

FRANCESCO SPERA *

Il principio di “non nuocere alla coesione”: una soluzione al divario territoriale? **

ABSTRACT (EN): Article 175, first paragraph, of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) establishes a connection between the development and adoption of European policies and compliance with the Cohesion Policy. However, this paragraph has not been fully implemented in legislative acts and in Union policies, except for being implemented transversally in the principles that have governed the birth and development of the Cohesion Policy, from the Delors Commission to the last decade and approval by the multiannual financial framework 2021-2027. However, the crises that have hit the European Union in the last five years have resulted in a tendency towards the centralization of the Cohesion Policy, and a nationalization in the use of funds, departing from the principles that have governed and govern the pillars of the policy itself. For this reason, the European Commission has presented the principle of “do no harm to cohesion” as a balance towards these trends. However, despite its scope, the principle has not yet received the due attention from the doctrine. Therefore, in this contribution, the principle will be analysed in relation to new European policies such as Next Generation EU and the future of the post-2027 Cohesion Policy.

ABSTRACT (IT): L'art. 175, primo paragrafo, del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE) stabilisce una connessione tra l'elaborazione e l'adozione di politiche europee e il rispetto della Politica di Coesione. Tuttavia, questo paragrafo non ha trovato piena attuazione in atti legislativi e nelle politiche dell'Unione, salvo essere implementato in maniera trasversale nei principi che hanno retto la nascita e lo sviluppo della Politica di Coesione, dalla Commissione Delors all'ultimo decennio e approvazione dal quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Tuttavia, le crisi che hanno colpito l'Unione europea negli ultimi cinque anni hanno avuto come conseguenza una tendenza alla centralizzazione della Politica di Coesione, e una nazionalizzazione nell'uso dei fondi discostandosi dai principi che hanno retto e reggono i pilastri della politica stessa. Per questo motivo, la Commissione europea ha presentato il principio di “non nuocere alla coesione” quale bilanciamento verso queste tendenze. Tuttavia, nonostante la sua portata, il principio non ha ancora ricevuto le dovute attenzioni da parte della dottrina. Pertanto, in questo contributo, si analizzerà il principio in relazione alle nuove politiche europee quale il Next Generation EU e al futuro della Politica di Coesione post-2027.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Origine del principio e Commissione Delors. – 3. La Politica di Coesione e le altre politiche europee alla luce del quadro normativo vigente. – 4. Crisi della Politica di Coesione di fronte alle nuove tendenze alla centralizzazione. – 5. Non nuocere alla coesione tra prospettive nazionali e sovranazionali. – 6. Criticità e punto di vista del Comitato delle Regioni. – 7. Il principio nella Politica di Coesione post-2027: una soluzione ai divari territoriali? – 8. Conclusioni.

* Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea – Università del Salento.

** Articolo sottoposto a referaggio.

1. Introduzione

Delors ha descritto l'Europa come basata su "una competizione che stimola, una cooperazione che rafforza e una solidarietà che unisce".¹ La nona relazione sulla coesione ha messo in evidenza che a 30 anni dalla creazione del mercato unico e della politica di coesione, molte regioni dell'UE hanno sperimentato una convergenza economica e sociale proiettata verso l'alto. Tuttavia, la convergenza è stata disomogenea, e alcune di queste sono rimaste indietro nell'ormai familiare concetto della "trappola dello sviluppo".² Un terzo della popolazione dell'UE vive in luoghi che soffrono di un calo sistemico dei servizi ben al di sotto della media europea.

Il Comitato europeo delle regioni (CdR) ha recentemente affrontato il tema dei "costi della non coesione" nel suo parere intitolato "Il futuro della politica di coesione dopo il 2027", pubblicato il 9 febbraio 2024.³ In questo documento, si è posta l'enfasi sulle conseguenze dell'allargamento dei divari territoriali a causa di una non corretta implementazione della Politica di Coesione. In questo documento, il CdR sottolinea che trascurare la coesione economica, sociale e territoriale potrebbe solamente aumentare le disparità tra le regioni dell'Unione europea, alimentando una "geografia del malcontento"⁴ e allontanando i cittadini dall'idea di un'Europa unita. Il parere evidenzia che il costo della non coesione rappresenterebbe un grave colpo per l'idea di un'Europa più forte e più solidale.⁵

Inoltre, la relazione di Enrico Letta sul futuro del mercato unico conferma che la coesione economica, sociale e territoriale dovrebbe continuare a essere l'obiettivo centrale del mercato unico. La relazione include proposte che affermano che gli sforzi per approfondire o espandere il mercato unico dovrebbero essere accompagnati da azioni a livello UE per prevenire importanti squilibri economici e sociali.⁶

Per questo motivo, introdotto dalla Commissione europea nell'ottava relazione sulla coesione,⁷ il principio di "non nuocere alla coesione" pone l'accento sul rafforzamento della coerenza tra la politica di coesione e le altre politiche europee, con lo scopo di rafforzarne le complementarità. Si ritiene infatti che l'attuale approccio alle sinergie all'interno del bilancio dell'UE, che si concentra su input e flussi finanziari, dovrebbe essere maggiormente incentrato su reali complementarità politiche. All'uopo, la Commissione auspica pertanto di porre una specifica attenzione regionale a nuove aree dell'Unione, come le interdipendenze strategiche,

¹ J. DELORS, *Intervention de Jacques Delors, président de la Commission Européenne, devant le Parlement Européen*, Strasbourg, le 19/01/1995, Speech, Press release, disponibile al seguente [link](#).

² COMMISSIONE EUROPEA, *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, 27 March 2024, disponibile al seguente [link](#).

³ COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI, *Resolution of the European Committee of the Regions on a renewed cohesion policy post 2027 that leaves no one behind. Responses of the CoR on the Report of the High-Level Group on the future of cohesion policy and on the 9th Cohesion report*, (C/2024/3661), 26.6.2024, disponibile al seguente [link](#).

⁴ *Ibid.*, p.8.

⁵ *Ibid.*

⁶ E. LETTA, *Enrico Letta's Report on the Future of the Single Market*, disponibile al seguente [link](#).

⁷ EUROPEAN PARLIAMENT, Think Tank, *Cohesion in the EU towards 2050: 8th Cohesion Report and stakeholder views*, Briefing 24-11-2022, disponibile al seguente [link](#).

la politica sociale sul clima, le alleanze industriali europee, in cui la politica di coesione potrebbe essere particolarmente rilevante. Il principio di “non nuocere alla coesione”, ovvero nessuna azione dovrebbe ostacolare il processo di convergenza o contribuire alle disparità regionali, dovrebbe essere ulteriormente sviluppato e integrato nell’elaborazione delle politiche europee. Il contributo pertanto mira a chiarire le origini di questo principio e la sua portata alla luce delle disposizioni dei trattati europei, cercando di contestualizzarlo nel nuovo quadro della Politica di coesione. Infine, analizza l’impatto che potrebbe avere nel contrastare i divari territoriali.

2. Origine del principio e Commissione Delors

L’importanza della politica di coesione e del concetto di coerenza con le altre politiche europee non è nuova. La connessione con le altre politiche era infatti uno dei punti chiave dell’azione e delle priorità della Commissione europea guidata da Jacques Delors (1985-1995). In questi anni, si rileva il ruolo trasformativo di questa relazione nel contesto dell’approfondimento dell’integrazione europea e della riduzione delle disparità territoriali. Nel suo discorso al Parlamento europeo del 17 gennaio 1989, Delors evidenziò che l’Europa è stata creata per servire o essere funzionale per tutti i suoi Stati membri, e perciò deve basarsi sui principi di coerenza, coesione e solidarietà.⁸ La coerenza, secondo Delors, costituiva la determinazione a progredire simultaneamente su tutte le altre politiche, attraverso la deregolamentazione e l’armonizzazione. Alla stessa si associava la coesione, in un’allora Comunità europea che ambiva non solo ad essere una semplice area di libero scambio sostenuta da trasferimenti finanziari occasionali, ma a diventare uno spazio organizzato sia economico che sociale. Infine, coesione e coerenza sono associate alla solidarietà che, attraverso la programmazione e la concentrazione degli aiuti, consentirà a quegli Stati membri più ricchi di sostenere i più poveri nell’adeguamento e nella convergenza verso la media europea dei propri sistemi economici e infrastrutturali.

