



INFORMAZIONI SVIMEZ

3. MARZO 2025

“Chiamata alle armi” per la coesione



“

Il Piano Rearm Eu propone un utilizzo delle risorse della coesione inconciliabile con i suoi obiettivi di inclusione economica, sociale e territoriale. La coesione rappresenta un pilastro costitutivo dell'Unione europea che non può essere indebolito di fronte ad ogni emergenza. Tuttavia, il basso tasso di spesa del ciclo 2021-2027 e il debole consenso politico intorno a questa politica potrebbe determinare, come avvenuto in passato, e nonostante le dichiarazioni di principio, una forte pressione della Commissione e delle stesse istituzioni nazionali per un loro utilizzo per investimenti nella difesa. Non basta opporsi alla proposta. Occorre prendere atto dell'urgenza di una profonda riforma che faccia i conti con i suoi «fallimenti» ma che sia in grado di valorizzarne il potenziale in termini di costruzione di un'Europa più inclusiva e competitiva.

**SVIMEZ**

1. IL PIANO REARM EUROPE E IL LIBRO BIANCO

Lo scorso 4 marzo la Presidente della Commissione europea ha inviato ai leader degli Stati membri la proposta per il nuovo **Piano REARM** (Reinforcement European Armament & Manufacturing) Europe, finalizzato al rafforzamento e a una maggiore integrazione del sistema di difesa europeo.

La proposta è accompagnata da un **Libro Bianco sul futuro della Difesa Europea/Preparati per il 2030** che rappresenta il *framework* del Piano e che delinea più esplicitamente i contenuti, gli obiettivi e le proposte del REARM. Il Libro Bianco individua innanzitutto obiettivi di breve termine, indirizzati a velocizzare e ottimizzare il ripristino delle dotazioni e degli *stock* di armi, munizioni ed equipaggiamenti militari necessari a consentire continuità al supporto militare dell'Europa all'Ucraina. Per il medio-lungo periodo, l'attenzione è invece focalizzata attorno ad alcune aree strategiche su cui concentrare gli sforzi per costruire un compiuto sistema di difesa comune europeo. A tale riguardo, preme in questa sede sottolineare il **ruolo chiave che viene assegnato al comparto industriale europeo per la difesa**. Per questo comparto, il Libro Bianco individua le azioni da intraprendere per superare l'attuale frammentazione, ridurre le dipendenze dall'esterno e incrementare la scala di efficienza. A tal fine, sono annunciati importanti sostegni finanziari, la preferenza per il "made in Europe", nonché interventi regolatori che ne semplifichino le attività e i vincoli di concorrenza. Si tratta di un approccio coerente con le indicazioni del "Rapporto Letta" e del "Rapporto Draghi" e teso a esaltare i positivi effetti di *spill-over*, in termini di conoscenza per l'intero sistema economico, derivanti dallo sviluppo dell'industria per la difesa.

In riferimento alle risorse e modalità di finanziamento di REARM, la Commissione identifica cinque pilastri. I primi tre pilastri contemplano:

a) SAFE (Security Action for Europe): un nuovo strumento finanziario da 150 miliardi di euro per investimenti e acquisti condivisi finalizzati a potenziare il sistema di difesa degli Stati membri.

Questo primo pilastro¹ è destinato a fornire prestiti garantiti dal Bilancio dell'Unione Europea agli Stati Membri da utilizzare per incrementare gli investimenti e gli acquisti condivisi negli ambiti prioritari per rafforzare il sistema di difesa europeo. Questo strumento dovrebbe consentire, secondo il Libro Bianco, significativi investimenti nelle capacità di difesa dell'Europa nel corso di questa decade e sarà accompagnato dall'introduzione di meccanismi di semplificazione e incentivazione per il ricorso ai *common procurements*.

b) Un'attivazione coordinata della clausola di salvaguardia relativa al Patto di Stabilità e Crescita.

Il fine è quello di consentire agli Stati membri maggiore flessibilità sui saldi di finanza pubblica per sostenere e incrementare la spesa pubblica per la difesa, a partire da quella finanziata dal primo pilastro. In particolare, la clausola di salvaguardia dovrebbe riguardare tanto gli investimenti e la spesa corrente quanto gli incrementi di spesa per la difesa sostenuti a partire dal 2021. La sua validità ha un periodo di quattro anni, ma con possibilità di estensione. La Commissione è orientata a prevedere un margine di flessibilità dell'1,5% del PIL per i prossimi quattro anni, per un valore massimo complessivo di 650 miliardi.

c) Utilizzo flessibile dei Fondi SIE (Fondi Strutturali e di Investimento Europei) esistenti per aumentare la spesa per la difesa.

¹ La cui attivazione avverrebbe ai sensi dell'articolo 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), lo stesso che ha consentito il finanziamento del Dispositivo di Ripresa e Resilienza.

Mentre i due primi pilastri rivestono - nell'impostazione del Libro Bianco - un carattere strutturale, il terzo è finalizzato a mobilitare risorse nel breve periodo, incentivando un utilizzo più flessibile degli strumenti e dei fondi europei già esistenti per consentire maggiori investimenti nella difesa. In altri termini, la Commissione sollecita gli Stati membri a intensificare gli sforzi per sostenere l'urgente necessità di incrementare gli investimenti nella difesa europea, riallocando i fondi e le risorse disponibili nel bilancio pluriennale 2021-2027, attualmente destinati ad altri scopi. La proposta della Commissione su questo pilastro si concentra esclusivamente nella previsione di opportunità e incentivi "addizionali" per gli Stati membri che decideranno di utilizzare per la difesa i fondi di coesione.

