

## 17. La politica di coesione: le nuove priorità e le proposte di riforma

### 17.1 La chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020

Il 31 luglio 2025 è stata la data ultima per la trasmissione alla Commissione europea della certificazione finale di spesa relativa alle risorse assegnate ai Programmi del ciclo 2014-2020<sup>1</sup>. A questa data si chiude, dal punto di vista finanziario, un ciclo di programmazione complesso, segnato da diverse emergenze – pandemia, guerra russo-ucraina, il crescendo delle tensioni geopolitiche – che hanno

**Tabella 1 Fondi strutturali 2014-2020: spesa certificata al 31 luglio 2025 dei Programmi operativi, nazionali e regionali (\*) (milioni di euro, s.d.i.)**

(\*) valori da consolidare con presentazione dei documenti di chiusura (già intervenuta per taluni programmi) entro il 15/02/2026; (\*\*) il valore complessivo della dotazione finanziaria dei programmi stimato in diminuzione al 30 giugno 2025 è circa 56,45 miliardi, per effetto dell'applicazione da parte delle Autorità di gestione interessate della flessibilità connessa all'utilizzo dei tassi di cofinanziamento Ue al 100% per le annualità 2020-2021, 2021-2022, 2023-2024. Il valore riportato è riferito ai Programmi operativi adottati al 31.07.2025; (\*\*\*) valore a cui è stata applicata la flessibilità del 15% (la possibilità prevista dalle regole di chiusura di spostare il 15% degli investimenti di un determinato programma da una priorità a un'altra per garantire il completo assorbimento delle risorse finanziarie).

| Programmi operativi                               | Dotazione finanziaria complessiva (**) | Di cui: quota Ue (a) | Spesa certificata totale (b) | Spesa certificata Ue (***) (c) | Quota della spesa certificata Ue (d) = (c/a) (%) | Disimpegno Ue (e) = (a)-(c) |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------|
| Iniziativa PMI                                    | 320,0                                  | 320,0                | 322,5                        | 320,0                          | 100                                              | -                           |
| Città Metropolitane                               | 1.987,6                                | 1.682,8              | 1.919,1                      | 1.682,8                        | 100                                              | -                           |
| Cultura e Sviluppo                                | 442,8                                  | 368,2                | 419,6                        | 368,2                          | 100                                              | -                           |
| Governance e Capacità istituzionale               | 2.473,0                                | 2.247,0              | 2.621,8                      | 2.247,0                        | 100                                              | -                           |
| Imprese e Competitività                           | 5.532,0                                | 4.526,2              | 5.153,1                      | 4.526,2                        | 100                                              | -                           |
| Inclusione                                        | 1.216,7                                | 916,4                | 1.094,7                      | 916,4                          | 100                                              | -                           |
| Infrastrutture e Reti                             | 2.234,5                                | 1.840,1              | 2.206,6                      | 1.840,1                        | 100                                              | -                           |
| Iniziativa Occupazione Giovani                    | 2.712,6                                | 2.181,7              | 2.448,3                      | 2.108,4                        | 96,6                                             | 73,3                        |
| Legalità                                          | 661,6                                  | 470,3                | 576,0                        | 470,3                          | 100                                              | -                           |
| Scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento | 4.024,2                                | 2.809,3              | 3.298,4                      | 2.795,4                        | 99,5                                             | 13,9                        |
| Ricerca e Innovazione                             | 2.375,1                                | 2.093,7              | 2.302,3                      | 2.093,7                        | 100                                              | -                           |
| Sistemi di politiche attive per l'occupazione     | 7.857,9                                | 7.202,7              | 8.331,6                      | 7.202,7                        | 100                                              | -                           |
| <b>Totale Pon</b>                                 | <b>31.837,9</b>                        | <b>26.658,3</b>      | <b>30.693,8</b>              | <b>26.571,1</b>                | <b>99,7</b>                                      | <b>87,2</b>                 |
| <b>Totale Pon e Por</b>                           | <b>64.397,6</b>                        | <b>47.876,4</b>      | <b>60.714,8</b>              | <b>47.789,2</b>                | <b>99,7</b>                                      | <b>87,2</b>                 |

Fonte: elaborazioni Dpcoes su dati SFC14-20.

<sup>1</sup> Il termine per la trasmissione della certificazione finale di spesa, inizialmente previsto al 31 dicembre 2023, è stato prorogato al 31 luglio 2025 (Regolamento (Ue) 2024/795) con l'obiettivo di concedere un lasso di tempo più lungo per facilitare l'assorbimento e il pieno utilizzo delle risorse disponibili, in particolare quelle assegnate attraverso l'iniziativa React-Eu.

spinto la Commissione europea a intervenire per riorientare, rafforzare e facilitare la gestione delle politiche di coesione, valorizzandone il contributo alla resilienza e alla ripresa economica e mettendo a disposizione ingenti risorse aggiuntive.

Le rilevazioni del Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud (Dpcoes) mostrano che, alla chiusura del ciclo 2014-2020, la spesa certificata dai 51 Programmi operativi nazionali e regionali (Pon

**Tabella 2 Fondi strutturali 2014-2020: spesa certificata al 31 luglio 2025 dei POR (\*)**  
(milioni di euro, s.d.i.)

(\*) valori da consolidare con presentazione dei documenti di chiusura (già intervenuta per taluni programmi) entro il 15/02/2026; (\*\*) il valore complessivo della dotazione finanziaria dei programmi stimato in diminuzione al 30 giugno 2025 è circa 56,45 miliardi, per effetto dell'applicazione da parte delle Autorità di gestione interessate della flessibilità connessa all'utilizzo dei tassi di cofinanziamento Ue al 100% per le annualità 2020-2021, 2021-2022, 2023-2024. Il valore riportato è riferito ai Programmi operativi adottati al 31.07.2025; (\*\*\*) valore a cui è stata applicata la flessibilità del 15% (la possibilità prevista dalle regole di chiusura di spostare il 15% degli investimenti di un determinato programma da una priorità a un'altra per garantire il completo assorbimento delle risorse finanziarie).

| Programmi operativi regionali  | Dotazione finanziaria complessiva (**) | Di cui: quota Ue | Spesa certificata totale | Spesa certificata Ue (***) | Quota della spesa certificata Ue |
|--------------------------------|----------------------------------------|------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------------|
|                                |                                        | (a)              | (b)                      | (c)                        | (d) =(c/a) (%)                   |
| <b>Regioni più sviluppate</b>  |                                        |                  |                          |                            |                                  |
| Piemonte                       | 1.838,1                                | 919,1            | 1.624,5                  | 919,1                      | 100                              |
| Valle d'Aosta                  | 117,0                                  | 58,5             | 97,3                     | 58,5                       | 100                              |
| Lombardia                      | 1.941,0                                | 970,5            | 1.454,4                  | 970,5                      | 100                              |
| P.A. Bolzano                   | 273,2                                  | 136,6            | 237,2                    | 136,6                      | 100                              |
| P.A. Trento                    | 218,6                                  | 109,3            | 164,5                    | 109,3                      | 100                              |
| Veneto                         | 1.364,3                                | 682,2            | 1.045,3                  | 682,2                      | 100                              |
| Friuli Venezia Giulia          | 507,2                                  | 253,6            | 566,1                    | 253,6                      | 100                              |
| Liguria                        | 731,1                                  | 373,5            | 745,9                    | 373,5                      | 100                              |
| Emilia-Romagna                 | 1.268,2                                | 634,1            | 1.323,1                  | 634,1                      | 100                              |
| Toscana                        | 1.525,4                                | 762,7            | 1.603,6                  | 762,7                      | 100                              |
| Umbria                         | 649,8                                  | 324,9            | 459,1                    | 324,9                      | 100                              |
| Marche                         | 868,0                                  | 436,7            | 706,6                    | 436,7                      | 100                              |
| Lazio                          | 1.871,6                                | 935,8            | 1.307,7                  | 935,8                      | 100                              |
| <b>Totale</b>                  | <b>13.173,5</b>                        | <b>6.597,4</b>   | <b>11.335,2</b>          | <b>6.597,4</b>             | <b>100</b>                       |
| <b>Regioni in transizione</b>  |                                        |                  |                          |                            |                                  |
| Abruzzo                        | 414,0                                  | 207,0            | 327,4                    | 207,0                      | 100                              |
| Molise                         | 125,1                                  | 76,8             | 97,0                     | 76,8                       | 100                              |
| Sardegna                       | 1.375,8                                | 687,9            | 1.030,2                  | 687,9                      | 100                              |
| <b>Totale</b>                  | <b>1.914,9</b>                         | <b>971,7</b>     | <b>1.454,7</b>           | <b>971,7</b>               | <b>100</b>                       |
| <b>Regioni meno sviluppate</b> |                                        |                  |                          |                            |                                  |
| Campania                       | 4.864,1                                | 3.713,0          | 4.547,2                  | 3.713,04                   | 100                              |
| Puglia                         | 4.450,6                                | 3.560,5          | 5.133,0                  | 3.560,47                   | 100                              |
| Basilicata                     | 840,3                                  | 557,8            | 802,4                    | 557,83                     | 100                              |
| Calabria                       | 2.223,2                                | 1.784,2          | 2.175,0                  | 1.784,22                   | 100                              |
| Sicilia                        | 5.093,1                                | 4.033,5          | 4.573,5                  | 4.033,50                   | 100                              |
| <b>Totale</b>                  | <b>17.471,2</b>                        | <b>13.649,1</b>  | <b>17.231,1</b>          | <b>13.649,06</b>           | <b>100</b>                       |
| <b>Totale Por</b>              | <b>32.559,7</b>                        | <b>21.218,1</b>  | <b>30.021,0</b>          | <b>21.218,1</b>            | <b>100</b>                       |

Fonte: elaborazioni Dpcoes su dati SFC14-20.

e Por) Fesr e Fse (al netto di quanto rientrante nell'Obiettivo della Cooperazione Territoriale Europea) ha quasi raggiunto il totale delle risorse disponibili: 99,7% dei 47,9 miliardi di euro circa di contributo complessivo dell'Unione europea (Tab. 1)<sup>2</sup>. Per i Programmi regionali risulta un pieno utilizzo delle risorse (Tab. 2). Solo due Programmi nazionali – Iniziativa Occupazione Giovani e Scuola – hanno registrato un parziale disimpegno, per un importo complessivo di 87,2 milioni di euro, a causa delle difficoltà attuative già segnalate nelle precedenti edizioni del Rapporto. Poiché la spesa certificata sarà sottoposta nei prossimi mesi alle verifiche di chiusura da parte della Commissione europea (con scadenza a febbraio 2026), gli importi indicati potranno subire rettifiche marginali.