La Politica di Coesione non era vista solo sotto aspetti economici, ma anche sotto aspetti sociali e politici, collegandola al dialogo sociale europeo e alla Carta comunitaria dei diritti sociali (1989). L’obiettivo era quello di utilizzare la Politica di Coesione come strumento per legittimare la Comunità prima, l’Unione poi, nei confronti dei suoi cittadini, dimostrando che l’integrazione europea non rappresenti solo un progetto dai caratteri burocratici per una élite ristretta, bensì includa misure di redistribuzione e inclusione.⁹

Delors ha promosso una visione olistica delle politiche comunitarie, in cui la coesione economica, sociale e territoriale è divenuta un pilastro complementare al mercato unico e all’Unione economica e monetaria (UEM).¹⁰

⁸ J. DELORS, *Address given by Jacques Delors to the European Parliament*, 17 January 1989, disponibile al seguente [link](#), p. 5.

⁹ G. ROSS, *Jacques Delors and European integration*, in *Progress in Human Geography*, 20(1), 1995, pp. 148-149.

¹⁰ J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds*, in *Journal of Common Market Studies*, 45(3), 2007, pp. 535-564.

Con il Trattato di Maastricht (1992) la coesione è stata formalizzata come obiettivo fondamentale dell'UE, legandola alla necessità di riequilibrare gli effetti della liberalizzazione economica. La Politica di Coesione è stata quindi percepita come uno strumento di compensazione per le regioni dell'Unione meno sviluppate, mitigando le disparità accentuate dalle politiche di mercato. Per raggiungere questo scopo, la Commissione Delors rafforzò il legame tra i Fondi Strutturali (FESR, FSE) e altre iniziative comunitarie, come i programmi di ricerca (*Framework Programme*) e le reti transeuropee (TEN-T).¹¹ Inoltre, la coesione è stata anche integrata con le politiche industriali e di innovazione, favorendo una crescita che si adattasse alle esigenze dell'area interessata. Ad esempio, i finanziamenti per le infrastrutture sono stati allineati agli obiettivi di coesione, migliorando la connettività delle regioni periferiche.¹²

La strategia di Delors, rafforzando la coerenza della Politica di Coesione con quelle europee, rappresentava un piano a medio termine per la creazione di posti di lavoro, la lotta alla disoccupazione e l'importanza della coesione economica e sociale. Questo era il percorso inaugurato con il Libro Bianco "Crescita, competitività, occupazione" (1993).¹³ Infine, con la riforma dei Fondi Strutturali, la Commissione Delors ha promosso un maggior coordinamento con la Politica agricola comune (PAC), specialmente nelle zone rurali, e con le nascenti politiche ambientali (per esempio, LIFE). L'approccio integrato ha permesso di evitare duplicazioni e favorire uno sviluppo sostenibile, anticipando il principio della "coerenza delle politiche" sancito dal Trattato di Lisbona.¹⁴

In conclusione, l'apporto della Commissione Delors nella connessione tra politica di coesione e altre politiche europee è stato fondamentale in quanto si istituzionalizzò la Politica di Coesione come leva strategica per bilanciare le altre politiche UE, garantendo che l'approfondimento dell'integrazione non esacerbasse le disuguaglianze. Questo modello è stato definito di "coesione integrata" ed è rimasto un riferimento negli studi di *European Governance* e *Multi-level Governance*.¹⁵

3. La politica di coesione e le altre politiche europee alla luce del quadro normativo vigente

Sicuramente il Trattato di Maastricht ha rappresentato un momento cruciale per la Politica di Coesione, che è diventata uno degli obiettivi principali dell'Unione Europea, insieme al mercato unico e all'unione economica e monetaria. Ciò ha portato ad un significativo aumento delle risorse finanziarie destinate alla stessa, con il pacchetto Delors II che ha raddoppiato i

¹¹ Cfr. R. LEONARDI, *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2005.

¹² *Ibid.*

¹³ COMMISSIONE EUROPEA, *Segretariato generale, Crescita, competitività, occupazione: Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*: Libro bianco, Ufficio delle pubblicazioni, 1994, disponibile al seguente [link](#).

¹⁴ Y. MENY, P. MULLER, J-L. QUERMONNE, *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, Routledge, London & New York, 1996, p. 1 e ss.

¹⁵ Vedi in modo più approfondito, L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., New York: Lanham, Boulder, Oxford, 2001.

fondi per il periodo 1994-1999, adottato in occasione del Consiglio europeo di Edimburgo del 1992.¹⁶

Successivamente, il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, ha ulteriormente rafforzato la coesione, introducendo il concetto di “coesione territoriale” accanto a quella economica e sociale. Ciò ha ampliato l'ambito di applicazione della politica, includendo una maggiore attenzione alle specificità territoriali e promuovendo uno sviluppo equilibrato di tutte le regioni dell'UE. Di conseguenza, la Politica di Coesione rappresenta uno degli obiettivi generali dell'Unione all'art. 3 TUE.¹⁷ Contemporaneamente, all'art. 4, para. 2 TUE, l'Unione ha riconosciuto il sistema delle autonomie locali e regionali come parte dell'identità nazionale di ogni stato membro.¹⁸

L'art. 174 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) ha definito gli obiettivi della Politica di Coesione: promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, riducendo il divario tra le regioni più avanzate e quelle meno favorite. Questa politica agisce come una forma solidale e redistributiva di politica regionale, assorbendo, ormai, circa un terzo del bilancio dell'UE.¹⁹

Ciò che rileva è che già l'art. 175 TFUE al paragrafo 1 dà un valore orizzontale alla politica di coesione, in quanto l'Unione deve tenerne conto in tutte le sue politiche e azioni.²⁰ Questa disposizione traduce uno dei fondamenti del processo di integrazione stessa, in una visione solidaristica ove la coesione rappresenta il presupposto alla legittimità stessa all'integrazione europea.²¹ Dopo la pace, la coesione rappresenta pertanto una delle sue *raison d'être*.

Tuttavia, se da una parte il paragrafo 3 dell'art. 175 TFUE è sicuramente servito come base per una “trasformazione costituzionale attraverso una sua reinterpretazione rivoluzionaria”²² che ha portato all'adozione del *NextGenerationEU* e il Regolamento di Ripresa e Resilienza, dall'altro il paragrafo 1 dello stesso articolo non ha ricevuto particolare attenzione e attuazione negli atti secondari e in nessun pronunciamento della Corte di Giustizia.

Ci si chiede pertanto se non sia un caso che nell'ultimo decennio la politica di coesione è stata oggetto di diversi attacchi che hanno preceduto i negoziati sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027. Nell'iniziale proposta della Commissione Europea del 2018, la politica di coesione subiva una riduzione – del 5% - al fine di redistribuire queste risorse in

¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Il trattato di Maastricht, slancio alla politica di coesione*, 9 dicembre 2016, disponibile al seguente [link](#), cfr. C. ROSSI, *Le politiche di coesione dell'Unione europea. Un percorso storico e l'azione propositiva del Regno Unito*, in M. BARTOLI (a cura di), *L'Europa per i giovani, i giovani per l'Europa: Riflessioni sulla politica di coesione europea dal progetto TRUE - TRUsting Europe*, Morlacchi Editore, Perugia, 2024, pp. 50-74.