I rimanenti due pilastri di REARM prevedono azioni di stimolo agli investimenti privati, in particolare per start-up e Pmi, attraverso un ulteriore rafforzamento del ruolo della Banca europea degli investimenti, e una nuova Unione del risparmio e degli investimenti (che sarà oggetto di una prossima comunicazione della Commissione europea).

In definitiva, nel delineare le modalità di finanziamento, il **REARM Europe non pone le basi per un Piano europeo di difesa "comune" da finanziare con debito "condiviso"**, modalità che, nella sua recente [audizione](#) al Senato, Mario Draghi ha definito come "unica strada" per superare la vulnerabilità europea di un sistema frammentato e fortemente dipendente dalle importazioni dagli USA. La proposta della Commissione riafferma piuttosto un modello di difesa basato sull'iniziativa di investimento dei singoli Stati membri ai quali, per incrementare le spese, sono concessi **maggiori spazi di flessibilità nel bilancio nazionale oltre alla possibilità di utilizzare risorse già presenti nel bilancio europeo distogliendole dall'obiettivo della riduzione dei divari socio-economici regionali**.

2. LA PROPOSTA DI REARM EUROPE PER L'UTILIZZO DI RISORSE DELLA COESIONE E LE SUE CRITICITÀ

I dettagli del Piano REARM Europe e delle proposte contenute nel libro Bianco verranno resi noti e illustrati dalla Commissione europea nelle prossime settimane, ma occorre sin da ora evidenziare che, oltre a criticità strategiche legate all'indebolimento della coesione economica, sociale e territoriale, sussistono anche criticità tecniche nell'utilizzo delle risorse ad esse destinate.

a) L'ammissibilità delle spese per la difesa. Da un punto di vista tecnico, è prevedibile che, come avvenuto nelle passate esperienze di crisi, anche questa volta sarà necessario procedere a importanti modifiche degli attuali regolamenti, per rendere ammissibili all'interno dei fondi per la coesione le nuove tipologie di investimenti pubblici in mezzi e infrastrutture per la difesa al fine di consentire le successive riprogrammazioni delle risorse a loro favore. Numerosi ambiti prioritari di intervento individuati nel Piano REARM Europe (difesa aerea e missilistica, sistemi di artiglieria, acquisti di missili e munizioni, mobilità militare) sarebbero altrimenti difficilmente riconducibili ai cinque attuali obiettivi strategici della Programmazione 2021-2027 dei fondi per la coesione (Un'Europa più: intelligente; verde; connessa; sociale; vicina ai cittadini).

Saranno proprio i dettagli contenuti in queste modifiche regolamentari che determineranno l'effettivo grado di flessibilità con il quale sarà regolata l'ammissibilità al finanziamento con le risorse della coesione dei vari ambiti e fattispecie di spese e investimenti per la difesa contemplati dal REARM.

b) Gli incentivi per gli Stati membri che utilizzano le risorse della coesione per le spese per la difesa. La Commissione sta lavorando alla modifica dei regolamenti necessaria a garantire ulteriori opportunità e incentivi, annunciate nel Libro Bianco, a cui potranno accedere gli Stati membri che decideranno di riprogrammare le risorse destinate alla coesione per finanziare le spese per la difesa. Al momento, la proposta inviata il 4 marzo si limita a enucleare tali incentivi attraverso i seguenti *bullet points*:

- **Eliminazione degli attuali divieti che impediscono l'utilizzo delle risorse per la coesione a supporto delle grandi imprese operanti nel settore della difesa.** Si tratta di una deroga di estremo rilievo, dal momento che la possibilità di concedere agevolazioni alle grandi imprese attraverso i fondi per la coesione è sempre stata impedita dai regolamenti europei.
- **Inclusione all'interno delle tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) di tutta la gamma di tecnologie rilevanti per la difesa.** L'iniziativa STEP² è stata individuata come uno dei principali architravi per incentivare il reindirizzamento delle risorse per la coesione verso interventi per la difesa comune inglobando all'interno delle STEP tutta la gamma di tecnologie rilevanti per la difesa. Questi interventi potrebbero riguardare non solo le agevolazioni agli investimenti operabili con il FESR, ma anche le spese di apprendimento permanente, di istruzione e formazione finanziabili attraverso il Fondo sociale europeo plus (FSE+). Al riguardo, difatti, il Libro Bianco rimarca in diversi passaggi la necessità di promuovere skills and expertise nel settore della difesa.
- **Maggiori benefici finanziari, in termini di più elevati tassi di prefinanziamento e cofinanziamento, per le risorse riprogrammate a favore della difesa.** A tal proposito, è plausibile che la Commissione proponga l'applicazione di meccanismi analoghi a quelli già previsti dall'iniziativa STEP: un prefinanziamento aggiuntivo del 30% e l'applicazione del tasso di cofinanziamento con risorse europee del 100% sugli investimenti dirottati a favore della difesa. La proposta costituirebbe un appetibile incentivo finanziario, dal momento che il maggior prefinanziamento comporta una riduzione del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, mentre il cofinanziamento al 100% consente di liberare le risorse nazionali attualmente impegnate sui fondi europei. In quest'ultimo caso, occorrerebbe tener cura del loro riutilizzo verso interventi coerenti con le priorità dei Programmi da cui provengono.

² La Piattaforma delle Tecnologie Strategiche per l'Europa (STEP), proposta dalla Commissione Europea per sostenere la competitività e rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione Europea. Allo stato attuale, le aree STEP sono individuate nelle: i) tecnologie digitali e innovazioni deep-tech; ii) biotecnologie; iii) tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse. L'iniziativa STEP è già strettamente collegata con la Programmazione 2021-2027 dei fondi per la coesione, e in particolare con il FERS (Fondo europeo di sviluppo regionale), Fse+ (Fondo sociale europeo Plus) e Just Transition. Attualmente il regolamento (UE) 2024/795 prevede un tetto del 20% alle risorse FESR da destinare a livello nazionale agli obiettivi STEP (circa 5,3 miliardi di euro per l'Italia mentre non ha comunicato un limite per i fondi Fse+ (14,8 mld) e Just transition, che per la programmazione 2021-2027 valgono rispettivamente 14,8 miliardi di euro e 1 miliardo di euro.