## 17.2 I ritardi del ciclo di programmazione 2021-2027

Nel ciclo di programmazione 2021-2027, l'Italia dispone di circa 74 miliardi di euro di Fondi strutturali destinati agli interventi sul territorio nazionale (Tab. 3). L'importo comprende le risorse del Fesr (al netto dell'Obiettivo di Cooperazione Territoriale Europea), del Fse+ e del Fondo per una Transizione Giusta (Jtf), incluse le quote di cofinanziamento nazionale, pari complessivamente a 31,9 miliardi di euro.

**Tabella 3 Fondi strutturali 2021-2027: risorse programmate al 30 giugno 2025 dei PN e dei PR (milioni di euro)**

| Programmi nazionali                                                      | Risorse programmate |
|--------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale | 5.561,6             |
| Sicurezza per la Legalità                                                | 235,3               |
| Equità nella Salute                                                      | 625,0               |
| Inclusione e Lotta alla Povertà                                          | 4.079,9             |
| Giovani, Donne e Lavoro                                                  | 5.088,7             |
| Scuola e Competenze                                                      | 3.781,0             |
| Metro Plus e Città Medie Sud                                             | 3.002,5             |
| Cultura                                                                  | 648,3               |
| Capacità per la Coesione AT                                              | 1.267,4             |
| <b>Totale</b>                                                            | <b>24.289,7</b>     |
| Jtf                                                                      | 1.211,3             |
| <b>Totale Programmi nazionali</b>                                        | <b>25.501,0</b>     |
| Programmi regionali                                                      | Risorse programmate |
| Regioni più sviluppate                                                   | 18.900,5            |
| Regioni in transizione                                                   | 2.782,8             |
| Regioni meno sviluppate                                                  | 26.695,3            |
| <b>Totale Programmi regionali</b>                                        | <b>48.378,6</b>     |
| <b>Totale generale</b>                                                   | <b>73.879,6</b>     |

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

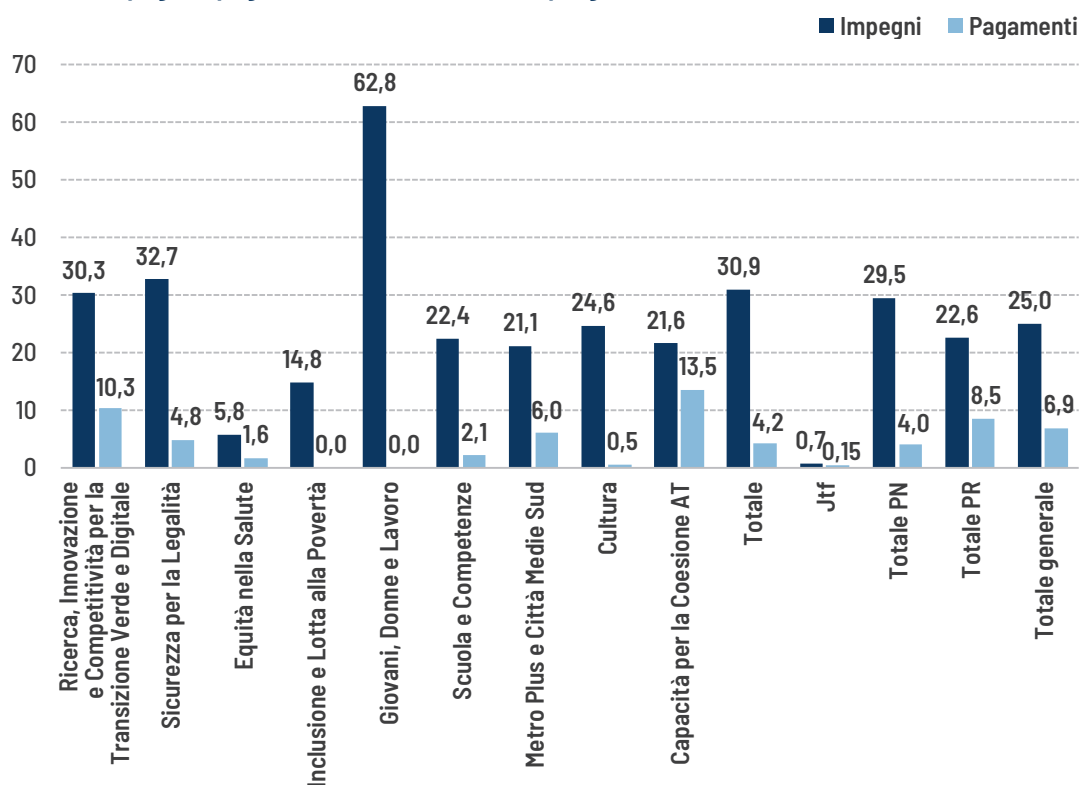
<sup>2</sup> Il risultato comprende i 14,2 miliardi assegnati con il programma React-Eu, che ha rafforzato la dotazione finanziaria dei Fondi nel periodo 2020-2021 per far fronte alla crisi pandemica. I dati non contemplano la spesa certificata in "overbooking" ossia in avanzo rispetto al contributo assegnato, che alcuni Programmi certificano per avere a disposizione un bacino finanziario di spese ammissibili con cui compensare eventuali riduzioni.

Lo stato di attuazione complessivo del ciclo, rilevato dal sistema di Monitoraggio dell'Igrue al 30 giugno 2025, mostra che l'avanzamento finanziario dei Programmi nazionali (Pn) e regionali (Pr) è ancora nella fase iniziale. Le risorse impegnate e pagate (provenienti dal Fesr, dal Fse+ e dal Jtf) ammontano complessivamente a 18,4 e 5,1 miliardi di euro, pari rispettivamente al 25% e al 6,9% delle risorse assegnate (Fig. 1). In questo quadro generale di lenta attuazione, i dati evidenziano andamenti differenziati tra Programmi, ambiti di intervento e territori.

I Pn mostrano in media un avanzamento pari al 29,5% per gli impegni e al 4% per i pagamenti, ma con variazioni significative. Il Programma Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale – il più rilevante per dotazione finanziaria, gestito congiuntamente da Mimit, Mur e Mase, a sostegno degli investimenti nell'industria sostenibile e innovativa del Mezzogiorno – registra una performance superiore alla media, con impegni al 30,3% e pagamenti al 10,3% delle risorse assegnate. Anche il Pn Sicurezza per la Legalità gestito dal Ministero dell'Interno, con una dotazione finanziaria limitata, mostra un avanzamento sopra la media, con impegni al 32,7% e pagamenti al 4,8%. Risultati relativamente positivi anche per il Pn Capacità per la Coesione, che sostiene il rafforzamento amministrativo della PA, soprattutto a livello locale: impegni al 21,6% e pagamenti al 13,5%.

Più critici, invece, i progressi dei due Programmi gestiti dal Ministero del Lavoro che insieme valgono 9 miliardi di euro: Pn Giovani Donne e Lavoro e Pn Inclusione e Lotta alla Povertà. Il primo, che finanzia incentivi all'occupazione, registra la più elevata percentuale di impegni (62,8% della dotazione finan-

**Figura 1 Fonti strutturali 2021-2027: attuazione finanziaria al 30 giugno 2025 dei PN e dei PR (impegni e pagamenti in % delle risorse programmate)**

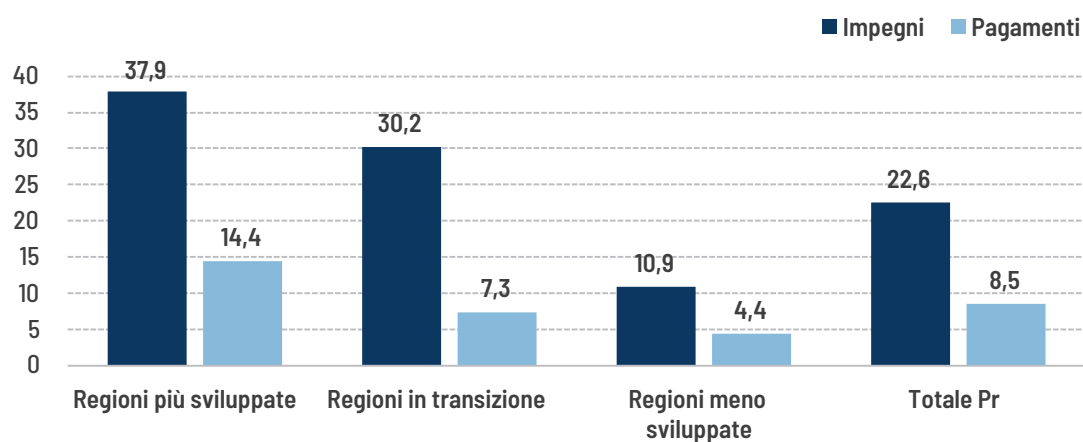


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

ziaria), ma nessun pagamento. Il secondo, dedicato ai servizi sociali e all'inclusione dei soggetti più deboli (bambini, anziani, disabili, indigenti, donne in difficoltà, migranti), oltre a non registrare pagamenti, mostra anche una bassa percentuale di impegni sulle risorse assegnate (14,8%). Situazione analoga per il Pn Equità nella Salute, che finanzia interventi nel sistema sanitario del Mezzogiorno: impegni al 5,8% e pagamenti all'1,6%. Tra i Programmi territoriali, il Pn Metro Plus e Città Medie Sud presenta impegni al 21,1% e pagamenti al 6%, mentre il Pn Jtf, rivolto alle aree di Taranto e Sulcis per la transizione industriale, mostra un avvio ancora marginale, con meno dell'1% di risorse impegnate e spese.