¹⁷ Cfr. M. PATRIN, *Solidarietà e coesione tra continuità e trasformazione. La politica di coesione come strumento di governance dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n.3, 2024.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ E. MEDEIROS, J. ZAUCHA, D. CIOŁEK, *Measuring territorial cohesion trends in Europe: a correlation with EU Cohesion Policy*, in *European Planning Studies*, 31(9), 2022, p. 1869.

²⁰ I. OTTAVIANO, *Politica di coesione e governance economica europea: prospettive giuridiche di un'interazione in evoluzione*, in *Rivista.eurojus.it*, Fascicolo n. 4, 2023, p. 108.

²¹ M. PATRIN, *Solidarietà...*, cit.; PARLAMENTO EUROPEO, *Note tematiche sull'Unione europea*, disponibile al seguente [link](#).

²² P. LEINO-SANDBERG, P. LINDSETH, *How Cohesion Became the EU's Vehicle for Economic Policy: Tracing the Hidden History of Article 175(3) TFEU*, in *VerfBlog*, 2023/8/14, disponibile al seguente [link](#).

nuove priorità quali “ricerca, della migrazione, del controllo delle frontiere o della difesa”.²³ Alcuni studi hanno sottolineato che questo approccio più che un cambio di paradigma, rappresentava una “deriva pragmatica”²⁴ senza un chiaro *leitmotiv* nella nuova Politica di Coesione post-2020,²⁵ anche dovuta all’uscita del Regno Unito quale paese contributore del bilancio europeo. Se le precedenti proposte di riforma della coesione erano caratterizzate da concettualizzazione, strutturazione e comunicazione con una serie di obiettivi strategici dell’UE, tra cui per esempio facilitare l’allargamento, e realizzare gli obiettivi dell’UE delineati nei piani di lavoro della Commissione, sembrerebbe che questo approccio sia assente nelle proposte della Commissione per il 2021-27. Si è evidenziato che i cinque obiettivi politici proposti dalla Commissione mancano di un quadro strategico UE globale, indebolendo potenzialmente l’impegno e la visibilità della Politica di Coesione dell’UE nel realizzare gli obiettivi UE a livello europeo e nazionale.²⁶ Le strategie proposte dalla Commissione nel 2018 appaiono funzionali e amministrative (ad esempio modernizzazione, flessibilità, semplificazione) piuttosto che strategiche. Ciò si riflette nel ruolo molto più limitato per il Commissario per la politica regionale e la DG REGIO, e un controllo più centralizzato e importante da parte della Commissione. L’elaborazione del nuovo QFP 2021-2027 non ha tenuto particolarmente conto delle raccomandazioni OCSE e della ricerca accademica sulla necessità di politiche basate più sul territorio per lo sviluppo economico. Emergono e prevalgono invece gli interessi settoriali con una Commissione meno incline nel rafforzamento della Politica di Coesione, considerata più uno strumento politico. Questo atteggiamento si differenzia sostanzialmente con il passato dove la Politica di Coesione era considerata uno strumento strutturale per il perseguimento delle politiche europee.²⁷ In breve, le proposte della Commissione confermano una chiara tendenza alla centralizzazione della Politica di Coesione e indeboliscono l’impegno per un uso coordinato e coerente dei Fondi. Le proposte quindi si discostano e mettono in discussione un principio chiave della riforma della coesione del 1988, ribadito e rafforzato in riforme successive e alla base dell’art. 175, para. 1, TFEU.

Una tendenza confermata dalla Commissione Von Der Leyen insediatasi nel 2019, che ha dato priorità alle politiche settoriali, tenendo poco in considerazione le disuguaglianze territoriali nell’Unione europea e del ruolo centrale della politica di coesione nell’affrontare le sfide regionali.²⁸ Paradossalmente, si è messo in evidenza che attraverso i nuovi parametri e la metodologia, i regolamenti proposti prevedono un aumento dei fondi per le regioni più prospere, e una riduzione dei fondi per i paesi più poveri.²⁹

²³ COMMISSIONE EUROPEA, *Bilancio dell’UE: un bilancio moderno al servizio di un’Unione che protegge, dà forza e difende*, 2 maggio 2018, disponibile al seguente [link](#); PARLAMENTO EUROPEO, *Note tematiche sull’Unione europea, Quadro finanziario pluriennale*, disponibile al seguente [link](#).

²⁴ J. BACHTLER, C. MENDEZ, F. WISHLADE, *Reforming the MFF and Cohesion Policy 2021-27: pragmatic drift or paradigmatic shift?*, in *European Policy Research Paper*, No. 107, 2019, p. 69.

²⁵ M. KÖLLING, J. HERNÁNDEZ-MORENO, *The Multiannual financial framework 2021–2027 and Next Generation EU - A turning point of EU multi-level governance?* In *Journal of Contemporary European Studies*, 32(2), 2023, pp. 459–473.

²⁶ J. BACHTLER, C. MENDEZ, F. WISHLADE, *Reforming...*, cit., p. 61.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, p. 59.

²⁹ *Ibid.*, p. 41.

Infine, con la definitiva approvazione del QFP 2021-2027, la Politica di Coesione è stata tendenzialmente modificata nei suoi obbiettivi di equità regionale a competitività ampliandone la portata ma diluendo inevitabilmente la coesione territoriale.³⁰

In questo contesto è intervenuto solo il Parlamento europeo, il quale ha ribadito la necessità di migliorare la relazione tra la Politica di Coesione e la governance economica dell'UE, evitando allo stesso tempo approcci punitivi. Il Parlamento infatti richiede che almeno il Semestre europeo dovrebbe rispettare e rispecchiare gli obiettivi della Politica di Coesione di cui agli articoli 174 e 175 TFUE.³¹ Lo stesso concetto è ribadito nella risoluzione del 2024.³²

4. Crisi della politica di coesione di fronte alle nuove tendenze alla centralizzazione

Il nuovo quadro delineatosi con l'approvazione del QFP 2021-2027 ha quindi portato a quello che è stato definito come una "iper-lisbonizzazione" della Politica di Coesione post-2020.³³ Una politica caratterizzata da una visione a breve termine, legata ad agende reattive guidate dalle varie situazioni definite emergenziali (es. COVID-19, guerra in Ucraina, crisi energetica),³⁴ e dalla prevalenza della logica settoriale su quella territoriale (basti guardare le priorità che caratterizzano i fondi previsti).³⁵

Inoltre, la nuova Politica di Coesione 2021-2027 rispecchia e conferma la tendenza alla sua rinazionalizzazione e centralizzazione così come delineatasi nelle proposte della Commissione e degli Stati membri in fase di negoziazione pre-2021. I nuovi regolamenti sul QFP 2021-2027 hanno dato la possibilità agli Stati membri di utilizzare in modo più flessibile i fondi, indebolendo la partecipazione degli enti locali e regionali, in contrasto con il principio di sussidiarietà e proporzionalità, autonomia territoriale e, non da ultimo, il succitato art. 175, para. 1, TFUE.³⁶

Alcuni indicatori confermano questa nuova tendenza. Il nuovo quadro legislativo sui fondi permette agli Stati membri di trasferire fondi tra regioni diverse,³⁷ ed avere un controllo tematico sul tipo di distribuzione riducendo la partecipazione degli enti locali e regionali.³⁸ Ad esempio nel Fondo di transizione giusta,³⁹ sono i governi nazionali che hanno indicato le aree

³⁰ F. MOLICA, A. DE RENZIS, S. BOURDIN, *Between re-renationalisation and hyper-Lisbonisation: the long goodbye to the EU Cohesion Policy original goals*, in *Discussion Paper series in Regional Science & Economic Geography* 2024-10, Gran Sasso Science Institute, Social Sciences, 2024, pp. 6-7.

³¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea: ottava relazione sulla coesione (2022/2032(INI))*, disponibile al seguente [link](#).

³² PARLAMENTO EUROPEO, P9_TA(2024)0174 – *Politica di coesione 2014-2020 - attuazione e risultati negli Stati membri – Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2024 sulla politica di coesione 2014-2020 – Attuazione e risultati negli Stati membri (2023/2121(INI))*, disponibile al seguente [link](#).

