente, è, dunque, comprensibile dubitare che gli Stati membri effettueranno queste valutazioni. Ciò potrebbe determinare lacune significative nell'analisi dell'impatto effettivo del RRF, con particolare riguardo agli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale⁸⁶. Per tale motivo, si incentiva il miglioramento degli strumenti che utilizzano il modello *financing not linked to costs*, generalizzato e consacrato dal NGEU, tenendo conto, per l'appunto, dei limiti e delle lezioni impartite dal RRF⁸⁷.

4. Osservazioni conclusive guardando al prossimo futuro dalla prospettiva italiana. Il lascito principale del modello RRF mutuato nella comunicazione della Commissione europea sulla revisione di metà termine della politica di coesione sembra, però, non tenere conto degli insegnamenti impartiti sinora dal RRF. Essa più che direzionare la politica di coesione verso un approccio – ancorché perfettibile – più orientato ai risultati, sembra attingere dal modello del RRF soltanto la deriva centripeta della sua *governance*⁸⁸. Difatti, la *mid-term review* orienta chiaramente la politica di coesione post-2027 verso la centralizzazione. Emblematica, in tal senso, è la proposta avanzata dalla Commissione⁸⁹ di prevedere 27 Single National Plans (SNPs) di riforme e investimenti che per ogni Stato membro annoverino i diversi ambiti di intervento, tra cui la pesca, il Fondo di coesione, il Fondo sociale europeo, i Fondi della politica agricola comune, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo per gli affari interni e altri (ad esempio il Fondo sociale per il clima)⁹⁰. Tali orientamenti sono stati poi recepiti nella proposta di Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2028–2034, che la Commissione europea ha presentato il 16 luglio 2025, con l'obiettivo dichiarato di unificare le risorse in un unico piano per favorire maggiori sinergie tra le varie politiche e garantire una maggiore flessibilità operativa⁹¹. Tale centralizzazione, però, se, per un verso, può *forse* accelerare ed efficientare la spesa dei fondi europei, dall'altro, rischia evidentemente di marginalizzare ulteriormente il ruolo delle Regioni, snaturando l'ancoraggio al territorio della politica di coesione⁹².

⁸⁴ European Court of Auditors, *The Future of EU Cohesion Policy: Drawing lessons from the past*, Review 4/2025, 40 ff.

⁸⁵ L. Polverari, *Coordinative Europeanization as a response to crisis: what lessons from the RRF for future EU cohesion policy?*, in *Comparative European Politics*, 23, 2025, 76–96.

⁸⁶ *Ibidem*

⁸⁷ *Ibidem*

⁸⁸ Sul moto centripeto indotto dalla *governance* del PNRR, cfr., *ex multis*, G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2023; L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, 2024. Se si vuole, sia consentito rinviare anche a A.M. Acierio, *La governance del piano nazionale di ripresa e resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2023.

⁸⁹ See European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The road to the next multiannual financial framework*, Strasbourg, 11.2.2025 COM(2025) 46 final.

⁹⁰ P. Mehlbye, K. Böhme, P. Schön, D. Martin, *27 national plans: include the territorial reality!*, in *Spatial Foresight*, January 2025.

⁹¹ EPRS – European Parliamentary Research Service, *EU Budget 2028-2034: Overview of the Commission's proposal*, PE 775.885, luglio 2025.

⁹² A. Hunter, *Cohesion policy's mid-term review: Stress-testing regional development in a new EU era*, in *European policy centre*, 23 april 2025.