- **Allentamento delle attuali regole di concentrazione tematica per i fondi investiti nella difesa.** La proposta prevede, per le risorse destinate alla difesa, la deroga dalle attuali regole di concentrazione tematica. Come noto, la Programmazione 2021-2027 si caratterizza per vincoli di concentrazione stringenti per quel che riguarda l'Obiettivo strategico 1 (un'Europa più competitiva e intelligente) e, soprattutto, l'Obiettivo strategico 2 (un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio). Per quest'ultimo, in particolare, è previsto, per tutte le categorie di regioni, un vincolo di concentrazione di almeno il 30% delle risorse del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), mentre per l'Obiettivo 1 il vincolo di concentrazione passa dal 25% previsto per le regioni meno sviluppate al 55% per le regioni più sviluppate. È pertanto verosimile che l'allentamento dei vincoli di concentrazione tematica andrà a impattare sulla quota minima di risorse da destinare attualmente all'Obiettivo 2. Si tratterebbe di una facilitazione di notevole rilievo, tenuto conto, come vedremo, delle difficoltà incontrate in passato dalle politiche di coesione nella realizzazione di interventi riconducibili alla transizione verde.
- **Semplificazione delle procedure di trasferimento volontario delle risorse dai fondi per la coesione ad altri fondi europei aventi come obiettivo la difesa comune.** L'ultimo punto riguarda un percorso agevolato per gli Stati membri che intendessero trasferire le risorse dai Fondi per la coesione ad altri Fondi dell'Unione europea dedicati alla difesa. Si tratterebbe di meccanismi che prevedono la possibilità di versare, su base volontaria, una quota delle risorse per la coesione a Fondi europei *ad hoc* per gli investimenti nella difesa comune che assicurino, al contempo, un ritorno nazionale degli interventi in ciascun Stato Membro. Uno schema di questo tipo è già utilizzato per incentivare i Paesi a finanziare con i fondi per la coesione il Programma INVEST EU per il rilancio dei grandi investimenti privati in Europa. L'incentivo consisterebbe nell'opportunità di "spendere" con una modalità estremamente semplice e veloce (basterebbe trasferire le risorse al nuovo fondo) le risorse per la coesione, storicamente caratterizzate da una lenta attuazione e da una complessa rendicontazione delle spese.

3. COME RIPROGRAMMARE LE RISORSE PER LA COESIONE A FAVORE DELLA DIFESA: LA REVISIONE DI MEDIO TERMINE

Il Libro Bianco indica chiaramente il contesto in cui dovrebbe essere esercitata l'opzione volontaria per gli Stati Membri per riprogrammare le risorse della coesione verso interventi a favore della difesa: **la revisione di medio termine dei Programmi 2021-2027.**

Si tratta di una fase procedimentale già prevista dai regolamenti dei fondi per la coesione, che prevede un serrato dialogo tra la Commissione e gli Stati membri su tutti i Programmi finanziati. Un confronto che a questo punto potrà avere luogo solo a valle delle modifiche normative per rendere coerenti i regolamenti dei fondi per la coesione con i nuovi potenziali utilizzi.

La revisione di medio termine è attualmente regolata dall'articolo 18 del regolamento Ue 2021/1060 che prevede che

il 50% del contributo europeo per gli anni 2026 e 2027 (**importo di flessibilità**) relativo ai Programmi di ciascuno Stato membro possa essere definitivamente assegnato solo dopo l'adozione, in seguito al riesame intermedio, di una apposita decisione da parte della Commissione europea. In particolare, ai sensi dell'articolo 18, per i programmi finanziati dai fondi per la coesione lo Stato Membro rivede ciascun programma in relazione ai seguenti elementi:

- a) le nuove sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate nel 2024;
- b) i progressi compiuti nell'attuazione del piano nazionale integrato per l'energia e il clima;
- c) i progressi compiuti nell'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali;
- d) la situazione socioeconomica dello Stato membro interessato o della regione interessata, con particolare riguardo alle esigenze territoriali e tenendo conto di eventuali sviluppi negativi di grande rilievo sul piano finanziario, economico o sociale.

Entro il 31 marzo 2025, lo Stato membro presenta alla Commissione, per ciascun programma, una valutazione relativa ai risultati del riesame intermedio, compresa una proposta riguardante l'assegnazione definitiva dell'importo di flessibilità. Inoltre, se ritenuto necessario in seguito al riesame intermedio del programma o nel caso in cui siano state individuate nuove sfide nelle raccomandazioni specifiche, lo Stato membro presenta alla Commissione anche una proposta di modifica del programma, oltre alla valutazione. La Commissione provvede successivamente ad approvare i programmi modificati, e ad assegnare in via definitiva l'importo di flessibilità.

La procedura dell'articolo 18 prevede, quindi, che la Commissione possa subordinare l'assegnazione definitiva di circa un settimo delle risorse europee, un ammontare pari a 50 miliardi di euro, alla verifica della coerenza dell'attuazione dei Programmi con i grandi obiettivi dell'Unione europea e con l'evoluzione dei contesti economici nazionali e regionali. Si tratta pertanto di un meccanismo che consente alla Commissione di esercitare un'efficace azione di persuasione sulle riprogrammazioni degli Stati Membri.

Di fatto, sebbene la proposta indichi chiaramente che la riprogrammazione delle risorse per la coesione a favore della difesa avvenga esclusivamente su base volontaria, la revisione di medio periodo pone la Commissione in una oggettiva posizione di forza ai fini delle modifiche ai Programmi necessarie per ottenerne l'approvazione definitiva e l'assegnazione delle ultime *tranche* di risorse.