³³ F. MOLICA, A. DE RENZIS, S. BOURDIN, *Between...*, cit., p. 7.

³⁴ *Ibid.*, p. 8.

³⁵ *Ibid.*, p. 9.

³⁶ *Ibid.*, p. 10.

³⁷ *Ibid.*, pp. 11-12.

³⁸ *Ibid.*, pp. 12-13.

³⁹ Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta, disponibile al seguente [link](#).

eleggibili con un approccio *top-down*, contrariamente al modello di governance adottato per la politica di coesione ossia la c.d. *governance* multilivello. Alcuni autori hanno infatti notato che con questo nuovo approccio, solo quelle regioni il cui governo locale fosse più allineato a quello nazionale potrebbero ottenere un vantaggio rispetto alle altre in termini di distribuzione delle risorse.⁴⁰

Queste nuove tendenze indicano pertanto che la Politica di Coesione rischia di perdere quell'approccio *place-based*. Le nuove politiche come il *NextGenerationEU* sono ormai caratterizzate da una forte centralizzazione dei fondi, e il coinvolgimento degli enti locali e regionali nel processo decisionale di utilizzo fondi è stato minimo, in un rapporto diretto tra le capitali e *Brussels*.⁴¹

In questo contesto, la nona Relazione sulla coesione della Commissione pubblicata nel 2024 ha messo in evidenza che a 30 anni dalla creazione del mercato unico e della politica di coesione, i divari territoriali e le disparità subnazionali tra le grandi aree metropolitane e altre regioni che si trovano nella cosiddetta "trappola dello sviluppo" si stanno accentuando.⁴² Per di più, i cambiamenti demografici incidono ulteriormente su queste sfide, in quanto molte regioni devono far fronte a un calo della popolazione in età lavorativa, alla partenza della popolazione più giovane e alla difficoltà nel trattenere talenti. Si calcola che un terzo della popolazione dell'UE vive in luoghi che stanno lentamente rimanendo indietro rispetto alla media europea.

I tagli previsti dal QFP 2021-2027 e la nuova tendenza alla centralizzazione dei fondi possono aggravare questi divari sottolineati dalla nona relazione sulla coesione, mettendo in evidenza quanto gli iniziali obiettivi e la stessa identità della Politica di Coesione possano essere disattesi e indeboliti. Alcuni studi hanno sottolineato come vi sia in atto un lento declino e smantellamento della politica stessa. Da un lato, attraverso il dirottamento dei fondi destinati alla coesione nel *NextGenerationEU*. Quest'ultimo infatti rappresenterebbe una "minaccia esistenziale" per la strutturata stessa della Politica di Coesione con il suo approccio alternativo basato su una implementazione centralizzata e focalizzata sulla performance. Dall'altro la stessa Politica di Coesione si caratterizza sempre più per settori la cui dotazione e implementazione è guidata da una logica emergenziale e di crisi, come ad esempio recenti proposte di collegamento della Politica di coesione al Piano di Riarmo europeo.⁴³ Su questo tema, considerando anche la proposta della Commissione europea per *l'European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act*⁴⁴ che prevede finanziamenti per la produzione congiunta di armamenti e il Regolamento (UE) 2021/1060 sui Fondi Strutturali che permette flessibilità per investimenti in innovazione e competitività industriale,⁴⁵ alcuni studi hanno suggerito che gli

⁴⁰ F. MOLICA, A. DE RENZIS, S. BOURDIN, *Between...*, *op. cit.*, p. 13.

⁴¹ *Ibid.*, p. 15.

⁴² COMMISSIONE EUROPEA, *Nona relazione sulla coesione*, *op. cit.*

⁴³ F. CAPPELLANO, F. MOLICA, T. MAKKONEN, *Missions and Cohesion Policy: Living separate or dancing together*, in *JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis*, No 02/2023, Joint Research Centre; EUROPEAN COMMISSION, *A modernised cohesion policy to boost the EU's strategic priorities*, 1 April 2025, disponibile al seguente [link](#).

⁴⁴ EDIRPA, *The European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act at a glance*, disponibile al seguente [link](#).

⁴⁵ 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

investimenti per la difesa potrebbero essere integrati nelle politiche di coesione per ridurre le disparità regionale.⁴⁶ Un esempio è il caso della Polonia, che pianifica di utilizzare fondi UE per modernizzare infrastrutture civili-militari, dimostrando la fattibilità di un approccio integrato.⁴⁷

La governance stessa della Politica di Coesione (ministeri, autorità incaricate, corpi intermediari e autorità locali beneficiarie) non rispecchierebbe quell'efficienza richiesta per affrontare situazioni di crisi permanenti.⁴⁸ Inoltre, sembrerebbe che la coesione riceva sempre meno interesse e attenzione da parte degli alti funzionari in Commissione europea, con il risultato di frammentarne la futura programmazione e l'utilizzo delle risorse previste.⁴⁹

Alla luce di tutto ciò, il Comitato europeo delle Regioni (CdR) ha espresso una chiara opposizione a qualsiasi tentativo di centralizzazione della Politica di Coesione che impatterebbe sulla sua efficacia ed efficienza. Secondo il CdR, l'impatto positivo della politica di coesione dipende fortemente dalla conoscenza e dal coinvolgimento degli enti locali e regionali, che sono in grado di garantire che i progetti siano pertinenti, efficaci e sostenibili.⁵⁰

Pertanto, il CdR sostiene che una maggiore centralizzazione potrebbe compromettere questi aspetti cruciali. Una nuova Politica di Coesione dovrebbe necessariamente vedere il coinvolgimento locale come un metodo non solo più democratico, ma anche più efficace. Secondo il CdR il futuro della Politica di Coesione deve dare priorità al partenariato rispetto alla centralizzazione, alla sussidiarietà rispetto all'uniformità e all'azione locale rispetto alla gestione centralizzata. Inoltre, in un ultimo studio presentato nel 2024, il CdR ha sottolineato il costo della non coesione.⁵¹ Lo studio chiarisce che limitare il sostegno della Politica di Coesione a un numero limitato di regioni in futuro non otterrebbe altro che aumentare le disparità in futuro.

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, disponibile al seguente [link](#).

⁴⁶ Cfr. A. MARRONE, *Il Programma per l'industria europea della difesa: rilevanza, sfide e opportunità per l'Italia*, in *Istituto Affari Internazionali*, n. 2, 2025, Roma, p. 9; J. MEJINO-LOPEZ, G. B. WOLFF, *A European defence industrial strategy in a hostile world, Any strategy will need to take account of evolving Russian capacities, evolving political willingness and evolving defence industrial capacities*, in *Bruegel*, Policy Brief, 20 November 2024, disponibile al seguente [link](#); L. SCAZZIERI, *Towards an EU "Defence Union"*, in *Centre for European Reform*, disponibile al seguente [link](#); G. RAVAZZOLO, A. MARRONE, *EU Defence Industrial Initiatives: A Quantum Leap Is Needed*, in *Istituto Affari Internazionali*, 20/12/2024, disponibile al seguente [link](#); A. HUNTER, *An EU era of heightened security: What role for the future Cohesion Policy?*, in *European Policy Centre*, discussion paper, 14 May 2024, disponibile al seguente [link](#).

⁴⁷ Poland plans to use EU Covid recovery funds for defence and security spending, Mar 26, 2025, Notes from Poland, disponibile al seguente [link](#).

⁴⁸ J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Navigating Stormy Waters: Crises and Cohesion Policy Beyond 2027*, in *EoRPA Report 23/3*, European Regional Policy Research Consortium, December 2023, p. 38.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ COM (2023) Mid-term revision of the Multiannual Financial Framework 2021-2027, Commission Staff Working Document accompanying the document 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, Brussels, 20.6.23, COM(2023) 336 final; EUROPEAN COMMISSION, *Regional Policy – Performance Cohesion Fund and European Regional Development Fund*, disponibile al seguente [link](#).