Passando ai Programmi regionali (Pr), i dati di avanzamento finanziario del ciclo 2021-2027 ripropongono le differenze territoriali già osservate nei precedenti cicli di programmazione, con scostamenti ormai strutturali nei ritmi di attuazione tra le diverse categorie di regioni (Fig. 2). Al 30 giugno 2025, i Pr delle regioni più sviluppate mostrano un progresso ancora contenuto, ma comunque più rapido rispetto alla media nazionale, con impegni pari al 37,9% e pagamenti al 14,4% del contributo assegnato. Al contrario, i Programmi delle regioni del Mezzogiorno, evidenziano le maggiori difficoltà di avvio: l'avanzamento medio si ferma al 10,9% per gli impegni e al 4,4% per i pagamenti. Le regioni in transizione si confermano in una posizione intermedia tra le aree più sviluppate e quelle meno sviluppate, con impegni su livelli prossimi alle prime (30,2%), ma pagamenti al 7,3%.

**Figura 2 Fondi strutturali 2021-2027: attuazione finanziaria al 30 giugno 2025 dei PR, per categoria di regioni (impegni e pagamenti in % delle risorse programmate)**

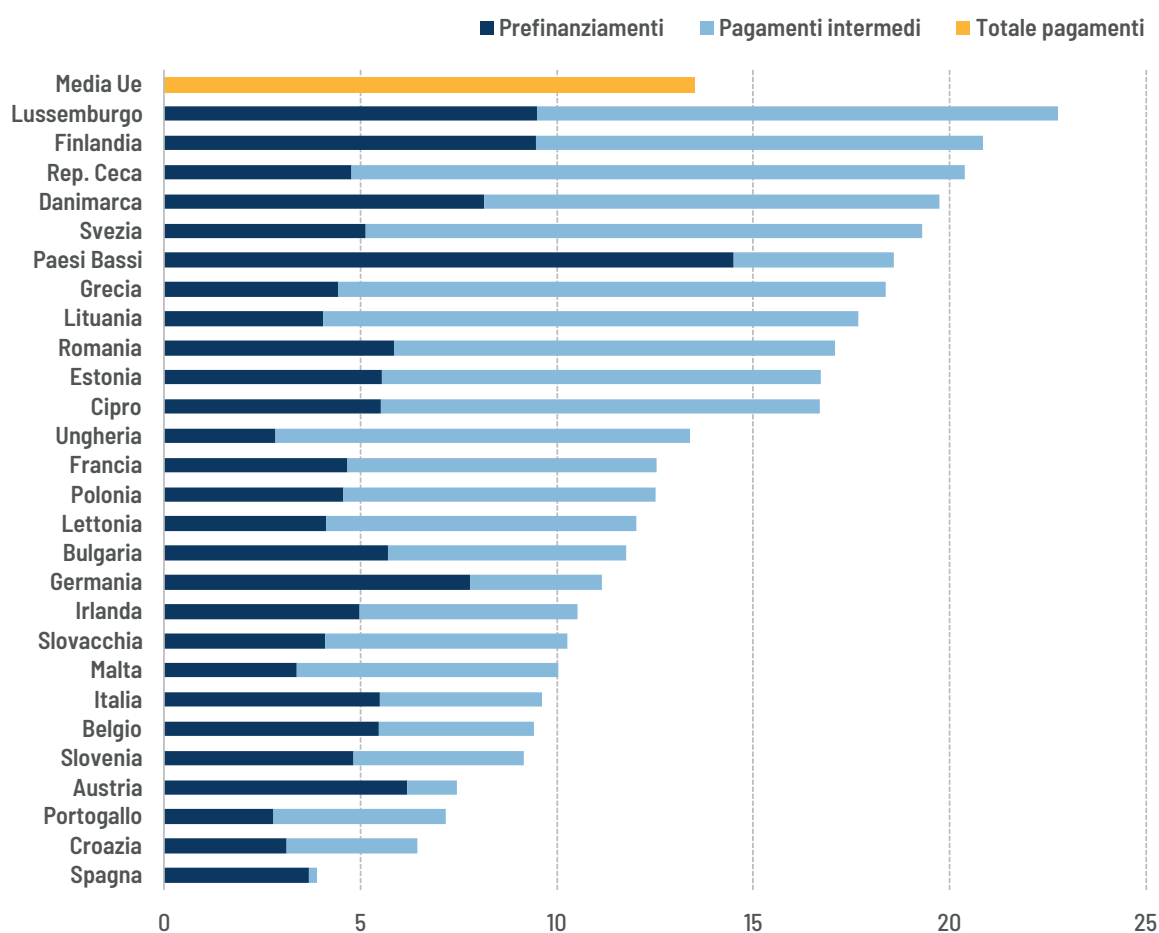


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Il ritardo di attuazione del ciclo 2021-2027 non è un fenomeno solo italiano. Le erogazioni dal bilancio comunitario agli Stati membri, comprensive dei pagamenti a titolo di prefinanziamento e dei pagamenti a titolo delle spese certificate, sebbene caratterizzati da significative differenze tra Paesi, sono in media pari al 13,5% del totale delle assegnazioni finanziarie agli Stati membri (Fig. 3).

L'attuazione del ciclo 2021-2027 è di fatto iniziata solo nel 2023, con oltre un anno di ritardo rispetto alle previsioni iniziali. Le cause sono riconducibili a fattori di contesto ormai noti: l'adozione tardiva del nuovo quadro regolamentare della politica di coesione (approvato soltanto nel giugno 2021); la necessità di far fronte alle crisi successive alla pandemia, alla guerra russo-ucraina e allo shock energetico; la sovrapposizione con gli impegni attuativi dei Pnrr, soprattutto in Italia. Tutti questi elementi

**Figura 3 Politiche di coesione Ue 2021-2027: avanzamento finanziario al 29 settembre 2025 per Stato membro (pagamenti in % del contributo Ue)**



Fonte: Commissione europea, opendata.

hanno rallentato la capacità degli Stati membri di progettare e avviare tempestivamente gli investimenti, incidendo soprattutto nei settori in cui la filiera di progettazione e attuazione è interamente pubblica, come quelli legati all'offerta di servizi ai cittadini e al riequilibrio territoriale delle prestazioni pubbliche.

La fotografia restituita dai dati di monitoraggio attualmente disponibili è tuttavia ancora provvisoria, sia per il livello di avanzamento finanziario dei Programmi, sia per quanto riguarda l'entità complessiva delle risorse destinate alla coesione. Le allocazioni complessive, i contenuti dei Programmi e i ritmi di spesa saranno infatti fortemente influenzati dalle decisioni di riprogrammazione legate alla revisione di medio termine discussa di seguito, che trovano proprio nel ritardo di attuazione del ciclo 2021-2027 una delle loro principali motivazioni.

### 17.3 La revisione di medio termine

La serie di eventi economici e geopolitici che ha segnato l'ultimo triennio – la pandemia, la guerra russo-ucraina, la crisi energetica e delle forniture strategiche, i nuovi equilibri geopolitici e di sicurezza

internazionale – ha ridefinito in profondità le sfide e le priorità politiche dell’Unione europea. Queste emergenze hanno posto la necessità di reperire nuove risorse all’interno del bilancio pluriennale 2021-2027, anche attraverso un riutilizzo mirato dei fondi già esistenti.

In questo contesto, la politica di coesione è stata chiamata a contribuire con le proprie risorse al finanziamento delle nuove priorità europee. Le ragioni di questa scelta sono molteplici: la coesione rappresenta lo strumento di investimento più rilevante del bilancio dell’Unione; le riprogrammazioni del ciclo 2014-2020 hanno già dimostrato la sua capacità di risposta rapida di fronte a crisi ed emergenze; il quadro regolatorio 2021-2027, definito prima delle recenti crisi, non riflette pienamente le nuove priorità dell’Unione; gli obiettivi ampi e flessibili dei Fondi di coesione consentono di reindirizzare risorse verso ambiti emergenti; infine, una quota significativa di Fondi non ancora impegnata o spesa rende tecnicamente più agevole la revisione dei Programmi.

L’occasione per questo riallineamento strategico è offerta dal riesame intermedio (mid-term review) previsto per il 2025 dal quadro giuridico della politica di coesione (art. 18 del Regolamento 2021/1060). Tale revisione consente agli Stati membri di rivedere i Programmi a quattro anni dall’avvio del ciclo, adeguandoli alle nuove sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per Paese, ai progressi verso i target intermedi o a eventuali criticità attuative. Al riesame è collegata una riserva di flessibilità pari al 50% delle risorse destinate alle ultime due annualità (2026-2027), che la Commissione europea assegna sulla base delle proposte di modifica presentate dagli Stati membri.

Il 18 settembre 2025, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato i nuovi regolamenti sulla revisione di medio termine, che non solo ridefiniscono modalità e tempistiche del riesame, ma introducono una revisione sostanziale delle priorità della politica di coesione, anticipando alcune linee di riforma in vista del prossimo ciclo di programmazione 2028-2034<sup>3</sup>.

### 17.3.1 I nuovi ambiti strategici

Gli ambiti di intervento strategici verso i quali reindirizzare le risorse dei Fondi per la coesione nell’ambito della revisione di medio termine dei Programmi sono cinque: Difesa e sicurezza; Abitazioni a pressì accessibili; Accesso all’acqua, gestione sostenibile e resiliente dell’acqua; Transizione energetica; Competitività.

**Difesa e sicurezza.** In linea con quanto indicato nel Libro Bianco sul futuro delle Difesa Europea/Preparati per il 2030, vengono previsti due nuovi obiettivi specifici all’interno del Fesr. Il primo – “Enhancing industrial capacities to foster dual use as well as defence capabilities” (OS1: un’Europa più competitiva e intelligente) – consente agli Stati membri di riprogrammare le risorse destinate agli investimenti per l’occupazione e la crescita per migliorare le capacità produttive delle imprese nel settore della difesa, senza restrizioni territoriali o di dimensioni d’impresa. Il secondo – “Developing

<sup>3</sup> Il pacchetto del riesame comprende: i) regolamento (Ue) 2025/1914 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 settembre 2025 che modifica i regolamenti (Ue) 2021/1058 e (Ue) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio; ii) regolamento (Ue) 2025/1913 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 settembre recante modifica del regolamento (Ue) 2021/1057 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (Fse+) per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche. Le modifiche regolamentari consentono alle Autorità di gestione dei Programmi di presentare la propria proposta di revisione intermedia entro il 31 dicembre 2025, prorogando la scadenza del 31 marzo 2025 originariamente prevista. Inoltre, ai Programmi che hanno già presentato la loro proposta di revisione, viene consentito di ripresentare una nuova proposta di revisione intermedia adeguandola ai nuovi indirizzi, entro due mesi dall’entrata in vigore del pacchetto regolamentare.



resilient defence or dual use infrastructure to foster military mobility in the Union" (OS3: un'Europa più connessa) – contribuisce a costruire infrastrutture di difesa resilienti o a doppio uso per favorire la mobilità militare all'interno dell'Unione.