Non è pertanto da escludere che, in situazioni di oggettiva assenza di efficacia e/o di difficoltà attuativa dei Programmi, la Commissione possa essere in grado di esercitare azioni persuasive per un loro utilizzo che comprenda gli investimenti per la difesa. A questo proposito, un recente documento dell'EGOV³ (Economic Governance and EMU scrutiny Unit) certifica che, ad oggi, solamente il 5% dei 526 miliardi della coesione 2021-2027 sono stati spesi. I dati Open Coesione confermano la stima (Fig.1), riportando percentuali di spesa inferiori al 14% in tutti i Paesi membri, e quote di risorse impegnate sul totale stanziato inferiori al 40% per i maggiori beneficiari dei fondi europei: Polonia, Italia e Spagna⁴.

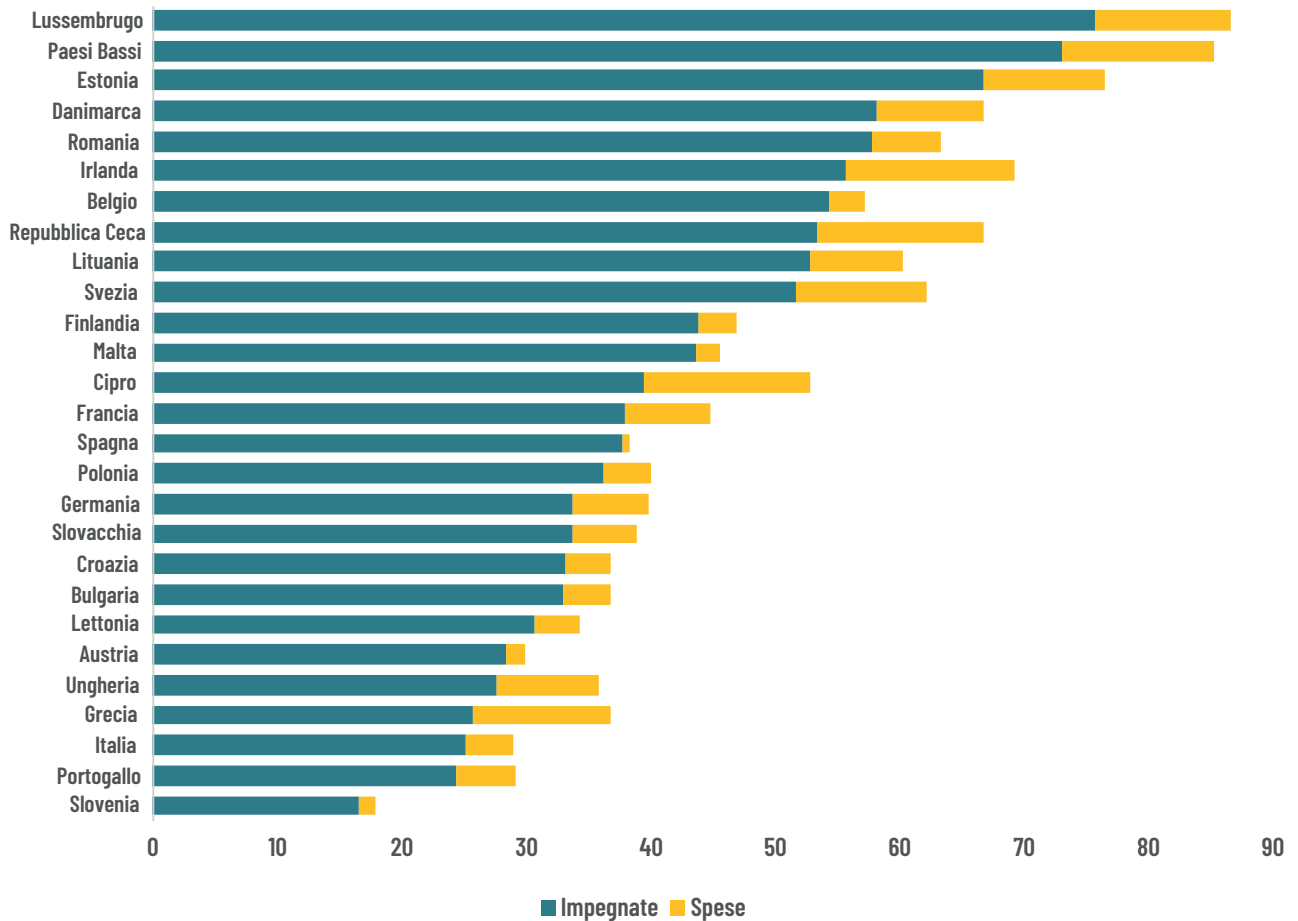
Lo strumento della revisione di medio periodo dovrebbe essere oggetto, d'altra parte, di importanti modifiche e integrazioni per renderlo funzionale alle riprogrammazioni auspiccate dal Piano REARM Europe, a cominciare dal termine (oramai

³ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2025/764354/ECTI_IDA\(2025\)764354_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2025/764354/ECTI_IDA(2025)764354_EN.pdf)

⁴ I dati della figura 1 sono basati su una dizione di spese impegnate che coincide con le cosiddette "operazioni selezionate"; le operazioni, cioè, individuate all'interno di un Programma e che si intendono realizzare." Si tratta pertanto di una fase differente dall'impegno contabile di spesa, che è alla base della dizione di risorse impegnate all'interno della successiva Tabella 1.

Fig.1 Risorse della coesione impegnate e spese in % degli stanziamenti (programmazione 2021-2027)

→ Fonte: elaborazione Svimez su dati OpenCoesione



vicino alla scadenza) entro cui gli Stati membri dovrebbero inviare le loro valutazioni e proposte di modifica.