⁵¹ COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI, *Resolution...*, cit.

Molti autori hanno messo in evidenza che, sebbene la programmazione dei fondi debba essere guidata dalle direttrici strategiche dell'UE, è fondamentale mantenere un approccio *bottom-up* che coinvolga attivamente le realtà locali e regionali. Una centralizzazione eccessiva potrebbe, infatti, limitare l'efficacia degli interventi adattati alle specificità territoriali.

Inoltre, la relazione di Enrico Letta sul futuro del mercato unico conferma che la coesione economica, sociale e territoriale dovrebbe continuare a essere l'obiettivo centrale del mercato unico. La relazione include proposte che affermano che gli sforzi per approfondire o espandere il mercato unico dovrebbero essere accompagnati da azioni a livello UE per prevenire importanti squilibri economici e sociali.⁵²

5. Non nuocere alla coesione tra prospettive nazionali e sovranazionali

In risposta a questo nuovo quadro legislativo, il futuro della Politica di Coesione è stato discusso in una riunione informale dei ministri tenutasi sotto la Presidenza Ceca già nel settembre 2022, incentrata sulla Politica di Coesione come "strumento strategico" per lo sviluppo regionale, tra cui l'impatto sulle regioni, la relazione tra la Politica di Coesione e l'RRF (e altri nuovi strumenti) e il ruolo della Politica di Coesione nell'affrontare gli impatti di eventi imprevedibili. Tra i punti chiave emersi quello che rileva è che la stessa non dovrebbe diventare uno strumento anti-crisi, ma concentrarsi sul cambiamento strutturale e sullo sviluppo a lungo termine. Dovrebbe mantenere i suoi principi essenziali (governance multilivello, partnership, attenzione al territorio) e i valori della solidarietà.⁵³

Questo dibattito ha alimentato il Consiglio Affari Generali (Coesione) nel novembre 2022, a seguito della valutazione dell'efficacia della Politica di Coesione nel periodo 2014-20. Il documento di base per il Consiglio ha rilevato sia la centralità della coesione per l'integrazione dell'UE sia come la coesione stessa venga affrontata attraverso politiche settoriali a livello nazionale e dell'UE.⁵⁴

“La politica da sola non può garantire che nessun territorio e nessuna persona vengano lasciati indietro, ma può certamente contribuire fortemente alla coesione economica, sociale e territoriale, anche garantendo considerazioni spaziali e territoriali per le politiche nazionali e settoriali. La progettazione e l'attuazione della politica di coesione dovrebbero potersi basare su un mix di politiche e strumenti nazionali e dell'UE robusto ed efficace”.⁵⁵

Le conclusioni del Consiglio Affari Generali riproducono tutte le preoccupazioni sul futuro della Politica di Coesione riportati nei suddetti documenti delle riunioni informali, come per esempio che la Politica di Coesione non debba diventare uno strumento per affrontare le crisi, e l'importanza della coesione è ribadita quale base dell'integrazione europea. Il Consiglio mette in evidenza che la coesione rappresenta uno strumento così rilevante che rappresenta essa stessa

⁵² E. LETTA, *Enrico...*, cit.

⁵³ J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Navigating*, op. cit., p. 41.

⁵⁴ PERMANENT REPRESENTATIVES COMMITTEE/COUNCIL, *Long-term impacts of cohesion policy on EU regions = Exchange of views*, Brussels, 10 November 2022 (OR. en) 14479/22.

⁵⁵ *Ibid.*; GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, PERMANENT REPRESENTATIVES COMMITTEE/COUNCIL, *Conclusions on cohesion policy – Approval*, Brussels, 10 November 2022 (OR. en) 14481/22.

un principio dell'azione europea e della sua costruzione. Tuttavia, si rileva che l'impegno a integrare la coesione negli obiettivi di altre politiche è stato debole: le conclusioni si sono limitate ad "invitare" le autorità nazionali e dell'UE "a tenere presente di non danneggiare la coesione nella preparazione degli strumenti di investimento".⁵⁶

Come risposta al Consiglio, oltre alle critiche sollevate dal CdR e dal Parlamento europeo, la Commissione europea nell'ottava relazione sulla coesione⁵⁷ ha inaugurato il principio di "non nuocere alla coesione" ponendo l'accento sul rafforzamento della coerenza tra la politica di coesione e le altre politiche dell'UE. Esso rappresenta una risposta alle tendenze di centralizzazione verso le autorità statali della politica di coesione, attraverso il rafforzamento delle complementarità tra coesione e le altre politiche dell'UE. Ciò, in contrasto con l'attuale approccio che vede le sinergie nel bilancio dell'UE incentrate su fattori produttivi e flussi finanziari. La Commissione, pertanto, punta a dare una dimensione regionale specifica a nuovi settori di intervento, quali le interdipendenze strategiche, la politica sociale per il clima e le alleanze industriali europee.

La Commissione propone di inserire il principio tra i criteri di valutazione nella fase di preparazione e attuazione delle politiche europee, realizzate principalmente da autorità nazionali. Tale principio per cui nessuna azione dovrebbe ostacolare il processo di convergenza o contribuire alle disparità regionali, dovrebbe essere ulteriormente sviluppato e integrato nel processo decisionale. Per questo si propone di rafforzare le valutazioni di impatto ambientali e le verifiche rurali in modo da tenere maggiormente conto delle esigenze e delle specificità dei diversi territori dell'Unione.⁵⁸

L'introduzione del principio è stata accolta positivamente dal Consiglio, che nelle Conclusioni del giugno 2022 ha ribadito il concetto di "non nuocere alla coesione" quale principio da tener conto generalmente in tutte le politiche e iniziative dell'UE nell'attuazione del mercato interno, in linea con l'art. 175 TFUE,⁵⁹ e l'art. 174 TUE.⁶⁰ A tal fine, il Consiglio incoraggia la Commissione europea a considerare di includere le valutazioni di impatti territoriali quali elementi essenziali delle politiche UE in tutti i principali iter procedurali che li coinvolgono. Anche il Parlamento europeo, con una risoluzione del 15 settembre 2022, ha accolto con favore l'idea di un principio consistente nel "non nuocere alla coesione", secondo il quale nessuna azione dovrebbe ostacolare il processo di convergenza o contribuire alle disparità regionali. Tuttavia, il Parlamento esorta la Commissione nel coinvolgimento del Comitato europeo delle regioni nell'elaborazione più sistematica e pratica del principio e che quest'ultimo dovrebbe essere inserito nella legislazione europea, in modo da definirne

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, 9 febbraio 2022, disponibile al seguente [link](#); EUROPEAN PARLIAMENT, THINK TANK, *Cohesion in the EU towards 2050: 8th Cohesion Report and stakeholder views*, 24-11-2022, disponibile al seguente [link](#).

⁵⁸ *Ibid.*, p. 9.

⁵⁹ COUNCIL OF THE EU, *Cohesion in Europe towards 2050: Council approves conclusions*, Press release, 2 June 2022, disponibile al seguente [link](#), p. 4.