In tal senso, tale proposta, sulla scia della scarsa attenzione riservata al territorio dal RRF⁹³, asseconda il paradigma della cosiddetta «iper-Lisbonizzazione» e «ri-nazionalizzazione», per cui la *governance* della Politica di coesione è sempre più centrata sullo Stato e i suoi obiettivi sono sempre più subalterni alle priorità settoriali a breve termine e in rapida evoluzione dell'agenda dell'UE⁹⁴, a tutto detrimento della riduzione dei divari territoriali che dovrebbe costituire, invece, la missione identitaria dei fondi di coesione. I rischi della marginalizzazione delle Regioni, che emergono già dalla *mid-ter review*, sono stati subito ben chiari al Comitato delle Regioni che, come accennato, in molteplici occasioni, si sta - apertamente e fermamente - opponendo a qualsiasi forma di possibile centralizzazione, richiedendo il coinvolgimento attivo e pieno degli enti locali e regionali nella gestione delle decisioni sulla definizione delle priorità di investimento, anche in nuovi strumenti come il Fondo per la competitività⁹⁵. Il Comitato delle regioni, difatti, ha ribadito la necessità di preservare i principi fondamentali della politica di coesione, quali l'approccio basato sul territorio, il principio di partenariato, il principio di sussidiarietà⁹⁶ e la *governance* multilivello, anche nel rinnovato assetto della politica di coesione post-2027⁹⁷. Come valorizzare, allora, le Regioni in tali assetti sempre più centralizzati? Evidentemente, i rimedi istituzionali per arginare la marginalizzazione degli enti regionali e rilanciare le Autonomie vanno ricercati nei modelli costituzionali dei singoli Stati membri, i quali prevedono modelli di decentramento talvolta profondamente eterogenei. Conclusivamente, è utile richiamare il caso italiano, dato che l'Italia risulta essere lo Stato con il più basso indice di coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di programmazione del PNRR⁹⁸, avendo attuato quello che è stato definito un «federalismo di mera esecuzione

⁹³ G. Carrosio, G. Cicerone, A. Faggian, G. Urso, *How place-sensitive are the national recovery and resilience plans?*, in *Recovery Watch series*, 2022. Guardando all'attuazione italiana del Piano nazionale di ripresa e resilienza, si consideri quanto l'assegnazione delle risorse mediante bandi abbia fallito rispetto all'obiettivo di ridurre le disparità tra il Nord e il Sud del Paese. Sul tema, cfr. G. Ferraiuolo, *Correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2022; A. Patroni Griffi, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il regionalismo differenziato nella dimensione della coesione territoriale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2022

⁹⁴ F. Molica, A. de Renzis, S. Bourdin, *Between re-nationalisation and hyper-Lisbonisation: the long goodbye to the EU Cohesion Policy original goals*, GSSI Discussion Paper Series in Regional Science & Economic Geography, Discussion paper No.2024-10, May 2024; F. Molica, A. de Renzis, S. Bourdin, *From Lisbonisation to Hyper-Lisbonisation: the long goodbye to EU Cohesion Policy's original goals*, in *Regional Studies*, settembre 2025 propongono una periodizzazione della politica di coesione, che si articola in tre fasi: lisbonizzazione (2000-2014), territorializzazione (2014-2020) e iper-lisbonizzazione. In particolare, nella prima fase, la politica di coesione si è orientata principalmente verso gli obiettivi di competitività dell'Unione europea. La fase di territorializzazione ha tentato, invece, di integrare questo approccio con una maggiore valorizzazione degli enti subnazionali. La fase di iperlisbonizzazione, innescata dalle crisi recenti, ha accentuato, poi, l'attenzione sulla competitività, promuovendo una *governance* più centralizzata a livello nazionale, ma anche più flessibile, al fine di rispondere alle priorità a breve termine. Ciò che rileva è che, in tutte queste fasi, la politica di coesione risulta essersi progressivamente discostata dai suoi obiettivi iniziali.

⁹⁵ Cor Press release, [Il futuro bilancio dell'UE deve essere ambizioso e stabilire regole chiare per consentire alle regioni di affrontare le sfide strutturali ed emergenti, affermano i leader locali a Brest | Comitato europeo delle regioni](#)

⁹⁶ In termini critici, su come l'interpretazione delle competenze dell'UE in materia di politica di coesione abbia impattato sul principio di sussidiarietà, vd. P. Leino-Sandberg, Päivi, *Cohesion policy and the principle of subsidiarity: A legal analysis*, ZEW Discussion Papers, No. 24-042, ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2024, Mannheim.