Altre integrazioni riguarderanno, presumibilmente, tanto le nuove sfide e situazioni politico-sociali di cui tenere conto ai fini della revisione dei programmi (le stesse che hanno giustificato il ricorso all'articolo 122 del TFUE per ricorrere al debito comune), quanto la previsione di ulteriori fondi UE in cui è possibile riversare le risorse dei Programmi al momento della revisione di medio termine (attualmente circoscritta a INVEST EU).

4. LE CONSEGUENZE SULLA COESIONE DEL PIANO REARM EUROPE

La valutazione delle proposte contenute in REARM Europe non attiene ai soli ambiti regolatori, ma anche ad **aspetti sostanziali e strategici**, inerenti tanto all'efficacia delle politiche di coesione, quanto ai principi cardine sui quali queste sono fondate.

- a) *Volume delle risorse per la coesione.* La circostanza che i prestiti ottenibili attraverso il nuovo strumento finanziario dell'UE, al pari delle voci di spesa escluse dai vincoli del Patto di stabilità e crescita, debbano

riguardare esclusivamente investimenti aggiuntivi per la difesa, comporta che eventuali riprogrammazioni dei fondi per la coesione verso un utilizzo funzionale alla difesa comune non possano essere compensate. Si determina così, a parità di volume e composizione della spesa, una riduzione netta delle risorse complessivamente destinabili alla coesione.

b) *Allocazione delle risorse per la coesione.* Un secondo tema cruciale riguarda l'allocazione territoriale delle risorse riprogrammate per la difesa. Le risorse dei fondi per la coesione sono difatti territorialmente distribuite secondo precisi criteri allocativi fondati sugli svantaggi regionali. Si tratta del principio fondante della coesione: le precedenti iniziative di riprogrammazione emergenziale hanno sempre mantenuto l'originaria distribuzione territoriale delle risorse. Ma le proposte di REARM Europe non affrontano questa importante questione, limitandosi unicamente a prevedere un'affermazione generale su come una più forte e resiliente industria europea della difesa possa promuovere lo sviluppo regionale.

Il mantenimento dell'originale chiave di riparto delle risorse riprogrammate per la difesa andrebbe chiarita prima possibile, dal momento che nel settore della difesa i criteri di allocazione di mezzi e investimenti tendono a seguire logiche ben diverse rispetto alla situazione socioeconomica dei territori. Una preoccupazione aggravata dalla considerazione che nella proposta di REARM Europe non è prevista, come nel caso dell'iniziativa di REPOWER EU, una percentuale massima delle risorse della coesione riprogrammabili a favore della difesa.

c) *La flessibilità per le nuove regole di ammissibilità delle spese per la difesa: il caso STEP.* L'allargamento di STEP a tutta la gamma di tecnologie rilevanti per la difesa e la speculare accessibilità delle grandi imprese operanti nel settore della difesa ai fondi per la coesione, pur presentando elementi condivisibili, rischiano di essere, da soli, limitanti e distorsivi.

In linea di principio, difatti, l'ammissibilità delle risorse per la coesione per agevolazioni a favore delle imprese di grandi dimensioni che investono in tecnologie ritenute strategiche per l'Europa rappresenta un importante passo in avanti nell'impostazione di una politica industriale di dimensione europea, alla quale possano e debbano dare il loro fattivo contributo anche i fondi europei per la coesione, superando così limiti d'impostazione delle precedenti programmazioni in materia di agevolazioni alle imprese.

Appare tuttavia evidente che questa apertura non possa riguardare unicamente le grandi imprese della difesa e i relativi investimenti, ma andrebbe estesa, soprattutto nelle regioni meno sviluppate dell'Unione, anche ai grandi *player* che operano in settori strategici dell'industria europea, anche se non necessariamente legati, al pari della difesa, alle transizioni gemelle o alla frontiera della conoscenza. In tal senso, andrà anche verificata con cura la presenza, nelle proposte della Commissione, del vincolo di localizzazione degli investimenti nelle regioni con un PIL inferiore al 100% della media UE per la concessione di agevolazioni alle imprese di grandi dimensioni del comparto della difesa con risorse della coesione. Questo vincolo è espressamente previsto per le tecnologie STEP, che attualmente rappresentano l'unico ambito per il quale sono ammissibili agevolazioni alle grandi imprese utilizzando i fondi per la coesione. Una specifica non presente nell'attuale proposta di REARM.

d) Il coordinamento nazionale del dialogo con la Commissione. In ogni caso, eventuali azioni di riprogrammazione dei fondi per la coesione verso investimenti per la difesa comune dovrebbero essere costruite, considerata la strategicità e il respiro sovranazionale del tema, attraverso un forte coordinamento nazionale, ricorrendo, ad esempio, alla Cabina di regia istituita dal DL 60/2024 (decreto-legge Coesione). Va sempre ricordato, difatti, che la quota principale delle risorse europee per la coesione è assegnata a Programmi gestiti dalle Regioni, le cui riprogrammazioni rischierebbero altrimenti di procedere in ordine sparso.

Una Cabina di regia nazionale appare opportuna anche per il negoziato complessivo con la Commissione riguardo la revisione di medio periodo, al quale l'Italia si presenta con una situazione di oggettiva debolezza per quel che concerne lo stato di attuazione e avanzamento finanziario dei vari fondi per la coesione. Specificatamente, per i fondi FESR e FSE+, il monitoraggio al 31 dicembre 2024 della RGS (Ragioneria Generale dello Stato) indica che sui complessivi 72 miliardi in dotazione, le risorse impegnate si fermano al 17% mentre quelle rendicontate sono poco meno del 5%. I piani regionali gestiti dalle regioni meno sviluppate registrano la quota più bassa di risorse impegnate (7,2%), mentre un risultato comparativamente migliore si ravvisa per le amministrazioni regionali delle aree più sviluppate, dove la percentuale delle risorse impegnate sale al 31% e la quota dell'importo speso è pari al 10%. Nei restanti casi, le risorse impegnate sia per i piani regionali che nazionali risultano comprese tra il 14-20%, mentre l'importo rendicontato oscilla tra il massimo del 4,3% (Piani regionali delle regioni in transizione) e il valore minimo dello 0,05% (Piano nazionale delle regioni in transizione).