⁶⁰ Richiamato nel considerando 17 delle conclusioni, *Ibid.*

chiaramente la portata e le modalità di applicazione affinché sia sancito come principio trasversale nelle politiche dell'UE.⁶¹

6. Criticità e punto di vista del Comitato delle Regioni

Il nuovo principio di “non nuocere alla coesione” sicuramente è un passo importante e contribuisce a compensare quelle tendenze che sembrano andare verso una centralizzazione e adozione del c.d. “metodo PNR” a tutta la spesa legata ai fondi di coesione. Tuttavia, l'introduzione di questo principio ha sollevato diverse critiche provenienti da istituzioni ed esperti da un punto di vista contenutistico, in quanto si è sottolineato come nell'ottava relazione sulla coesione vi siano diverse omissioni, tra cui quella di non aver fornito dettagli sulla natura e applicazione dello stesso. Nello specifico, già nel 2022, ad un mese dalla pubblicazione dell'ottava relazione della Commissione, la *Conference of Peripheral Maritime Regions* (CRPM) ha messo in evidenza, infatti, che questa incertezza è rafforzata anche dalla mancanza di un quadro strategico per la Politica di Coesione⁶² e che la relazione non affronta in modo esaustivo la situazione dei territori colpiti da svantaggi geografici permanenti di cui all'art. 175, para. 1, TFUE.⁶³ Per questo motivo si ribadisce che il principio dovrebbe essere integrato e meglio definito nei processi decisionali a livello europeo.⁶⁴ A priori, il principio risponderebbe alla richiesta avanzata da tempo dalla CRPM sulla necessità che le politiche dell'Unione con un forte impatto territoriale siano progettate tenendo conto della diversità delle realtà regionali. Tuttavia, l'ente rileva che le autorità regionali non sono sistematicamente considerate dalla Commissione europea e dagli Stati membri dell'UE come veri e propri partner nell'attuazione delle politiche pubbliche al di fuori della Politica di Coesione. Per questo motivo, ritiene fondamentale che la Commissione europea sviluppi appieno questo principio, indicando come verrà concretamente integrato nelle politiche settoriali dell'UE. Per esempio, bisognerà prendere in considerazione come lo stesso potrebbe essere applicato a nuovi atti legislativi con un impatto territoriale potenzialmente forte, ma trascurato, come il pacchetto *Fit for 55*.

Una simile opinione è stata espressa dal Comitato Europeo delle Regioni che su sollecitazione della succitata risoluzione del Parlamento europeo, ha espresso le proprie criticità in un parere sul tema “Non nuocere alla coesione – Un principio trasversale che contribuisce alla coesione come obiettivo e valore globale dell'UE”.⁶⁵

Il parere, presentato da Michiel Rijsberman (NL/Renew E.), assessore provinciale del Flevoland, accoglie positivamente l'introduzione del principio.

⁶¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea: ottava relazione sulla coesione (2022/2032(INI))*, disponibile al seguente [link](#).

⁶² CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS, *CPMR Technical Note – Deconstructing the 8th Cohesion Report*, February 2022, disponibile al seguente [link](#).

⁶³ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione...*, cit., p. 9.

⁶⁴ CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS, *CPMR...*, cit., p. 3.

⁶⁵ COMITATO DELLE REGIONI, 155° Sessione Plenaria del CDR, 24.5.2023 - 25.5.2023, *Parere del Comitato europeo delle regioni sul tema «Non nuocere alla coesione – Un principio trasversale che contribuisce alla coesione come obiettivo e valore globale dell'UE»*, (2023/C 257/01), disponibile al seguente [link](#).

Il CdR sottolinea come la coesione rappresenti uno dei valori fondamentali che sono alla base dell'Unione europea e dovrebbe pertanto essere un obiettivo trasversale adottato da tutte le politiche e le azioni dell'UE.⁶⁶ Il parere sottolinea quanto una connessione tra politiche e azioni europee e politica di coesione sarebbe già presente nell'art. 175, para. 1 TFUE come messo in evidenza nel paragrafo 1 e 2 del presente contributo. Purtroppo, è chiaro, secondo il CdR, che non vi siano meccanismi che garantiscano nei trattati che il valore o il principio⁶⁷ della "coesione" sia osservato in altre politiche dell'UE.⁶⁸ Il CdR nota che, oltre alla Politica di coesione anche altre politiche dell'UE, come le politiche di finanziamento, le iniziative normative o gli accordi commerciali, hanno un impatto, positivo o negativo, sul processo di convergenza territoriale allargando i divari territoriali. Ad esempio, l'alleggerimento delle norme in materia di aiuti di Stato spesso avvantaggia in misura maggiore gli Stati membri più sviluppati.⁶⁹

Inoltre, le varie crisi che hanno colpito l'Unione hanno messo a dura prova la coesione frenando il processo di convergenza e colpendo i cittadini più vulnerabili. Il CdR richiama l'attenzione sull'uso dei finanziamenti per la Politica di Coesione per la risposta alle recenti crisi: se questo, da un lato, è stato utile per impedire un ulteriore ampliamento delle disparità, dall'altro lato è importante mantenere saldi i principi di coesione, come la programmazione strategica, il partenariato e la governance multilivello anche nella risposta alle crisi.⁷⁰

Per questo motivo, il principio in oggetto è sicuramente una risposta importante e interessante. Inoltre, il principio rappresenta una compensazione alla osservata tendenza alla centralizzazione che caratterizza sempre di più la Politica di Coesione e gli altri fondi come sottolineato più volte in questo contributo e fortemente criticata dal Comitato in linea con l'opinione espressa nella sua risoluzione sull'ottava relazione da parte del Parlamento europeo. Una centralizzazione a livello di Stati membri che ha escluso regioni e enti locali sia nel processo di approvazione dei fondi sia in quello di attuazione. A ciò si aggiunge la limitata capacità degli attori locali e regionali di accedere alle opportunità di finanziamento e di gestire i progetti a causa della scarsa disponibilità di competenze tecniche o di capacità di fornire il cofinanziamento previsto, insieme alla complessità dei fondi dell'UE.⁷¹ Il Comitato non accetta alcun tentativo di ulteriore centralizzazione dei programmi dell'UE ignorando ancora una volta il livello locale e regionale poiché ritiene che la gestione concorrente si è dimostrata efficace e non dovrebbe essere compromessa da programmi gestiti a livello centrale.⁷²

Il Comitato lo considera anche come un antidoto al populismo e all'estremismo che potrebbero dilagare in quelle aree colpite dalla cosiddetta "trappola dello sviluppo".⁷³ In linea

⁶⁶ *Ibid.*, para. 2.

⁶⁷ Così come definite nelle conclusioni del Consiglio affari generali in COUNCIL OF THE EU, *Long...*, cit. e *Conclusions...*, cit.

⁶⁸ REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *L'esito della 155° sessione plenaria del Comitato delle Regioni (maggio 2023)*, para. 5, disponibile al seguente [link](#).

⁶⁹ COMITATO DELLE REGIONI, *Parere...*, cit., para. 12-13.

⁷⁰ *Ibid.*, para. 22.

⁷¹ *Ibid.*, para. 16.

⁷² *Ibid.*, para. 23.

⁷³ *Ibid.*, para. 2.

con le suddette conclusioni del Consiglio del giugno 2022, il Comitato propone che il principio sia incluso in tutte le politiche e iniziative dell'Unione, così come nell'attuazione del mercato interno, e nelle norme in materia di aiuti di Stato.⁷⁴

Tuttavia, nel parere, il Comitato ha espresso preoccupazione riguardo alla sua applicazione pratica e alla sua interpretazione sottolineandone l'importanza di una sua implementazione efficace a tutti i livelli di governance: per adesso il principio rimane un "semplice concetto".⁷⁵ La relazione della Commissione, secondo il CdR non fornisce "indicazioni approfondite per giungere a un quadro chiaro dei problemi (elementi che nuocciono alla coesione) e delle possibili soluzioni".⁷⁶

Il Comitato propone pertanto un'interpretazione ampia del principio, che, a suo avviso, dovrebbe applicarsi obbligatoriamente a tutte le politiche europee con impatto territoriale, alle politiche nazionali pertinenti, includendo il rispetto dei principi della coesione come il partenariato e la governance multilivello. Propone allora che la Commissione applichi una regola obbligatoria di "conformità o spiegazione" collegata al principio di non nuocere alla coesione nella relazione di ogni iniziativa proposta, e a sviluppare una analisi degli aspetti relativi alla coesione nell'ambito del Semestre europeo in particolare attraverso un obbligo dei risultati economici e sociali a livello regionale delle relazioni per paese.⁷⁷

Il Comitato avverte la Commissione che il principio è "lungi dall'essere pronto per essere utilizzato come strumento per realizzare la coesione e rischia di compromettere l'obiettivo della politica di coesione in quanto tale".⁷⁸

In concreto, il Comitato propone di attuare il principio attraverso l'inserimento nell'iter di adozione di una politica pertinente dell'UE di una valutazione *ex-ante*, in linea con la proposta del Consiglio nelle conclusioni del 2022, costituita da una serie di elementi.