⁹⁷ CoR Press release, 15 May 2025, [Cohesion Policy post 2027: linking investments and reforms must not lead to a more centralised governance | European Committee of the Regions](#)

⁹⁸ Sul punto, l'Italia si attesta alle spalle di Romania, Spagna, Francia e Croazia): «Italy is the worst performer as its NRRP does not include a section on any consultation process» (cfr. Comitato Europeo delle Regioni, 2021 EU Regional and Local Barometer, Bruxelles, 2021, pp. 34-35).

[...] nel quale agli enti dell'autonomia territoriale si affidano esclusivamente compiti di 'messa a terra', nelle rispettive realtà territoriali, di scelte politico-amministrative maturate a livello nazionale ed europeo e che solo episodicamente e sporadicamente transitano da forme di condivisione o partecipazione 'a monte' (anche solo informativa) con gli organismi politici esponenziali di quelle realtà⁹⁹. Un moto centripeto, questo, che sembra aver inciso, in Italia, anche sulle recenti riforme riguardanti la politica di coesione. Basti osservare che, nell'arco di dodici mesi (da aprile 2023 a maggio 2024), sono stati approvati e convertiti in legge ben tre decreti-legge finalizzati a rafforzare la centralizzazione di tali politiche¹⁰⁰, in coincidenza con l'accentramento in capo a un unico Ministro delle deleghe per Sud, coesione e PNRR. In particolare, il d.l. n. 13/2023 ha rappresentato un primo intervento in tale direzione: con l'obiettivo dichiarato di rafforzare il coordinamento tra i fondi della politica di coesione e quelli del PNRR, ha disposto la soppressione dell'Agenzia per la Coesione territoriale, trasferendone le attribuzioni al Dipartimento per le Politiche di Coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, già responsabile della programmazione dei fondi strutturali¹⁰¹.

Successivamente, il decreto n. 124/2023 (il c.d. decreto Sud) ha riformato la gestione del Fondo Sviluppo e Coesione, introducendo gli «accordi per la coesione» in sostituzione del precedente Piano di sviluppo e coesione (PSC). Tali accordi, stipulati tra il governo centrale e ciascuna Regione o Provincia autonoma, sono definiti congiuntamente dal Ministro per la Coesione e dai Presidenti regionali, con il coinvolgimento delle amministrazioni centrali competenti. Com'è stato opportunamente evidenziato¹⁰², tale riforma ha innescato una doppia dinamica di ricentralizzazione. A livello regionale, la soppressione dei comitati di monitoraggio ha comportato la redazione degli accordi di coesione sia ora rimessa esclusivamente ai governi regionali, senza alcun obbligo di coinvolgimento degli attori locali e della società civile, la cui partecipazione è demandata alla discrezionalità delle singole Regioni¹⁰³. A livello centrale, invece, il nuovo organismo del Comitato tecnico di indirizzo e vigilanza- presieduto dal Dipartimento per le politiche di coesione e composto dal Ministero delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dai rappresentanti dei governi regionali- ha sostituito i vari comitati di monitoraggio ed è divenuto responsabile delle modifiche degli accordi¹⁰⁴.

Vi è, infine, il decreto n. 60/2024, il cui art. 3 istituisce la Cabina di regia per il fondo di Sviluppo e Coesione - la quale annovera al proprio interno il Ministro dell'economia e delle finanze, i Ministri competenti per i settori della riforma 1.9.1 del PNRR, i Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, il presidente dell'ANCI e il Presidente dell'UPI - come sede di confronto tra Stato, Regioni e Province autonome per l'attuazione della politica di coesione 2021-2027. In reazione a tale moto centripeto, non sono mancate forme di resistenza da parte di alcune Regioni. Emblematico è il caso della Regione Campania, che ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale diverse disposizioni del d.l. n. 124/2023 (c.d. decreto Sud).