Il rafforzamento dell'interazione fra difesa comune e politiche di coesione emerge anche dall'introduzione di una quarta area tematica nell'ambito delle tecnologie Step dedicata alle "defence technologies", in un'accezione che mira a considerare "critiche" tutte le tecnologie e le produzioni riconducibili al settore della difesa, come già prospettato nel Libro Bianco. Gli Stati membri vengono inoltre incoraggiati a trasferire volontariamente le risorse del Fesr verso la "Connecting europe facility" (Cef), per rafforzare i Corridoi europei per la mobilità militare. In caso di trasferimento, gli Stati membri potranno usufruire per queste risorse degli stessi incentivi sui tassi di prefinanziamento e cofinanziamento previsti nei casi di riallocazioni sulle nuove priorità strategiche del Fesr discussi di seguito.

**Abitazioni a pressì accessibili (inclusa l'edilizia sociale).** Sono collegati al sostegno del modello sociale europeo i due nuovi obiettivi specifici "Promoting access to affordable housing, and related reforms" (OS2: un'Europa più verde e resiliente e OS4: un'Europa più sociale e inclusiva) e "Fostering integrated territorial development, through access to affordable housing, and the development of related reforms in all types of territories" (OS5: un'Europa più vicina ai cittadini). Entrambi rafforzano azioni già presenti nei Programmi del Fse+ e del Fesr.

I nuovi obiettivi ampliano il concetto di housing sociale, con l'intento di contrastare il forte e crescente aumento dei prezzi e dei canoni di locazione registrato negli ultimi anni. Un fenomeno che ha contribuito all'impoverimento dei gruppi più vulnerabili, delle famiglie a basso e medio reddito e dei giovani, generando effetti negativi anche sul mercato del lavoro e sulle dinamiche di mobilità territoriale. Poiché la crescita dei redditi non ha tenuto il passo con l'aumento dei costi abitativi, la disponibilità di alloggi a canoni sostenibili diventa uno strumento essenziale per rinnovare la tradizione del welfare europeo, in coerenza con i principi e i valori del Nuovo Bauhaus Europeo.

**Accesso all'acqua, gestione sostenibile e resiliente dell'acqua.** Il nuovo obiettivo specifico "Promoting secure access to water, sustainable water management and water resilience" (OS2: un'Europa più verde e resiliente) amplia azioni già finanziabili con il Fesr per rispondere alle sfide dei cambiamenti climatici, consentendo l'efficientamento del riutilizzo dell'acqua a fini non agricoli, il ripristino ecologico degli ecosistemi di acqua dolce e il miglioramento del trattamento delle acque reflue. Se effettuata in modo sostenibile, viene consentito anche il finanziamento della desalinizzazione, finora osteggiato per l'impiego di tecnologie energivore. Anche il campo d'intervento del Jtf viene ampliato per includere investimenti nel settore idrico, mirati ad affrontare la carenza d'acqua, rafforzare la resilienza ai cambiamenti climatici e sostenere la transizione verso economie locali sostenibili.

**Transizione energetica.** Allo scopo di accelerare la decarbonizzazione dell'industria, viene ampliato l'ambito del sostegno offerto dal Fesr ai progetti di decarbonizzazione, con il nuovo obiettivo specifico "Promoting energy interconnectors and related transmission infrastructure, and the deployment of recharging infrastructure" (OS2: un'Europa più verde e resiliente). Lo sforzo di investimento in questo settore è funzionale a consentire ai settori ad alta intensità energetica di accedere a fonti energetiche più stabili e diversificate in un mercato interno dell'energia meno frammentato, rafforzandone la sostenibilità e competitività.



**Competitività.** In questo ambito di intervento strategico i regolamenti anziché introdurre nuovi obiettivi specifici, facilitano la concentrazione delle risorse della coesione su due direttrici: il rafforzamento dell'iniziativa Step (Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa) introdotta dal Regolamento (Ue) 2024/795, e il sostegno agli investimenti delle grandi imprese.

Stati membri e regioni vengono incentivati a incrementare il contributo del Fesr a favore di Step: l'iniziativa europea per sostenere la competitività e rafforzare l'autonomia strategica dell'Ue attraverso gli investimenti nelle tecnologie critiche (digitali, deep tech, tecnologie pulite (net-zero) e biotecnologie). A tal fine, il massimale del 20% di risorse comunitarie indirizzabile in favore di questi investimenti viene rimosso.

Pur ribadendo la necessità per Stati membri e regioni di riservare una particolare attenzione alle Pmi, le nuove disposizioni consentono, nei Paesi il cui Pil pro capite è inferiore alla media dell'Ue-27, di finanziare anche grandi imprese per specifici interventi di sviluppo e transizione; in particolare per: 1) sostenere investimenti che contribuiscono agli obiettivi di Step; 2) rafforzare le capacità industriali negli ambiti dell'uso "duale" e della difesa; 3) contribuire a un progetto europeo di difesa di interesse comune; 4) facilitare la decarbonizzazione industriale, ad esempio nei settori ad alta intensità energetica o nell'industria automobilistica; 5) sostenere investimenti in progetti che partecipano direttamente a un Ipcei (Importanti progetti di comune interesse europeo). In quest'ultimo caso si prevede non solo l'estensione del supporto alle grandi imprese, ma anche la possibilità che il Fesr possa finanziare direttamente, senza la necessità di ricorrere a bandi, i progetti rientranti tra gli Ipcei già approvati dalla Commissione. Gli investimenti delle grandi imprese sono ammissibili anche al sostegno del Jtf, laddove tali investimenti siano necessari, tra l'altro, per l'attuazione del piano per una transizione giusta e per la creazione di posti di lavoro.

Oltre a queste importanti modifiche legislative, assumono particolare rilievo due chiare indicazioni di cui tener conto nell'ambito del riesame intermedio: (i) essere più selettivi nell'erogazione degli aiuti alle imprese: una maggiore selettività consentirebbe di sostenere meglio la modernizzazione e la diversificazione delle economie regionali; (ii) riconoscere e rafforzare il ruolo delle grandi imprese nello sviluppo regionale, valorizzandole come motori di crescita capaci di orientare ricerca, innovazione e trasferimento di conoscenze e tecnologie lungo l'intera catena del valore.

Per orientare la maggiore quantità possibile di risorse verso le nuove priorità strategiche europee, viene prevista un'applicazione flessibile della originaria cornice regolamentare della coesione in materia di concentrazione tematica. Agli Stati che concentrano le risorse sulle nuove priorità strategiche dell'Unione, e/o sugli obiettivi Step si consente di derogare dal rispetto del principio di concentrazione tematica a livello nazionale o a livello della categoria di regione, nonché del calcolo del contributo del Fesr all'azione per il clima.

La spinta a indirizzare le risorse per sostenere le priorità strategiche dell'Unione è evidente, inoltre, nel richiamo alla possibilità di spostare finanziamenti dai Programmi a gestione concorrente conferendoli agli strumenti sottoposti alla gestione diretta da parte delle istituzioni europee. Oltre al richiamato meccanismo per collegare l'Europa (Mce), viene incoraggiato il passaggio di risorse dai Programmi nazionali e regionali ad altre iniziative comunitarie: InvestEU, Iniziativa Urbana europea e al recente strumento per gli Investimenti in materia di Innovazione Interregionale (I3). Sebbene il tra-

sferimento di risorse a queste iniziative preveda meccanismi di utilizzo dei finanziamenti a beneficio dello Stato membro che conferisce le risorse, la programmazione e la gestione di queste iniziative valorizza priorità, logiche e strumenti di lavoro formulati a livello europeo.

### 17.3.2 Gli Incentivi alle riprogrammazioni

In questa cornice di sostanziale riorientamento strategico, gli Stati membri e le Regioni sono fortemente incoraggiati a riprogrammare e indirizzare le risorse ancora disponibili nei Programmi verso le nuove priorità, dal momento che i regolamenti del riesame rendono disponibile un vero e proprio pacchetto di incentivi e facilitazioni a favore dei Programmi che procederanno a riprogrammare le loro risorse in coerenza con le sollecitazioni e le priorità indicate dalla Commissione finalizzate a massimizzare il contributo degli investimenti per la coesione alle nuove priorità politiche dell'Unione. Pertanto, sebbene, almeno da un punto di vista formale, le modifiche ai Programmi saranno effettuate "su base volontaristica", tenuto conto che la regolazione del riesame intermedio non impone di proporre variazioni ai Programmi, nei casi in cui lo Stato membro non le ritenga necessarie, sussistono, nei fatti, alcuni aspetti più "di sostanza" che verranno approfonditi nel proseguo che rendono tale volontarietà fortemente condizionata.

Ai Programmi Fesr e Fse+ che si sottopongono a riprogrammazione viene accordato un prefinanziamento una tantum pari al 20%<sup>4</sup> delle risorse riallocate sui nuovi obiettivi specifici.

Ai Programmi Fesr, Fse+ e Jtf che riallocano almeno il 10% della propria dotazione verso le nuove priorità viene concesso un ulteriore prefinanziamento pari al 1,5%<sup>5</sup> delle risorse di cofinanziamento Ue del Programma. Questa facilitazione si cumula con una dilazione temporale: il termine finale di ammissibilità della spesa del ciclo di programmazione (e il relativo disimpegno automatico) è infatti, prorogato dall'attuale 31 dicembre 2029 al 31 dicembre 2030.

Infine, il tasso di cofinanziamento Ue applicabile alle nuove priorità potrà essere incrementato del 10% rispetto al tasso del Programma, riducendo così il necessario contributo integrativo proveniente dai bilanci nazionali e l'ammontare complessivo della dotazione finanziaria.