Tab. 1 Stato di attuazione della Programmazione 2021-2027 FESR e FSE+

➔ Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE

Categoria di Regione	Tipologia Programma	Valore dei programmi (mln euro) (A)	di cui contributo UE (mln euro)	Impegni (mln euro) (B)	Pagamenti (mln euro) (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
In transizione	Nazionali	828,68	327,07	117,49	0,42	14,18%	0,05%
	Regionali	2.782,81	1.201,31	599,91	121,00	21,56%	4,35%
Meno sviluppate	Nazionali	18.554,62	11.433,39	3.117,89	588,44	16,80%	3,17%
	Regionali	26.695,28	18.654,48	1.937,20	759,60	7,26%	2,85%
Più sviluppate	Nazionali	4.980,78	1.973,47	789,84	29,73	15,86%	0,60%
	Regionali	18.900,54	7.560,22	5.846,09	1.889,43	30,93%	10,00%
Totale Generale		72.742,71	41.149,94	12.408,43	3.388,62	17,06%	4,66%

5. OLTRE REARM: PERCHÉ I FONDI PER LA COESIONE NON DEVONO ESSERE CONSIDERATI IL SALVADANAIO PER LE CRISI

5.1 Cosa succede quando la coesione fa "troppo"?

L'idea del Libro Bianco di ricorrere, in carenza di risorse aggiuntive, ai fondi della coesione per fronteggiare situazioni di emergenza e crisi non nasce oggi. Nei primi mesi dell'emergenza COVID-19, e prima del varo del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, la Commissione individuò nelle risorse per la coesione della Programmazione 2014-2020 non ancora utilizzate la principale fonte per finanziare interventi emergenziali⁵. Una situazione analoga si è verificata nel 2022, all'emergere della crisi energetica e umanitaria conseguente l'invasione russa dell'Ucraina. Anche in questo caso, le limitate risorse fresche disponibili per il Piano REPOWER EU per l'indipendenza energetica dell'Europa, portarono la Commissione a consentire l'utilizzo del 5% dei fondi per la coesione⁶.

Come già evidenziato dalla SVIMEZ per il caso italiano, le modifiche regolatorie legate alle varie emergenze hanno contribuito a modificare profondamente i tratti qualificanti che originariamente caratterizzavano la Programmazione 2014-2020, minando non poco la "qualità" della spesa finale, molto più orientata verso le agevolazioni alle imprese piuttosto che alla riduzione dei divari infrastrutturali.

Tab. 2 Programmazione 2014-2020 Iniziale e Finale delle risorse FESR in Italia (milioni di euro e var. %)

→ Fonte: elaborazione Svimez su dati dati OpenCoesion

	Italia			UE27		
	2014	2023	Var. % 2023-2014	2014	2023	Var. % 2023-2014
Ricerca e sviluppo	5.710	5.741	0,5%	53.196	53.052	-0,3%
Accesso e utilizzo delle ICT	2.586	1.708	-33,9%	16.001	13.636	-14,8%
Competitività delle imprese	5.507	9.238	67,8%	43.314	51.183	18,2%
Transizione verde	10.663	7.120	-33,2%	62.947	56.466	-10,3%
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.439	2.750	-20,0%	27.696	25.337	-8,5%
Infrastrutture sociali	3.343	2.542	-23,9%	21.879	26.247	20,0%
TOTALE	31.246	29.098	-6,9%	225.033	225.920	0,4%

⁵ In particolare, le iniziative (CRII e CRII+) per contrastare la crisi sanitaria e gli effetti sociali ed economici ad essa conseguenti prevedevano la possibilità di utilizzare i fondi SIE (Fondi Strutturali e di Investimento Europei) per finalità diverse dalla coesione e per tipologie di spese non consentite dai regolamenti, purché affrontassero le conseguenze della pandemia.

⁶ In quel caso le risorse SIE vennero destinati al finanziamento dell'iniziativa SAFE (sussidi diretti a famiglie e imprese vulnerabili all'aumento dei prezzi dell'energia). Allo stesso tempo, la Commissione Europea individuò nella misura CARE lo strumento per consentire agli Stati Membri l'utilizzo delle risorse della politica di coesione per fornire un sostegno di emergenza e sopperire alle necessità di base delle persone in fuga dall'invasione russa dell'Ucraina.

Al riguardo, la Tab. 2 riporta, per il nostro e altri paesi dell'Unione europea, la percentuale di risorse assegnate a inizio e fine programmazione alle diverse aree tematiche del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) relative al ciclo 2014-2020, nonché le relative variazioni.

Rispetto alla programmazione iniziale, alla fine del ciclo si registra una notevole riduzione della percentuale di risorse (e investimenti) destinate alla doppia transizione verde e digitale (-33%).

Nel resto dell'Europa si evidenziano invece variazioni ben più contenute delle percentuali di risorse riferibili alle varie aree tra inizio e fine del ciclo, con i fondi a favore delle agevolazioni che crescono circa quattro volte in meno rispetto all'Italia. Un'ulteriore caratteristica del nostro paese sono le risorse destinate alle infrastrutture sociali, che si riducono del 24% di fronte all'aumento del 20% registrato a livello di UE27.