⁹⁹ Così M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 303; Sul tema, cfr., *ex multis*, M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4, 2021; G. Cavaggion, *PNRR: Il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, 2024.

¹⁰⁰ R. Coletti, A. Filippetti, *The recent reforms of cohesion policy in Italy, some considerations and implications*, in *Lewis Policy Brief*, 8, 2025.

¹⁰¹ *Ibidem*

¹⁰² *Ibidem*

¹⁰³ *Ibidem*

¹⁰⁴ *Ibidem*

In particolare, tra le questioni sollevate, quelle riguardanti le politiche di coesione hanno avuto ad oggetto l'art. 1, c. 1, e l'art. 2 c. 4, del d.l. n. 124/2023. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 175/2024, ha dapprima dichiarato non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni sollevate dalla Regione *de qua* in riferimento agli articoli 3,5, 97, 117,118, 119 e 120 della Costituzione, avverso l'art. 1, comma 1, del decreto impugnato, con cui – come anticipato – si è previsto che l'Accordo per la coesione, in sostituzione dei precedenti Patti per lo sviluppo e la Coesione (PSC), sia sottoscritto dal Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e dal Presidente della Regione interessata, tenendo conto dei risultati dei cicli di programmazione precedenti. In particolare, la Corte ha ritenuto che gli interventi oggetto della disposizione impugnata rientrino nell'ambito applicativo dell'art. 119, quinto comma, Cost. e, per quanto riguarda la presunta violazione degli articoli, ha chiarito che il riferimento ai risultati dei precedenti cicli di programmazione non implica automatismi o vincoli rigidi che impediscono la definizione dei nuovi Accordi. Al contrario, tale verifica rientra tra gli adempimenti istruttori necessari per garantire una valutazione corretta dei progetti già in corso e per valutare la fattibilità degli interventi futuri, nel rispetto dei principi di buona amministrazione e di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La Corte costituzionale ha, invece, dichiarato incostituzionale l'art. 2, comma 4, del decreto-legge impugnato, per violazione degli artt. 3,5, 97 Cost., nella parte in cui prevede il definanziamento automatico degli interventi che non rispettano il cronoprogramma annuale di spesa, senza coinvolgere l'amministrazione interessata prima del taglio dei fondi. Difatti, la Corte ritiene che tale disposizione limiti e comprima in modo irragionevole l'autonomia regionale, non considerando eventuali ritardi non imputabili alla Regione e negando la possibilità di un contraddittorio preventivo. Inoltre, essa introduce distinzioni ingiustificate tra le conseguenze del mancato utilizzo delle risorse e quelle derivanti da semplici ritardi nei pagamenti. Da ultimo, la Consulta evidenzia quanto il meccanismo di definanziamento, applicato anche a progetti in corso, potrebbe compromettere l'efficienza amministrativa e causare sprechi di risorse pubbliche. Per quanto qui rileva, tale declaratoria di illegittimità riveste una particolare rilevanza, atteso che, in occasione della stessa, la Corte ha espressamente sancito che «benché l'ambito nel quale rientra la materia in esame sia quello di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, quinto comma, Cost., e benché nella relativa competenza legislativa esclusiva dello Stato debba rientrare anche la scelta dello schema procedimentale maggiormente in grado di garantire l'ottimale impiego dei fondi in vista della realizzazione dei prescritti obiettivi, è pur vero che le regioni destinatarie delle risorse del FSC non possano essere collocate - tanto più nella fase di esecuzione dei progetti - in una posizione che ne sacrifichi eccessivamente l'autonomia e la capacità di programmazione ed esecuzione degli interventi, in spregio agli artt. 3, 5 e 97 Cost»¹⁰⁵. In questo modo, il principio di leale collaborazione¹⁰⁶ si configura quale presidio