Al di là dei tecnicismi, le agevolazioni previste in caso di riprogrammazione producono effetti concreti sull'attuazione dei Programmi. L'ammontare dei prefinanziamenti, oltre ad aumentare la liquidità a disposizione per accelerare l'avvio e l'attuazione dei progetti, contribuisce alla riduzione dell'obiettivo di spesa fissato dal target N+3<sup>6</sup> facilitando il raggiungimento dell'imminente obiettivo di spesa fissato per dicembre 2025. Considerato lo stato di avanzamento finanziario del ciclo 2021-2027, per alcuni Programmi italiani l'adesione al pacchetto del riesame si può considerare "necessitata". In un'ottica di medio termine, inoltre, il prolungamento di un anno del termine del ciclo di programmazione aumenta le possibilità di realizzazione degli investimenti e della spesa a fine periodo.

<sup>4</sup> Le priorità a sostegno di investimenti che contribuiscono agli obiettivi Step nell'ambito di una richiesta di modifica del Programma presentata alla Commissione entro il 31 marzo 2025 mantengono il prefinanziamento eccezionale una tantum applicabile al momento della presentazione di tale richiesta, pari al 30%.

<sup>5</sup> Le modifiche regolamentari prevedono condizioni ancora più favorevoli per le regioni dell'Ue confinanti con Russia e Bielorussia, particolarmente colpite dalla guerra contro l'Ucraina.

<sup>6</sup> L'importo del prefinanziamento viene infatti scomputato dall'obiettivo di spesa indicato dal target N+3.

### 17.3.3 Le valutazioni della Svimez

Le nuove regole delle riprogrammazioni implicano rilevanti opportunità per i Programmi italiani finanziati dal Fesr, ma allo stesso tempo impongono la necessità di attente riflessioni e valutazioni. Fin dalla presentazione delle proposte di modifica regolamentari avvenuta lo scorso aprile, le evoluzioni del pacchetto del riesame intermedio sono state osservate dalle Amministrazioni con un misto di attesa salvifica e una certa apprensione per gli effetti sul ciclo di programmazione 2021-2027. I Programmi italiani presentano difatti non poche difficoltà attuative. In questa fase autunnale tutti i Programmi si stanno confrontando con la possibilità di riprogrammare in maniera sostanziale la loro strategia di sviluppo e, di conseguenza, le azioni da realizzare. Sebbene la decisione di riprogrammazione rientri nella discrezionalità delle autorità statali, è indubbio, che, alla luce dello stato di avanzamento finanziario dei Programmi nazionali e regionali del ciclo 2021-2027 italiani e degli altri Paesi Ue, le facilitazioni accordate rappresentino un'occasione da non perdere, per raggiungere gli obiettivi di spesa e migliorare lo stato di avanzamento degli investimenti.

Sulla base delle intenzioni di riprogrammazione comunicate alla data dell'8 ottobre 2025 dalle Autorità di gestione al Dpcoes, risulta che, su 48 Programmi, 22 intenderebbero aderire al riesame intermedio, introducendo una o più delle nuove priorità strategiche<sup>7</sup>.

Nel complesso, qualora tali intenzioni di riprogrammazione dovessero tradursi in una proposta formale, verso le nuove priorità verrebbero indirizzati oltre 2 miliardi di euro in sola quota Ue, tra cui 835 milioni di euro sulla priorità "alloggi sostenibili e a prezzi accessibili", 537 milioni di euro sulla priorità "accesso all'acqua e resilienza idrica", 286 milioni sulla priorità "promozione della transizione energetica", 211 milioni ulteriori sulla priorità "Step".

Già da questi primi dati sembra emergere come gli incentivi proposti dalla Commissione per reindirizzare le risorse dei Programmi verso i nuovi ambiti strategici possano rappresentare, da più punti di vista, una potenziale opportunità per il nostro Paese. Il più elevato tasso di cofinanziamento europeo rappresenta un sensibile vantaggio in termini di risparmio di risorse nazionali e di facilitazione nel raggiungimento degli obiettivi di spesa. Si tratta di un passo molto importante da parte della Commissione che, pur di favorire le riprogrammazioni, è disposta a retrocedere su uno dei principi fondamentali che da sempre caratterizzano la politica di coesione: il cofinanziamento degli interventi con risorse nazionali finalizzato alla condivisione e corresponsabilità degli interventi da realizzare e delle finalità a loro sottese. Ancora più potente è l'incentivo offerto ai Programmi che riallocheranno almeno il 10% delle risorse verso le nuove priorità: un anno in più per completare gli interventi, le spese e la rendicontazione del ciclo 2021-2027. Un'opportunità che difficilmente non sarà colta, soprattutto dai Programmi che mostrano preoccupanti segnali di ritardo e affaticamento nell'attuazione.

Per quel che concerne i potenziali ambiti di riprogrammazione, allo stato attuale, già circa tre miliardi di euro sono stati messi a disposizione delle tecnologie Step dai Programmi nazionali e regionali del Fesr 2021-2027. Su questo punto sarebbe opportuno che la Commissione tenesse conto della rimodulazione già effettuata dalle Regioni del Mezzogiorno nell'ambito del computo del 10% di riprogrammazione necessario per avere l'anno aggiuntivo di rendicontazione.

<sup>7</sup> Cfr. L'Audizione del Ministro Foti dinanzi alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale dell'8 ottobre 2025.

Al di là delle tecnologie Step, sussiste un'ulteriore motivazione per la quale la riprogrammazione delle risorse proposta dalla Commissione potrebbe contribuire a migliorare l'avanzamento e l'efficacia degli attuali Programmi Fesr: la possibilità di far confluire al loro interno interventi coerenti con i nuovi obiettivi strategici individuati dalla Commissione e attualmente in fase di realizzazione attraverso le risorse nazionali del Fsc 2014-2020 e della programmazione operativa complementare (Poc) 2014-2020.

All'interno di questi due strumenti programmatori sono difatti già finanziati numerosi interventi riconducibili alle infrastrutture per la gestione dell'acqua (inclusa la prevenzione del dissesto idrogeologico), all'housing sociale e alle politiche abitative, alle infrastrutture per la transizione energetica. Potrebbe pertanto essere realizzata una coordinata azione di ricognizione, tesa a individuare quegli interventi che presentino tempi di realizzazione in linea con la scadenza del 2030 e coerenza con le regole e i requisiti europei per l'ammissibilità e la rendicontabilità delle spese (a partire dal principio del DNSH<sup>8</sup>).

Le operazioni di trasferimento di interventi da Fondi nazionali a Fondi europei andrebbero in ogni caso realizzate con grande attenzione per evitare che facciano venire meno il carattere di addizionalità delle risorse per la coesione. A questo proposito, la Svimez ha segnalato l'opportunità di dare corretta attuazione all'articolo 51 bis del decreto-legge n. 13 del 2023, in base al quale i rimborsi riconosciuti dalla Commissione europea a fronte di spese sostenute con risorse nazionali e rendicontate nell'ambito dei Programmi cofinanziati dai Fondi europei per la coesione devono essere trasferite sul conto corrente di tesoreria del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche. Si tratta di un meccanismo che assicura che i rimborsi europei derivanti da progetti retrospettivi (cioè investimenti originariamente coperti con risorse nazionali, ma che successivamente sono inseriti all'interno di un Programma Fesr per essere rendicontati e finanziati con le risorse europee) siano riutilizzati per finalità proprie della coesione.

Ai fini di consentire un'effettiva addizionalità, andrebbe poi assolutamente risolto, come proposto dalla Svimez, il problema della "doppia copertura" degli interventi che si spostano dal Fsc ai Programmi europei. In queste circostanze, difatti, le Amministrazioni titolari dei Programmi spesso non procedono, nel momento in cui l'intervento transita tra i progetti selezionati e rendicontati sul Fesr, a cancellare l'impegno contabile sul Fsc.

In definitiva, il complesso processo di riprogrammazione che tutti i Programmi dovranno affrontare nell'ambito della nuova procedura di riesame intermedio rende opportuno rilanciare l'attività di coordinamento centralizzato a cui è chiamata la Cabina di regia del Fondo per lo sviluppo e la coesione istituita dal decreto-legge n. 60 del 2024.

Tra le novità introdotte per la revisione di medio termine, poi, meritano attenzione le modalità previste per consentire e incentivare le riprogrammazioni delle risorse per la coesione a favore delle nuove priorità strategiche, e gli strumenti e i beneficiari chiamati a implementarle. Le nuove regole tendono ad accentrare a livello europeo l'individuazione delle priorità e delle modalità delle riprogrammazioni per massimizzare l'utilità dell'Unione nel suo complesso, anziché rispondere a esigenze specifiche delle regioni e dei territori originari beneficiari delle risorse. Sebbene le riprogrammazioni possano avvenire

<sup>8</sup> Il principio DNSH ("Do No Significant Harm", cioè "non arrecare un danno significativo") è un criterio introdotto dall'Unione europea per garantire che ogni intervento finanziato, in particolare con risorse del Green Deal e del Next Generation Eu, non danneggi in modo significativo l'ambiente. Significa che un progetto non deve compromettere sei obiettivi ambientali Eu: mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile delle risorse idriche e marine, economia circolare, prevenzione dell'inquinamento, e tutela della biodiversità. È un principio trasversale che guida la programmazione e la valutazione degli investimenti pubblici e privati nella transizione ecologica.

esclusivamente su base volontaria, la revisione di medio periodo pone la Commissione in una oggettiva posizione di forza, in grado di incidere in maniera rilevante sulla composizione delle modifiche ai Programmi necessarie per ottenerne l'approvazione definitiva e l'assegnazione delle ultime tranches di risorse.

La posizione di forza di cui gode la Commissione nell'approvare la versione "finale" delle allocazioni di risorse nell'ambito del riesame intermedio dei Programmi, assieme ai rilevanti incentivi assicurati ai Programmi che procederanno a riallocare le risorse verso le nuove priorità, lasciano presupporre, nonostante il carattere "volontario", che non poche riprogrammazioni andranno nelle direzioni auspiccate dalla Commissione. È altresì presumibile che tali riprogrammazioni riguarderanno soprattutto i Programmi attualmente caratterizzati da ritardi e inefficienze nell'attuazione degli interventi. Questi Programmi potrebbero essere anche quelli più disponibili a aderire all'invito di trasferire le risorse della coesione ai fondi tematici a gestione diretta della Commissione, dal momento che questi trasferimenti allevierebbero i problemi di implementazione e raggiungimento dei target di spesa.