In primis, nella fase di progettazione, dovrebbe inserirsi una valutazione sistemica *ex ante* dei potenziali impatti territoriali differenziati su tutti i tipi di regioni che potrebbero derivare da ogni nuova politica dell'Unione con una dimensione territoriale⁷⁹. La valutazione di impatto territoriale, il cui impianto di regolamentazione lo si ritrova nell'accordo "legiferare meglio" del 2016 e nel pacchetto "legiferare meglio" della Commissione del 2021, dovrebbe per il Comitato essere rafforzato sistematicamente attraverso una serie di azioni: l'inserimento di una domanda del seguente tenore: «L'iniziativa ostacola il processo di convergenza o contribuisce alle disparità regionali?»; l'obbligatorietà, nello strumento per legiferare meglio n. 34, dell'uso del nuovo strumento per valutare la necessità di VIT (*TIA Necessity Check*) e dando una forte preferenza all'uso dello strumento di controllo rapido della VIT dell'Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ORATE) rispetto alle consultazioni pubbliche per valutare i potenziali impatti territoriali, in quanto si basa su una combinazione di giudizi di esperti e dati territoriali quantitativi disponibili per tutte le regioni dell'UE; l'inserimento di una raccomandazione

⁷⁴ *Ibid.*, para. 4.

⁷⁵ *Ibid.*, para. 6.

⁷⁶ *Ibid.*, para. 1.

⁷⁷ *Ibid.*, para. 10.

⁷⁸ *Ibid.*, para. 7.

⁷⁹ *Ibid.*, para. 25.

secondo cui le consultazioni dei portatori di interessi dovrebbero riguardare esplicitamente gli aspetti della coesione territoriale, vuoi con un riferimento nell'invito a presentare contributi e/o con una serie di domande nella consultazione pubblica, vuoi tramite consultazioni mirate che raggiungano gli enti regionali e locali, ricordando che per contattare i gruppi destinatari nelle zone remote e rurali con un accesso più difficile a Internet potrebbe essere necessario ricorrere a canali specifici; l'introduzione dell'obbligo di riferire nella relazione sulla valutazione d'impatto in merito alla valutazione dei potenziali impatti territoriali differenziati e dei potenziali danni alla coesione, analogamente a quanto avviene per il principio "non arrecare un danno significativo" relativo agli impatti ambientali; l'obbligatorietà per le valutazioni d'impatto di chiarire se vi sarà un impatto sulla coesione dell'UE e quali potrebbero essere i compromessi tra la coesione e altri obiettivi; l'inserimento nella relazione di una sezione specifica obbligatoria che spieghi in che modo l'iniziativa è in linea con il principio di non nuocere alla coesione, sulla base della regola "conformità o spiegazione", in cui la Commissione dimostri che l'attuazione dell'iniziativa non ostacola la coesione dell'Unione – ed è conforme al principio in oggetto - oppure spiegare perché il danno potenziale (quello che rimane anche dopo le misure di attenuazione) sia giustificato rispetto ad altri obiettivi.⁸⁰ Inoltre, nel pacchetto "legiferare meglio" il Comitato propone di introdurre una raccomandazione di impatto sulla coesione e (in)coerenza con la politica di coesione per tutti i progetti legislativi e i programmi valutati.

La valutazione del principio di non nuocere alla coesione dovrà anche svolgersi nella fase di valutazione (ex-post) tramite il monitoraggio e la valutazione dell'impatto delle politiche settoriali dell'UE sulla coesione.⁸¹

Sia la valutazione ex-ante che quella ex-post dovranno, secondo il Comitato, basarsi su solidi dati e strumenti statistici che possano fornire un quadro più realistico diverso dalla mera valutazione basata sul PIL pro-capite, come ad esempio "l'indice di progresso sociale nell'UE o l'indice di competitività regionale, riflettano tutti gli aspetti di uno sviluppo armonioso in un momento in cui rischiano di emergere nuove fonti di disparità".⁸²

In questo iter, il Comitato dichiara la propria disponibilità a prendere parte attivamente coinvolgendo un membro permanente designato dal CdR nel comitato per il controllo normativo, o con la possibilità di assistere la Commissione nel condurre le VIT,⁸³ o di condurre esso stesso le VIT sulle politiche dell'UE se avesse a disposizione "mezzi supplementari".

Al fine di rafforzare ulteriormente il VIT nell'attuazione del principio, il Comitato propone anche azioni volte allo sviluppo di modelli e metodi – con la collaborazione con il Centro comune di ricerca (JRC) e dell'ORATE, - al coordinamento e alla formazione che vadano in

⁸⁰ *Ibid.*, para. 27.

⁸¹ *Ibid.*, para. 33.

⁸² *Ibid.*, para. 36.

⁸³ In particolare il Comitato propone di "individuare le domande pertinenti da rivolgere agli enti locali e regionali nelle consultazioni della Commissione e di aiutarla a reperire gli esperti a livello locale e regionale che potrebbero partecipare ai seminari da essa organizzati nell'ambito della VIT".

quella direzione, come ad esempio, “impartire una formazione obbligatoria in materia a tutti i funzionari della Commissione che si occupano delle valutazioni d’impatto”.⁸⁴

Infine, il Comitato invita la Commissione e i governi nazionali ad adottare una metodologia diversa nel coordinamento delle varie politiche che possano creare divergenze tra diverse regioni, rafforzando una sistematica valutazione d’impatto territoriale ex-ante ed adottare i principi della Politica di Coesione - programmazione strategica basata su elementi concreti, sulla governance multilivello e sul partenariato – all’interno del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.⁸⁵ Ciò in netto contrasto una tendenza opposta, ossia quella delle succitate proposte di integrare nella futura politica di coesione le metodologie e i principi previsti per il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e i piani nazionali.

In breve, il nuovo principio proposto dalla Commissione ed elaborato dal Comitato riveste una importanza fondamentale per contrastare le nuove tendenze di centralizzazione osservate negli ultimi anni e attuare il paragrafo 1 dell’art. 175 TFUE. Esso potrebbe sicuramente rivestire un ruolo importante per controbilanciare il processo di rinazionalizzazione della politica di coesione attraverso il rafforzamento del principio di monitoraggio secondo il Parlamento europeo, integrandolo ad esempio nel Semestre europeo.⁸⁶

7. Il principio nella Politica di coesione post-2027: una soluzione ai divari territoriali?

L’appello del Comitato rischia di rimanere inascoltato o non incidere sostanzialmente nelle tendenze in atto che riflettono una pratica ormai consolidata della Commissione e degli Stati membri di dirottare i fondi destinati alla politica di coesione in altre priorità se sorgono in situazioni definite emergenziali, senza una mancanza di coordinamento e con interventi spot.