¹⁰⁵ Considerato 3.3.2 in diritto

¹⁰⁶ Sulla leale collaborazione intesa come principio fondamentale, cfr. Q. Camerlengo, *Leale collaborazione (ad vocem)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2015. Sul tema, cfr., *ex multis*, C. Bertolino, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007; A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, 2004; G. Ferraiuolo, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, 2006. Per una rassegna giurisprudenziale recente, cfr. M. A. Scurati Manzoni (a cura di) con la collaborazione di A. M. M. De Giorgio, *Il principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, Servizio Studi Corte costituzionale, Dicembre 2024.

dell'autonomia regionale¹⁰⁷, da preservare e tutelare anche qualora lo Stato opti per assetti più centralizzati nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva.

Per «invertire la rotta» ed efficientare così il perseguimento degli obiettivi dei Piani nazionali di ripresa e resilienza e della politica di coesione, orientati alla riduzione dei divari territoriali, appare prioritario, allora, valorizzare il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo¹⁰⁸. Ciò può realizzarsi, ad esempio, per il tramite di ciò che la stessa Corte costituzionale italiana, in molteplici occasioni, ha definito «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale»¹⁰⁹, ossia il «sistema delle Conferenze».

In tale prospettiva, l'auspicata costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze – inteso, conformemente a un consolidato orientamento della Corte costituzionale, quale tipica sede per l'attuazione del principio di leale collaborazione¹¹⁰ – potrebbe rappresentare uno strumento idoneo a rafforzare il regionalismo cooperativo, il quale, come si desume dalla sentenza n. 192/2024¹¹¹, va sempre più declinato in una dimensione euro-nazionale¹¹². La promozione della mediazione politica nelle sedi di raccordo istituzionale diventa, allora, la sfida da vincere per consentire una più pervasiva partecipazione delle regioni ai processi decisionali europei¹¹³, contribuendo così ad accrescere la legittimazione e l'efficacia delle politiche pubbliche.

Ciò è particolarmente vero in un sistema ordinamentale come quello italiano, che soffre

¹⁰⁷ La garanzia dell'autonomia regionale in materia di fondi coesione è stata ribadita dalla Corte costituzionale in molteplici altre pronunce. In particolare, A. Milone, *I limiti dell'autonomia regionale sui Fondi di Coesione e Zes Unica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2024 p. 2057 specifica che «[...] già in passato la Corte era intervenuta sulla garanzia dell'autonomia regionale con le pronunce n. 13 del 2017 e n. 57 del 2019, ove sanzionava, con la prima, l'irragionevolezza di scelte legislative che impedivano alla Regione di programmare la spesa sui fondi derivanti da investimenti UE (FESR), perché rendevano impossibile l'utilizzo dei fondi a causa della tempistica prevista dalla disciplina statale, e censurava, con la seconda, la condotta omissiva dell'amministrazione statale rispetto al giudicato costituzionale. Inoltre, la Corte costituzionale, in questi anni, in numerose sentenze (nn. 143 del 2017, 190 e 197 del 2019, 5 e 62 del 2020), ha sempre affermato la primazia dell'interesse ad assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione, nell'arco temporale previsto dal regolamento, delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea».

¹⁰⁸ A. Dirri, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo «esecutivo» per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2024, 168.

¹⁰⁹ Sent. n. 33/2011 (Punto 5.5. del Considerato in diritto)

¹¹⁰ Corte costituzionale, Sentt. nn. 192/2024; 106/2020; 195/2019; 36/2018; 308/2011; 33/2011; 31/2006; 62/2005; 116/1994.