L'esperienza della programmazione 2014-2020 sembra quindi indicare che la tendenza a dirottare le risorse verso un utilizzo sempre più flessibile e lontano dalle originarie finalità abbia portato la politica di coesione a "fare troppo", a scapito dell'efficace utilizzo delle relative risorse, come spesso accade quando gli obiettivi da perseguire sono superiori rispetto agli strumenti a disposizione. Un tema che potrebbe riproporsi con fragore anche a seguito di REARM Europe, soprattutto se le modifiche ai regolamenti dovessero consentire una elevata flessibilità sulle tipologie di spesa per la difesa finanziabili con le risorse per la coesione.

A pagare il prezzo di una eccessiva flessibilità potrebbe essere, come spesso avvenuto in passato, uno dei principi cardine della politica di coesione: l'addizionalità delle sue risorse rispetto a quelle ordinarie. Tale principio stabilisce che i fondi europei non devono sostituire la spesa pubblica dei Paesi membri destinata ai medesimi obiettivi, ma aggiungersi a essa per potenziare ulteriormente gli investimenti. È proprio con questa consapevolezza che, **nel dibattito europeo, è stato dato rilievo alla necessità di "non nuocere" alla coesione**, attraverso un approccio coerente tra tutte le politiche dell'UE per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. Si tratta di un punto ribadito anche nelle [Conclusioni del Consiglio europeo del 30 novembre 2023](#), che raccomandano come il principio del "non nuocere" alla coesione debba essere tenuto in considerazione in tutte le politiche e iniziative dell'Unione.

La proposta di REARM EU mette però chiaramente in luce come tale principio rischi di essere nuovamente minato non appena appaiono nuove nubi emergenziali per l'Europa.

5.2 Perché si ricorre ai fondi per la coesione per finanziare le emergenze?

Il riutilizzo proposto da REARM EU delle risorse per la coesione è solo l'ultimo di una lunga serie. Ma perché sono sempre le risorse per la coesione a essere chiamate in causa per prime in presenza di urgenti fabbisogni finanziari? Le principali ragioni sono tre, legate da un sottile filo conduttore.

- a) La più semplice consiste nel fatto che la coesione rappresenta, all'interno del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell'Unione, **la rubrica con la maggiore dotazione finanziaria**.
- b) La seconda ragione è apparsa ben chiara durante la pandemia: la lentezza attuativa delle politiche di coesione consente, in ogni fase della programmazione, la sussistenza di consistenti quantità di risorse non ancora utilizzate e facilmente riprogrammabili. Un aspetto, come evidenziato dalla SVIMEZ, che ha riguardato tutti gli ultimi cicli di programmazione del nostro Paese⁷. Va da sé che anche l'attuale dibat-

⁷ L'esperienza italiana al riguardo è ben chiara. Nel nostro Paese, la limitata capacità amministrativa nel progettare e attuare i progetti finanziati con i fondi europei aveva già caratterizzato la Programmazione 2000-2006 e, in maniera particolarmente grave ed eclatante, la Programmazione 2007-2013. In quest'ultimo caso, fu addirittura necessaria l'assunzione da parte dell'Italia, nella sede del Vertice europeo del 26 ottobre 2011, di precisi impegni finalizzati a recuperare i ritardi accumulati nell'uso dei Fondi strutturali. Anche le ingenti riprogrammazioni emergenziali della Programmazione 2014-2020 sono state possibili in virtù della sussistenza, allo scoppio della pandemia, di una lenta e faticosa attuazione, sistematicamente rimarcata dalla Commissione europea nelle sue Raccomandazioni annuali.

tito sulla destinazione di fondi a favore della difesa rischia di confrontarsi con il “leitmotiv del mancato avvio” della Programmazione 2021-2027.

- c) La terza consiste in una differenza sostanziale rispetto al secondo intervento che assorbe ingenti risorse comunitarie: la politica agricola comune (PAC). Al contrario della PAC, la **politica di coesione non è presidiata da una solida *constituency* nel senso che non è difesa da stakeholder ben identificabili e organizzati**. Difficile immaginare cittadini e amministratori locali delle regioni meno sviluppate organizzarsi per vivaci manifestazioni davanti gli uffici della Commissione europea, come spesso hanno invece fatto gli agricoltori con le loro associazioni. Da questo punto di vista, l'assenza di stakeholder disposti a difendere la coesione è sicuramente influenzata dalle modalità di impostazione e regolazione delle sue politiche, da sempre caratterizzate sia da complesse regole e modelli gestionali, sia dalla costante tendenza a operare riprogrammazioni e riallocazioni delle risorse, che sinora hanno reso ardua la comprensione del funzionamento e dei reali effetti della coesione per cittadini e territori.

6. QUALE FUTURO PER LA COESIONE?

La difesa comune rappresenta un tema cruciale e prioritario per l'Europa, ma il Piano Rearm Eu propone un utilizzo delle risorse della coesione inconciliabile con i suoi obiettivi di inclusione economica, sociale e territoriale. Nonostante le istituzioni europee continuino a sottolineare il carattere strategico della coesione, essa viene costantemente utilizzata come fonte di finanziamento per ogni nuova iniziativa emergenziale.

Ogni qualvolta sorge l'esigenza di reperire risorse per qualche criticità o imprevisto, presso le istituzioni europee e nazionali emerge la diffusa percezione che i fondi europei per la coesione “servano a poco” e che la loro dotazione finanziaria sia eccessiva rispetto all'effettiva capacità di spesa. La logica conclusione è che le risorse della coesione possano essere distolte dalle tradizionali destinazioni per essere re-indirizzate verso un uso “concreto”.