In un documento di discussione pubblicato nel febbraio 2023, Alison Hunter dell’*European Policy Centre* fornisce esempi di servizi della Commissione che danno supporto alle regioni e ai territori dell’UE, senza un coordinamento sistemico tra i programmi o i servizi della politica di coesione (dimostrando una mentalità “a compartimenti stagni”). Inoltre, i bandi di finanziamento delle diverse direzioni generali della Commissione spesso applicano tempi e condizioni diversi. Riconoscendo l’importante necessità di migliorare la scalabilità e la direzionalità degli interventi pubblici, il coordinamento delle politiche e dei finanziamenti, l’autore sostiene che il sistema di governance multilivello dell’UE richiede un notevole miglioramento se si vuole rispettare il principio di “non nuocere alla coesione”. Hunter ritiene che un problema importante della Politica di Coesione sia la sua complessità operativa nell’ambito del modello di “gestione condivisa” con gli Stati membri e le regioni dell’UE. Inoltre, così come sostenuto dal Comitato delle Regioni e dal Parlamento europeo, dopo il 2027 sarà necessaria una relazione più chiara e strategica tra la Politica di Coesione e il Semestre europeo, al fine di facilitare il sostegno della Politica di Coesione alla sicurezza economica, sociale e territoriale dell’UE. La Politica di Coesione potrebbe avere un ruolo importante nel dare un

⁸⁴ *Ibid.*, para. 29.

⁸⁵ *Ibid.* para 42.

⁸⁶ EUROPEAN PARLIAMENT, *The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities, Cost of non-Europe*, 17-12-2024, disponibile al seguente [link](#).

impulso significativo agli investimenti del Dispositivo di Ripresa e Resilienza oltre il 2026, adottando un approccio più mirato e dal basso per integrare le riforme.⁸⁷

Il principio di non nuocere alla coesione diventa allora l'unico futuro certo della politica di coesione post-2027. Una salvaguardia alla centralizzazione che il Comitato ha ribadito in un altro parere del 2027 in cui auspica che il principio si applichi "a tutte le politiche dell'UE affinché queste sostengano gli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale cui fanno riferimento l'articolo 3 TUE e l'articolo 174 TFUE". Salvaguardare la coesione come principio dell'Unione è considerato un presupposto per mantenere la pace, la stabilità e la sicurezza in Europa.⁸⁸ Pertanto, nel contesto delle politiche UE post-2027, il Comitato delle Regioni ha proposto che il principio sia esplicitamente applicato anche nei programmi gestiti centralmente, non solo in quelli a gestione condivisa come la Politica di Coesione. Questo include programmi come *Horizon Europe*, *InvestEU* e altri strumenti del bilancio UE.⁸⁹

Tuttavia, sia la nona relazione sulla coesione del marzo 2024, che la risoluzione del Comitato del giugno 2024, non esplicitano il modo in cui concretamente il principio debba applicarsi e nessun riferimento all'art. 175, para. 1 TFUE. Da un lato la Commissione, ignorando il parere sul principio del Comitato del 2023, si limita a richiedere agli stati membri una sua applicazione a tutte le politiche nazionali in virtù dei loro obblighi ex art. 174 e 175 TFUE.⁹⁰ Dall'altro, il Comitato fa solo un generale riferimento al rispetto del principio nelle politiche nazionali e unionali.⁹¹

Nonostante ciò, l'importanza di attuare il principio di non nuocere alla coesione da parte dell'Unione e degli Stati membri con le modalità proposte dal Comitato nel 2023, ed in linea con l'obbligatorietà per gli stessi prevista dal paragrafo 1 dell'art. 175 TFUE risulta fondamentale per trovare una soluzione per combattere i divari territoriali che continuano ad acuirsi dopo le crisi pandemiche, energetiche, e di sicurezza che l'UE ha subito. È la stessa Commissione che nella sua nona relazione sottolinea quanto la Politica di Coesione negli ultimi 30 anni abbia contribuito per alcune regioni ad uscire dalla cosiddetta "trappola dello sviluppo" grazie anche al suo effetto *spillover*.⁹² È lo stesso Parlamento europeo che nel dicembre 2024 sottolinea che l'unico modo per affrontare efficacemente il problema dei divari territoriali e per contrastare lo spostamento verso la centralizzazione sarebbe l'applicazione del principio. Tuttavia, un suo sviluppo e integrazione nel processo decisionale europeo e nazionale rimane ancora a livello concettuale e di proposta. Tuttavia, si auspica che le future proposte della

⁸⁷ A. HUNTER, *An EU...*, cit., p. 17.

⁸⁸ COMITATO DELLE REGIONI, *Parere del Comitato europeo delle regioni – Il futuro della politica di coesione dopo il 2027*, (C/2024/1041), Correlatori: Vasco ALVES CORDEIRO (PT/PSE), consigliere regionale delle Azzorre Emil BOC (RO/PPE), sindaco di Cluj-Napoca, para. 9.

⁸⁹ *Ibid.*, para. 30. Vedi anche J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Who...*, cit., p. 50.

⁹⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, p. 244, disponibile al seguente [link](#).

⁹¹ COMITATO DELLE REGIONI, *Risoluzione del Comitato europeo delle regioni una politica di coesione rinnovata dopo il 2027 che non lasci indietro nessuno* Risposte del CdR alla relazione del gruppo ad alto livello sul futuro della politica di coesione e alla 9 a relazione sulla coesione, C/2024/3661, para. 19, p. 2.

⁹² EUROPEAN COMMISSION, 9th report, cit., p. 293.

Commissione sul bilancio post-2027 tengano conto delle varie elaborazioni, soprattutto quella del Comitato, sostenuta dal Parlamento europeo, sull'applicazione pratica del principio.⁹³

8. Conclusioni

Nonostante varie proposte da parte di *think tank* e dottrina per una riforma della politica di coesione post-2027,⁹⁴ il principio, formalmente riconosciuto solo di recente, riflette una preoccupazione e dà una risposta di lunga data per garantire che le politiche dell'UE non abbiano effetti negativi sulla coesione territoriale, fungendo da contrappeso alle tendenze di centralizzazione e nazionalizzazione della Politica di Coesione.

La sua applicazione pratica implica che le valutazioni d'impatto delle altre politiche europee tengano conto delle possibili conseguenze sulle disparità regionali, assicurando che nessuna misura finanziata dall'UE contribuisca ad aumentare tali disparità. Questo approccio mira a integrare la coesione come valore trasversale in tutte le iniziative dell'UE, promuovendo uno sviluppo equilibrato e sostenibile in ogni politica settoriale europea.

Tuttavia, l'introduzione del principio ha sollevato diversi dibattiti tra responsabili politici, esperti e autorità regionali, in cui si è evidenziata la necessità di chiarire come questo principio verrà applicato concretamente nelle diverse politiche dell'UE e quale sarà il suo impatto sulle decisioni di finanziamento. Inoltre, è stata sottolineata l'importanza di garantire che l'implementazione del principio non ostacoli l'efficacia delle politiche esistenti, ma piuttosto le rafforzi nel perseguire l'obiettivo comune di una maggiore coesione.

In sintesi, il principio di “non nuocere alla coesione” rappresenta un passo significativo verso l'integrazione della coesione territoriale come elemento centrale nelle politiche dell'UE che veda una piena applicazione del paragrafo 1 dell'art. 175 TFUE rimasto finora inattuato. Tuttavia, la sua efficace implementazione richiederà un impegno coordinato e una chiara definizione delle modalità operative per assicurare che tutte le iniziative contribuiscano positivamente alla riduzione delle disparità territoriali. Ad avviso dell'autore, in una futura piena elaborazione del nuovo principio bisognerà anche riflettere su come lo stesso si rapporti con altri due principi fondamentali nell'elaborazione delle iniziative europee, ossia il principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Soprattutto, richiederà che l'elaborazione e l'eventuale integrazione del principio nella fase ascendente e discendente di elaborazione e attuazione delle politiche europee tenga conto di un contributo strutturale dell'organo europeo che più rappresenta le istanze e le preoccupazioni dei territori, ossia il Comitato delle Regioni.

⁹³ The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities Cost of non-Europe, p. 3.

⁹⁴ F. MOLICA, E. L., FONTÀS, *Back to the future: 5 scenarios for post-27 cohesion policy*, Reflection Paper, Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR), 2022; K. BÖHME, P. MEHLBYE, P. SCHON, D. MARTIN, *Territorial cohesion: the new core of cohesion policy post-2027*, in *Spatial Foresight*, n. 11, 2023, pp. 2-6.