¹¹¹ A. Manzella, *Una Costituzione euro-nazionale. Questioni aperte*, in G. Amato, A. Barbera, E. Cheli, A. Manzella, *Non solo sulla Carta. Quattro lezioni necessarie sulla Costituzione*, Bologna, 2025, 100 ritiene che la sent. n. 192/2024 abbia rafforzato «il rigoroso allineamento del nostro regionalismo alle regole dell'integrazione europea». In particolare, ci si riferisce al Considerato 4.4. in diritto della pronuncia *de qua*, in cui la Corte ha individuato alcune materie euro-unitarie che ritiene non possano dissolversi negli interstizi inevitabilmente frammentari dell'organizzazione regionale, soprattutto a fronte dell'avanzamento del processo di integrazione europea. Sul punto, cfr. A. Patroni Griffi, *I diritti sociali tra condizionamento finanziario e coesione territoriale*, in *Gruppo di Pisa*, 11, 2025, in corso di pubblicazione, spec. 14-15; A. Spadaro, *La «quadratura del cerchio»... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2025.

¹¹² Da ultimo, tra gli altri, propone la tesi della costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze, A. Dirri, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo «esecutivo» per il superamento dei divari territoriale*, *cit.*, 168-169.

¹¹³ Cfr. R. Caridà, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Cedam, 2018. In generale, sul ruolo delle Regioni in Europa, cfr., *ex multis*, G. Di Cosimo, *Le Regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012*, in E. Moavero Milanesi, G. Piccirilli (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018.

dell'assenza di una camera che rappresenti le regioni in un sistema bicamerale che ha conservato la sua struttura paritaria¹¹⁴. D'altronde, com'è stato opportunamente posto in enfasi, l'esigenza di collaborazione tra i diversi livelli di governo è comune a pressoché tutti gli Stati composti¹¹⁵, e assume oggi una rilevanza ancora maggiore nell'ottica di garantire un delicato bilanciamento, quanto mai necessario, tra l'efficienza operativa perseguita dallo Stato a livello centrale e il rispetto dell'autonomia regionale. Un equilibrio, questo, evocato magistralmente dalla sentenza n. 175/2024, la quale dovrebbe fungere da *bussola* non soltanto nei confronti del moto centripeto che ha connotato la politica di coesione a livello nazionale, ma anche in relazione alla centralizzazione che sta ispirando a livello europeo il modello delle politiche di coesione, con il rischio di annichilire la matrice solidaristica e perequativa delle stesse.

Abstract. Il contributo, a partire da un'analisi delle analogie e delle differenze che sussistono tra la politica di coesione e il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (c.d. RRF), si propone di mettere in luce l'influenza esercitata dal modello del Next Generation EU sulla revisione intermedia (c.d. mid-term review) – presentata dalla Commissione europea il 1° Aprile 2025 – che indirizza in modo evidente la politica di coesione post-2027 verso una maggiore centralizzazione. In particolare, l'attenzione si concentra sui potenziali rischi di tale processo: se, da un lato, la centralizzazione potrebbe contribuire ad accelerare e rendere più efficiente l'utilizzo dei fondi europei, dall'altro, potrebbe compromettere il ruolo delle Regioni, minando e snaturando il radicamento territoriale, che costituisce un pilastro essenziale della politica di coesione.

Abstract. The contribution, starting from an analysis of the analogies and differences between cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility (RRF), aims to highlight the influence exerted by the Next Generation EU model on the mid-term review – presented by the European Commission on 1 April 2025 – which clearly directs post-2027 cohesion policy towards greater centralization. Particular attention is devoted to the potential risks of this process: while, on the one hand, centralization could help accelerate and enhance the efficiency of the use of European funds, on the other, it may undermine the role of the Regions, thereby weakening and distorting the territorial embeddedness that constitutes a fundamental pillar of cohesion policy.

Parole chiave. Politiche di coesione – Dispositivo di ripresa e Resilienza – Leale cooperazione.

Key words. Cohesion Policy – Recovery and Resilience Facility – loyal cooperation.

¹¹⁴ Cfr. A. Patroni Griffi, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, in *Federalismi.it*, 17, 2018.

¹¹⁵ A. Dirri, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo «esecutivo» per il superamento dei divari territoriale*, cit., 168; F. Palermo, *Beyond Second Chambers: Alternative Representation of Territorial Interests and Their Reasons*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 2, 2018, 51 ss.