Secondo la SVIMEZ, questa tendenza può essere invertita solo attraverso una **profonda revisione dell'impostazione generale e delle modalità di organizzazione e funzionamento della politica di coesione**. Una revisione che consenta di superare gli oramai evidenti limiti dell'attuale impostazione, e che rimetta tale politica al centro del modello di sviluppo sociale ed economico del continente europeo, riorientandola verso obiettivi di riduzione dei divari regionali, la cui strategicità possa essere immediatamente compresa, condivisa e verificata da cittadini e territori.

In una recente pubblicazione, la SVIMEZ ha segnalato l'opportunità di applicare alle politiche di coesione un nuovo approccio *performance-based*, modellato sulle caratteristiche e gli obiettivi propri di queste politiche⁸.

Nel nuovo metodo, l'accordo di Partenariato tra la Commissione europea e gli Stati membri non dovrebbe limitarsi, come accade oggi, agli obiettivi generali e agli ambiti tematici su cui allocare le risorse. Al contrario, l'accordo dovrebbe contenere precisi obiettivi quantitativi declinati a livello territoriale, accompagnati da target qualitativi soprattutto in tema di riforme e di miglioramento della regolazione dei servizi pubblici locali e della prestazione dei servizi essenziali (*in primis* istruzione e salute).

Il modello *performance-based* imporrebbe che il trasferimento delle risorse agli Stati membri possa avvenire solo in

⁸ Cfr. *Presente e futuro delle politiche di coesione, Quaderni SVIMEZ n. 70/2024*.

seguito al conseguimento degli obiettivi di investimento e sviluppo declinati a livello territoriale e all'erogazione di servizi regionali e locali allineati a precisi standard qualitativi. Si tratterebbe di un approccio più rigido rispetto all'attuale, che ridurrebbe fortemente la discrezionalità nella scelta degli interventi da finanziare da parte delle amministrazioni che gestiscono i Programmi e delle istituzioni da cui dipendono. Con questo approccio, difatti, l'ammissione al finanziamento di una determinata misura non è più legata alla coerenza con un generico obiettivo di *policy*, ma è condizionata al raggiungimento di precisi target quantitativi e qualitativi.

La definizione di obiettivi chiari, misurabili e verificabili, assieme al focus sui servizi "di prossimità" di cittadinanza risulterebbe idonea a destare un'attenzione e un interesse maggiore da parte delle comunità locali nei confronti dei fondi europei e, conseguentemente, un monitoraggio civico sul raggiungimento dei risultati.

Tutto ciò porrebbe le basi per un sostanziale miglioramento della percezione e della valutazione delle politiche di coesione da parte dei cittadini, avvicinandoli a comprenderne l'utilità e il valore. Questo passaggio, apparentemente non strategico, rappresenta in realtà uno snodo essenziale per creare una *constituency* delle politiche di coesione che le sostenga e difenda in sede europea, e che attualmente manca. Una *constituency* che si attiverebbe solo laddove il trasferimento delle risorse della coesione verso altre finalità dovesse mettere a rischio l'attuazione di misure atte a raggiungere obiettivi essenziali per le comunità locali.

Un *focus* deciso su obiettivi di riduzione dei "divari di cittadinanza" omogenei in tutti i territori appare un passaggio cruciale affinché le politiche di coesione possano trovare fattivamente sostegno e supporto "dal basso". **Obiettivi chiari e verificabili in tema di diritti all'istruzione, all'assistenza, alla mobilità e alla salute renderebbero sicuramente meno attaccabili e riprogrammabili le risorse ad essi destinate.**

In altri termini, un modello *performance-based* che metta al centro le misure per la riduzione dei divari di cittadinanza, oltre che desiderabile, consentirebbe di ovviare ai principali motivi che abbiamo individuato alla base del sistematico ricorso, in caso di emergenze, alle risorse per la coesione. Sarebbe difatti ben più complesso porre in essere operazioni di riprogrammazione in presenza di forti e consapevoli *stakeholder*, quando la sottrazione di risorse metterebbe a rischio la riduzione dei divari o la qualità di servizi di cittadinanza.

L'obiettivo prioritario della politica di coesione è dunque garantire accesso ai diritti di cittadinanza a tutte le cittadine e i cittadini europei in ogni territorio d'Europa, sostenendo investimenti mirati nelle infrastrutture sociali dove assenti o manchevoli. La riduzione dei divari di cittadinanza dovrebbe essere inoltre accompagnata dal ruolo centrale da assegnare alle politiche di coesione per favorire la localizzazione degli investimenti nelle regioni meno sviluppate riconducibili a tutti i settori strategici della nuova politica industriale europea delineata dal Piano Draghi, non solo al settore della difesa.

Se l'attuale dibattito tecnico e politico sulla politica industriale europea risulta carente per quanto concerne la dimensione territoriale, la centralità della politica industriale all'interno della politica di coesione è l'unica strategia per restituire un'adeguata rilevanza alle specificità e potenzialità regionali. Si tratterebbe di passare dall'attuale approccio, che vede la destinazione di agevolazioni alle imprese come la più semplice modalità per risolvere problemi e lentezze di attuazione dei Programmi, e che da sempre induce a riprogrammazioni a favore di generici sussidi orizzontali "a pioggia", ad una impostazione strategica coerente con gli indirizzi di politica industriale europea per l'individuazione di settori industriali di traino, e le modalità con cui sostenerli.

Questo nuovo approccio necessita, oltre che di modelli basati su criteri orientati alla *performance* identificabili con specifici *target* quantitativi e qualitativi, anche di attenuare la visione di "sviluppo endogeno" che ha sinora rappresentato il *mainstream* delle politiche di coesione.

In conclusione, la salvaguardia delle politiche per la coesione e delle risorse ad esse dedicate non può che passare da una loro riforma, oramai improcrastinabile, che ne rafforzi l'efficacia e la capacità di conseguire quegli obiettivi ritenuti fondamentali per l'Europa già nel Trattato di Roma del 1957.