Il complesso delle indicazioni e delle proposte formulate dalla Commissione sembra convergere verso un approccio alle politiche di coesione sensibilmente più centralizzato rispetto al tradizionale approccio place-based, emergendo una chiara indicazione di policy mirata a concentrare le risorse per la coesione su un limitato numero di priorità, strumenti e interventi comuni. Un approccio ben differente rispetto al modello di governance multilivello che ha tradizionalmente caratterizzato le politiche di coesione, nel quale la Commissione si limita a indicare i grandi obiettivi strategici e le relative concentrazioni tematiche, rimettendo alle decisioni degli Stati membri e soprattutto dei singoli Programmi, l'allocazione delle risorse tra i vari obiettivi specifici, nonché le modalità e gli interventi con cui perseguirli.

387

Questa tendenza alla centralizzazione sottende a un approccio per molti versi antitetico al modello di policy con cui da sempre è stata costruita l'intera architettura delle politiche europee di coesione: il cosiddetto approccio place-based, che sino ad ora ha riconosciuto un ruolo strategico agli attori presenti sui territori, e in particolare alle Regioni, nell'individuare i fabbisogni e le priorità nell'utilizzo delle risorse per la coesione. La sfida della nuova politica di coesione sarà quella di rafforzare la complementarità degli obiettivi di rafforzamento della competitività europea con le finalità di riequilibrio nelle opportunità di sviluppo dei territori meno avanzati.

Gli incentivi e le semplificazioni tese a favorire il trasferimento delle risorse dai Fondi per la coesione (fondi a gestione concorrente) verso strumenti e fondi tematici a gestione diretta della Commissione sottende l'idea che fondi specializzati su precisi ambiti, gestiti attraverso le semplificazioni amministrative e procedurali di cui beneficiano gli strumenti europei a gestione diretta, siano più efficaci, rispetto al Fesr, sia nell'individuare, progettare e realizzare gli investimenti strategici, sia per lo sviluppo territoriale sia per gli obiettivi prioritari individuati dalla Commissione. Un altro segnale di un sostanziale cambiamento rispetto al tradizionale approccio place-based, in cui un ruolo cardine viene svolto dalle proposte di progettualità espresse dai territori.

Al riguardo, particolarmente indicativo è il focus su InvestEU, il programma faro dell'Ue volto a stimolare gli investimenti nei settori industriali strategici. La Commissione, difatti, propone di rendere possibile il trasferimento di risorse dal Fesr ai comparti nazionali di InvestEU, al fine di attuare un nuovo strumento finanziario per il conseguimento degli obiettivi della politica di coesione.

Allo stesso tempo la Commissione invita gli Stati membri a trasferire le risorse del Fesr a favore dell'Interregional Innovation Investment Instrument e dell'European Urban Initiative, sempre nell'ottica di realizzare una maggiore efficacia, ma anche flessibilità e semplicità nell'utilizzo delle risorse.

La centralizzazione degli strumenti tende poi a coincidere con la centralizzazione delle decisioni relative alle tipologie di territori dove concentrare gli interventi. È questo il caso del meccanismo per collegare l'Europa (Cef) che determinerebbe una focalizzazione delle risorse lungo i corridoi di mobilità militare oppure, ancor più, dell'European Urban Iniziative, le cui risorse si concentrano sulle aree metropolitane.

Per quel che concerne i soggetti beneficiari, la Commissione riconosce con enfasi il ruolo rilevante svolto dalle grandi imprese nei processi di sviluppo regionale. Nella prospettiva di rafforzare tale ruolo, la proposta consente, per la prima volta, alle grandi imprese di ricevere agevolazioni attraverso le risorse della coesione, purché funzionali a sostenere investimenti rientranti nelle nuove priorità. Si tratta di una sorta di rivoluzione copernicana, dal momento che tutte le programmazioni delle politiche europee per la coesione che si sono susseguite negli ultimi decenni si sono caratterizzate per l'atteggiamento ostativo alla possibilità, per le grandi imprese, di accedere ai Fondi per la coesione. Il riconoscimento del ruolo delle grandi imprese, la loro possibilità di accesso alle risorse della coesione, così come l'invito a evitare interventi a pioggia nella politica industriale e di sviluppo appaiono elementi di novità da salutare con favore.

Un'ulteriore modifica regolatoria rischia tuttavia di avere implicazioni negative sulle allocazioni territoriali degli investimenti delle industrie operanti nei nuovi settori strategici. I regolamenti previgenti, difatti, consentivano gli aiuti alle grandi imprese attraverso le risorse della coesione unicamente se riferiti a investimenti nelle tecnologie Step e purché venissero realizzati all'interno delle regioni meno sviluppate o in transizione. Con riguardo alle regioni più sviluppate, al contrario, il supporto alle grandi imprese era ammesso solo in quelle ubicate in Stati membri con un Pil pro capite inferiore alla media Ue-27. Su questo punto, le nuove regole eliminano ogni forma di vincolo territoriale e regionale agli aiuti a favore delle grandi imprese, ponendosi in antitesi con una politica finalizzata a favorire gli investimenti nelle nuove filiere strategiche all'interno delle regioni meno sviluppate, in un'ottica non solo di riduzione dei divari territoriali, ma anche di una maggiore coesione sociale ed economica all'interno dell'Unione.

## 17.4 Il Fondo sviluppo e coesione

La politica di coesione è finanziata, come noto, oltre che dalle risorse dei Fondi strutturali europei e del relativo cofinanziamento nazionale, anche dalle disponibilità del Fondo sviluppo e coesione (Fsc) (disciplinato dal decreto legislativo n. 88/2011), volto a sostenere interventi per lo sviluppo – incentivi alle imprese e investimenti pubblici – con finalità di riequilibrio territoriale a valere su risorse nazionali. Alla ripartizione delle risorse del Fsc provvede, con proprie deliberazioni, il Cipess secondo le quote di riparto che attribuiscono l'80% delle assegnazioni al Mezzogiorno<sup>9</sup>.

Con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020, la governance del Fsc è stata riformata dal D.l.

<sup>9</sup> Fino al ciclo 2007-2013 la ripartizione territoriale del Fondo è stata determinata nell'85% al Mezzogiorno, mentre nel periodo di programmazione 2014-2020 la legge n. 147/2013 ha abbassato tale quota all'80%, confermata dal D.l n. 124/2023 anche per il ciclo 2021-2027.



n. 34/2019, che ha previsto la predisposizione di un unico Piano operativo denominato Piano sviluppo e coesione (Psc), con modalità unitarie di gestione e controllo, per ciascuna Amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse del Fondo, ricomprendendo al suo interno tutti i documenti di programmazione delle risorse ancora disponibili dei precedenti cicli di programmazione.

I Psc adottati con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020 sono 43 per un valore complessivo che risulta, in base al monitoraggio dell'Igrue al 30 giugno 2025, di 75,7 miliardi di euro, di cui: 21 a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province autonome (46,5 miliardi); 10 a titolarità delle Amministrazioni centrali (27 miliardi); 12 a titolarità delle Città metropolitane (2,1 miliardi) (Tab. 4).

**Tabella 4 Stato di attuazione al 30 giugno 2025 dei PSC per Amministrazione titolare (milioni di euro, s.d.i.)**

| Amministrazione titolare           | Risorse totali  | Impegni         | Pagamenti       | Impegni / risorse totali (%) | Pagamenti / risorse totali (%) |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------------------|--------------------------------|
|                                    | A               | B               | C               | D=B/A                        | E=C/A                          |
| <b>Amministrazioni centrali</b>    | 27.033,3        | 20.459,6        | 8.960,4         | 75,7                         | 33,1                           |
| <b>Regioni e Province autonome</b> | 46.534,8        | 36.929,4        | 27.984,8        | 79,4                         | 60,1                           |
| <b>Mezzogiorno</b>                 | 38.141,9        | 29.495,4        | 21.156,8        | 77,3                         | 55,5                           |
| <b>Centro-Nord</b>                 | 8.392,9         | 7.434,0         | 6.828,0         | 88,6                         | 81,4                           |
| <b>Città metropolitane</b>         | 2.109,9         | 1.607,2         | 1.044,2         | 76,2                         | 49,5                           |
| <b>Mezzogiorno</b>                 | 1.591,7         | 1.103,0         | 603,3           | 69,3                         | 37,9                           |
| <b>Centro-Nord</b>                 | 518,2           | 504,2           | 440,9           | 97,3                         | 85,1                           |
| <b>Totale</b>                      | <b>75.678,0</b> | <b>58.996,2</b> | <b>37.989,4</b> | <b>78,0</b>                  | <b>50,2</b>                    |

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Nel complesso, gli indicatori di avanzamento finanziario evidenziano come le risorse impegnate ed erogate rispetto a quelle assegnate si attestino rispettivamente al 78% e al 50,2%. Le migliori performance si riscontrano per le Amministrazioni regionali, che hanno impegnato e speso il 79,4% e il 60,1% delle risorse assegnate, rispetto soprattutto a quelle conseguite dalle Amministrazioni centrali, per le quali le quote risultano del 75,7% e del 33,1%, e dalle Città metropolitane (titolari di risorse relative alla sola programmazione 2014-2020), con impegni e spese al 76,2% e al 49,5% delle dotazioni.

Tra le Amministrazioni centrali, livelli di avanzamento lenti indicativi di una capacità realizzativa particolarmente bassa si riscontrano per i Ministeri dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e, soprattutto, delle Infrastrutture. Quest'ultima è l'Amministrazione centrale con le più cospicue dotazioni finanziarie (14,5 miliardi di euro), il 53,7% di quelle totali, destinate a interventi decisamente cruciali per lo sviluppo del Mezzogiorno (Tab. 5). Al 30 giugno 2025, era stato impegnato e speso dal Ministero delle Infrastrutture il 68,3% e solo il 22,4% delle risorse assegnate.

Con riferimento alle Regioni, le maggiori criticità sono riscontrabili nell'attuazione finanziaria dei Psc



**Tabella 5 Stato di attuazione al 30 giugno 2025 dei PSC delle Amministrazioni centrali (milioni di euro, s.d.i.)**

| Amministrazione centrale              | Risorse totali  | Impegni         | Pagamenti      | Impegni / risorse totali (%) | Pagamenti / risorse totali (%) |
|---------------------------------------|-----------------|-----------------|----------------|------------------------------|--------------------------------|
|                                       | A               | B               | C              | D=B/A                        | E=C/A                          |
| Cultura                               | 1.427,9         | 975,3           | 558,9          | 68,3                         | 39,1                           |
| Turismo                               | 46,8            | 43,7            | 10,6           | 93,4                         | 22,6                           |
| Salute                                | 200,0           | 188,6           | 21,4           | 94,3                         | 10,7                           |
| Infrastrutture e mobilità sostenibili | 14.512,6        | 9.919,0         | 3.244,3        | 68,3                         | 22,4                           |
| Istruzione                            | 485,9           | 382,1           | 307,1          | 78,6                         | 63,2                           |
| Agricoltura                           | 542,6           | 425,3           | 335,6          | 78,4                         | 61,8                           |
| Imprese e Made in Italy               | 5.699,9         | 5.688,5         | 3.109,1        | 99,8                         | 54,5                           |
| Ambiente e Sicurezza energetica       | 3.404,0         | 2.189,1         | 1.018,4        | 64,3                         | 29,9                           |
| Università e ricerca                  | 517,3           | 492,7           | 297,2          | 95,2                         | 57,5                           |
| Sport                                 | 196,3           | 155,4           | 57,7           | 79,2                         | 29,4                           |
| <b>Totale</b>                         | <b>27.033,3</b> | <b>20.459,6</b> | <b>8.960,4</b> | <b>75,7</b>                  | <b>33,1</b>                    |

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

del Sud, che hanno impegnato e speso il 77,3% e il 55,5% delle dotazioni, rispetto a un avanzamento molto più veloce delle Regioni del Centro-Nord, che hanno impegnato l'88,6% e speso l'81,4% delle risorse (Tab. 6). Le situazioni più critiche si riscontrano in Calabria, Puglia e Sicilia.

**Tabella 6 Stato di attuazione al 30 giugno 2025 dei PSC delle Regioni (milioni di euro, s.d.i.)**

| Amministrazione regionale | Risorse totali  | Impegni         | Pagamenti       | Impegni / risorse totali (%) | Pagamenti / risorse totali (%) |
|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------------------|--------------------------------|
|                           | A               | B               | C               | D=B/A                        | E=C/A                          |
| <b>Centro-Nord</b>        | <b>8.392,9</b>  | <b>7.434,0</b>  | <b>6.828,0</b>  | <b>88,6</b>                  | <b>81,4</b>                    |
| Abruzzo                   | 2.024,5         | 1.635,5         | 1.478,1         | 80,8                         | 73,0                           |
| Molise                    | 1.696,4         | 1.474,4         | 1.324,1         | 86,9                         | 78,1                           |
| Campania                  | 9.196,8         | 7.993,1         | 5.809,9         | 86,9                         | 63,2                           |
| Puglia                    | 7.683,0         | 5.954,4         | 3.652,8         | 77,5                         | 47,5                           |
| Basilicata                | 2.145,2         | 1.758,2         | 1.495,4         | 82,0                         | 69,7                           |
| Calabria                  | 3.814,4         | 3.073,9         | 1.655,3         | 80,6                         | 43,4                           |
| Sicilia                   | 6.917,8         | 4.335,8         | 3.350,4         | 62,7                         | 48,4                           |
| Sardegna                  | 4.664,0         | 3.270,1         | 2.390,9         | 70,1                         | 51,3                           |
| <b>Mezzogiorno</b>        | <b>38.141,9</b> | <b>29.495,4</b> | <b>21.156,8</b> | <b>77,3</b>                  | <b>55,5</b>                    |
| <b>Totale</b>             | <b>46.534,8</b> | <b>36.929,4</b> | <b>27.984,8</b> | <b>79,4</b>                  | <b>60,1</b>                    |

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Difficoltà analoghe si riscontrano anche per le Città metropolitane del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro-Nord. Per le prime si registrano impegni e pagamenti pari ad appena il 69,3% e il 37,9% delle risorse, a fronte del 97,3% e dell'85,1% per le seconde (Tab. 7). I casi più preoccupanti riguardano le Città metropolitane della Sicilia, in primis Catania e Palermo, cui sono state assegnate le maggiori risorse Fsc (282,4 e 278 milioni). Napoli, con un livello superiore di risorse, ha impegnato tutte le risorse e raggiunto livelli di attuazione finanziaria delle erogazioni in linea a quelli medi del Sud.

**Tabella 7 Stato di attuazione al 30 giugno 2025 dei PSC delle Città metropolitane (milioni di euro, s.d.i.)**

| Città metropolitane | Risorse totali | Impegni        | Pagamenti      | Impegni / risorse totali (%) | Pagamenti / risorse totali (%) |
|---------------------|----------------|----------------|----------------|------------------------------|--------------------------------|
|                     | A              | B              | C              | D=B/A                        | E=C/A                          |
| <b>Centro-Nord</b>  | <b>518,2</b>   | <b>504,2</b>   | <b>440,9</b>   | <b>97,3</b>                  | <b>85,1</b>                    |
| Bari                | 230,9          | 157,1          | 96,1           | 68,0                         | 41,6                           |
| Cagliari            | 156,5          | 143,4          | 61,3           | 91,6                         | 39,2                           |
| Catania             | 282,4          | 94,3           | 66,1           | 33,4                         | 23,4                           |
| Messina             | 207,7          | 141,4          | 86,5           | 68,1                         | 41,6                           |
| Napoli              | 301,4          | 301,4          | 144,6          | 100,0                        | 48,0                           |
| Palermo             | 278,0          | 135,7          | 71,0           | 48,8                         | 25,5                           |
| Reggio Calabria     | 134,8          | 129,7          | 77,7           | 96,2                         | 57,6                           |
| <b>Mezzogiorno</b>  | <b>1.591,7</b> | <b>1.103,0</b> | <b>603,3</b>   | <b>69,3</b>                  | <b>37,9</b>                    |
| <b>Totale</b>       | <b>2.109,9</b> | <b>1.607,2</b> | <b>1.044,2</b> | <b>76,2</b>                  | <b>49,5</b>                    |

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Per il ciclo 2021-2027, le modalità di impiego e di gestione delle risorse Fsc sono state nuovamente riformulate ad opera del Decreto Sud (D.l. n. 124/2023) e del Decreto Coesione (D.l. n. 60/2024). La finalità è stata quella di conseguire un maggiore coordinamento tra i diversi livelli di governo responsabili degli interventi delle varie programmazioni con finalità di riequilibrio territoriale (politica di coesione, europea e nazionale, e Pnrr), attraverso la concentrazione a livello centrale dei luoghi decisionali e attuativi delle politiche aggiuntive. Gli interventi finanziati con le risorse del Fondo sono attuati non più mediante i Psc, ma attraverso il nuovo strumento dell'Accordo per la coesione da definirsi tra il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il Pnrr e ciascun Ministro interessato ovvero tra il Ministro e ciascun Presidente di Regione, sentito il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Gli Accordi per la coesione individuano gli obiettivi di sviluppo da perseguire con specifici interventi, definiscono il quadro delle risorse assegnate ripartito per annualità, gli impegni e le responsabilità delle Amministrazioni firmatarie, i cronoprogrammi di realizzazione associati a ciascun intervento o linea di azione finanziata. Stabiliscono infine anche i principi di gestione, controllo e monitoraggio per valutare l'efficienza e l'efficacia degli interventi.

Tra il 2023 e il 2024 sono stati sottoscritti gli Accordi con tutte le Regioni (Tab. 8). Le risorse Fsc 2021-

2027 assegnate ammontano complessivamente a poco più di 26 miliardi di euro (di cui 5,1 a quelle del Centro-Nord e 20,9 alle Regioni del Sud). Di questi 26 miliardi, poco più di 2,4 miliardi erano stati anticipati alle Regioni con delibere Cipess prima che venissero sottoscritti gli Accordi.

**Tabella 8 Accordi per la coesione: stato di attuazione al 30 giugno 2025 delle assegnazioni Fsc 2021-2027 (milioni di euro, s.d.i.)**

(a) al netto del cofinanziamento da destinare ai Programmi europei;

(b) al netto delle assegnazioni per Bagnoli-Coroglio e per i Completamenti del Por Fers 2014-2020.

| Regioni            | Ordinarie (a)    | Anticipazioni   | Totale           |
|--------------------|------------------|-----------------|------------------|
| Piemonte           | 524,22           | 125,35          | 649,57           |
| Valle d'Aosta      | 32,73            | 4,26            | 36,99            |
| Lombardia          | 709,45           | 185,20          | 894,65           |
| PA Bolzano         | 71,09            | 11,30           | 82,39            |
| PA Trento          | 76,83            | 17,80           | 94,63            |
| Veneto             | 400,87           | 69,20           | 470,07           |
| Friuli V. Giulia   | 174,21           | 15,75           | 189,96           |
| Liguria            | 190,55           | 35,25           | 225,80           |
| Emilia-Romagna     | 296,26           | 107,70          | 403,96           |
| Toscana            | 429,32           | 151,90          | 581,22           |
| Umbria             | 149,47           | 27,70           | 177,17           |
| Marche             | 293,45           | 40,20           | 333,65           |
| Lazio              | 815,08           | 192,24          | 1.007,32         |
| <b>Centro-Nord</b> | <b>4.163,53</b>  | <b>983,85</b>   | <b>5.147,38</b>  |
| Abruzzo            | 1.062,00         | 97,52           | 1.159,52         |
| Molise             | 389,71           | 37,11           | 426,82           |
| Campania (b)       | 3.861,19         | 582,19          | 4.443,38         |
| Puglia             | 4.208,50         | 112,60          | 4.321,10         |
| Basilicata         | 817,28           | 83,43           | 900,71           |
| Calabria           | 1.787,22         | 193,05          | 1.980,27         |
| Sicilia            | 4.995,92         | 234,70          | 5.230,62         |
| Sardegna           | 2.313,55         | 156,79          | 2.470,34         |
| <b>Mezzogiorno</b> | <b>19.435,37</b> | <b>1.497,39</b> | <b>20.932,76</b> |
| <b>Italia</b>      | <b>23.598,90</b> | <b>2.481,24</b> | <b>26.080,14</b> |

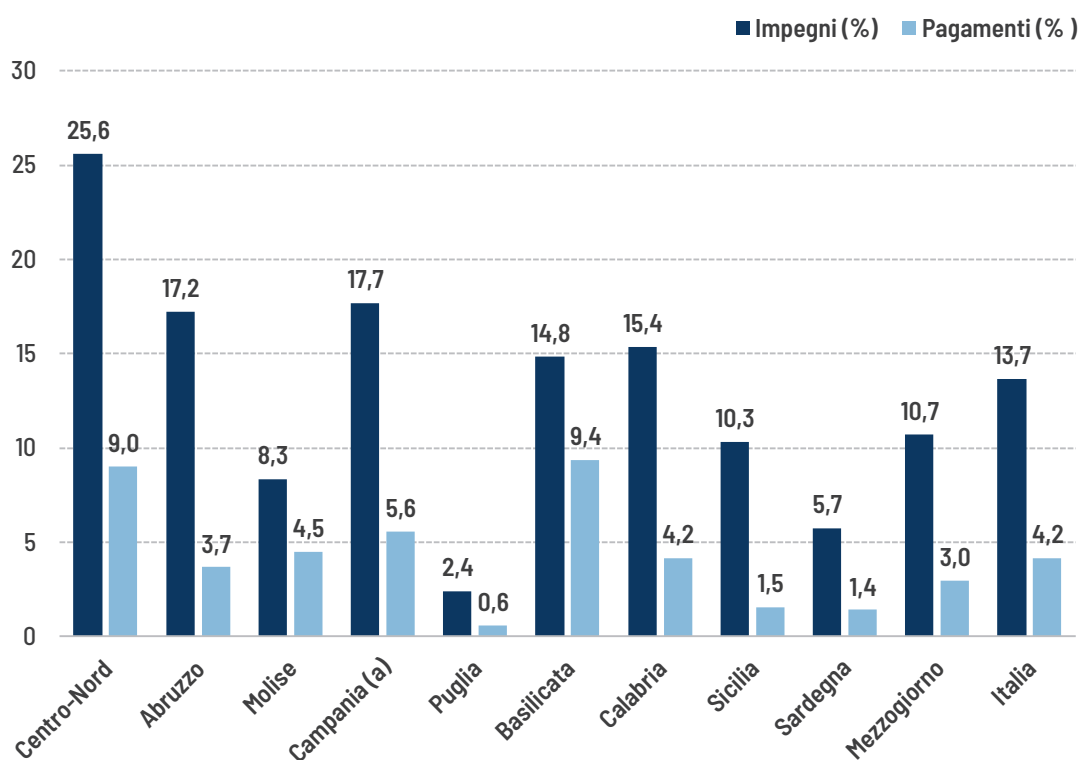
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

L'avanzamento finanziario degli Accordi indica una maggiore capacità realizzativa delle Regioni centro-settentrionali, per le quali risultano quote di impegni e pagamenti pari rispettivamente a più del doppio e al triplo di quelle del Mezzogiorno (25,6% e 9% contro valori del 10,7% e del 3%) (Fig. 4). La Campania – che con una dotazione di oltre 4,4 miliardi di euro presenta l'Accordo più consistente dopo quello della Sicilia – registra i livelli di avanzamento finanziario più alti del Sud, ma comunque ancora

contenuti, con impegni al 17,7% e pagamenti al 5,6%. Valori leggermente superiori alla media meridionale si osservano anche per gli Accordi dell'Abruzzo e della Calabria, che raggiungono rispettivamente impegni pari al 17,2% e 15,4% e pagamenti al 3,7% e 4,2% delle risorse assegnate. Molto più lento, invece, l'avanzamento degli Accordi delle altre due grandi regioni meridionali, la Sicilia e la Puglia, che disponendo delle dotazioni tra le più elevate (5,2 e 4,3 miliardi di euro), conseguono solo il 10,3% e 2,4% degli impegni e l'1,5% e 0,6% dei pagamenti. Nel caso della Puglia, tale ritardo è almeno in parte dovuto al fatto che l'Accordo regionale è stato l'ultimo a essere sottoscritto, nel novembre 2024, tra quelli delle regioni del Mezzogiorno.

**Figura 4 Accordi di coesione: attuazione finanziaria al 30 giugno 2025  
(impegni e pagamenti in % delle assegnazioni Fsc 2021-2027)**

(a) al netto delle assegnazioni per Bagnoli-Coroglio e per i Completamenti del Por Fers 2014-2020.



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

### 17.5 Le politiche di coesione post 2027: la riforma necessaria

La Commissione europea ha presentato lo scorso luglio la Proposta del Quadro Finanziario Pluriennale (Qfp) 2028-2034 che, insieme alle proposte legislative che lo accompagnano, se approvate, sono destinate a modificare profondamente l'assetto delle politiche di coesione. La comunicazione della Commissione "La strada verso il prossimo Qfp", pubblicata l'11 febbraio 2025 (COM/2025/46 final), aveva già preannunciato la necessità di affrontare "le complessità, le debolezze e le rigidità attualmente presenti e di massimizzare l'impatto di ogni euro speso". Per quel che concerne la coesione, queste enunciazioni di principio trovano una trattazione analitica nella Relazione esplicativa e nella valutazione d'impatto che accompagnano la Proposta di Regolamento del 17 luglio 2025 sul nuovo Fondo "for

economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security”<sup>10</sup>.

Il punto di partenza delle proposte di riforma è che l'architettura e le attuali modalità di funzionamento e governance dei Fondi europei rappresentino, oramai, un insormontabile ostacolo per una maggiore efficacia delle risorse di bilancio e, soprattutto, di quelle assegnate alla coesione. Nello specifico, le problematiche che attualmente affliggono la gestione delle risorse europee possono essere sintetizzate in sei punti: 1) frammentazione della spesa; 2) elevati oneri amministrativi; 3) limitata capacità amministrativa; 4) inefficacia del modello compliance based; 5) assenza di meccanismi che stimolino le riforme; 6) insufficiente flessibilità che impedisce la gestione di crisi impreviste.

**La frammentazione della spesa.** Attualmente, i dieci Fondi Ue a gestione concorrente valgono più dei due terzi del bilancio comunitario. Di questi, quattro rientrano nell'ambito delle politiche di coesione, articolandosi in oltre 300 Programmi. Nel complesso, i Fondi Ue con dotazioni preassegnate a livello nazionale vengono gestiti attraverso circa 540 Programmi, spesso destinati a finanziare attività simili, ma soggetti a norme, procedure e modalità di attuazione differenti. La frammentazione delle risorse in una molteplicità di Programmi va superata, soprattutto alla luce delle Relazioni Letta e Draghi, che richiamano la necessità di affrontare sfide sistemiche – competitività, reindustrializzazione, declino demografico, difesa, transizione climatica e digitale – con investimenti consistenti e dotati di una sufficiente massa critica di risorse.

**Elevati oneri amministrativi.** La gestione di circa 540 Programmi risulta complessa e onerosa non solo per le autorità nazionali e regionali degli Stati membri, ma anche per i beneficiari e per la Commissione europea stessa. Gli sforzi di semplificazione avviati nell'attuale periodo di programmazione non hanno prodotto i risultati attesi: la Commissione riconosce che gli oneri amministrativi e burocratici continuano a limitare l'efficacia degli interventi e a ridurre l'attrattività del bilancio europeo per i potenziali beneficiari.

**La limitata capacità amministrativa.** Come evidenziato nel Rapporto Letta, affrontare le disparità nelle capacità tecniche e amministrative tra gli Stati membri è condizione essenziale per garantire parità di condizioni nel mercato unico. Nel campo della politica di coesione, i livelli di capacità istituzionale e amministrativa continuano a variare sensibilmente tra Stati e Regioni, con effetti negativi sull'efficacia complessiva degli interventi. Nonostante i progressi compiuti, la capacità amministrativa rimane in molti contesti – nazionali, regionali e locali – ancora debole. È quindi necessario rafforzarla ulteriormente, anche attraverso specifici interventi e risorse europee dedicate.

**Inefficacia del modello compliance based.** L'attuale modello compliance based, che prevede il rimborso agli Stati membri sulla base delle spese certificate, oltre che comportare notevoli complessità e oneri per le autorità degli Stati membri e per i beneficiari, sposta l'attenzione dalla qualità dei risultati alla rendicontazione finanziaria, orientando le amministrazioni al raggiungimento dei target di spesa più che al conseguimento degli obiettivi strategici. Tale limite non può essere superato semplicemente attraverso l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi o dei finanziamenti non collegati ai costi

<sup>10</sup> European Commission, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509, Brussels, 16.7.2025 COM(2025) 565 final.

(Fnlc), strumenti il cui impiego rimane ancora limitato a causa delle difficoltà operative e regolamentari che ne complicano l'applicazione.

**Assenza di meccanismi di stimolo alle riforme.** Le riforme strutturali sono indispensabili per amplificare l'impatto degli investimenti e rimuovere i colli di bottiglia che ostacolano la crescita e la convergenza. Anche quando non direttamente collegate agli interventi finanziati dai Programmi, le riforme contribuiscono a migliorare l'efficacia dei Fondi europei e a sostenere sviluppo e occupazione. Tuttavia, il concetto stesso di "riforma" è stato finora interpretato in modo disomogeneo nei diversi Programmi, e gli approcci frammentati hanno impedito di sfruttare pienamente il bilancio comunitario come leva di incentivazione delle riforme funzionali agli obiettivi dell'Unione.

**Scarsa capacità di risposta alle crisi ed emergenze.** La flessibilità è una condizione essenziale per garantire la capacità di adattamento del bilancio europeo a un contesto in rapida evoluzione. L'attuale quadro normativo, che assegna la quasi totalità delle dotazioni nazionali dei fondi Ue già all'inizio del periodo di programmazione, limita la possibilità di reagire a nuove priorità e crisi emergenti. Nel ciclo 2014-2020, i Fondi di coesione hanno effettivamente contribuito alla gestione di emergenze e shock imprevisti, ma solo attraverso continue modifiche regolamentari. Anche i requisiti di concentrazione tematica rischiano di generare rigidità e vincoli che limitano la capacità di riallocare le risorse in modo rapido ed efficace in fasi di cambiamento o di crisi.

### 17.5.1 Le proposte della Commissione

Le proposte di riforma della Commissione possono essere sintetizzate in tre punti: passaggio a un modello di attuazione performance based; istituzione del nuovo Fondo unico "for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security"; maggiore flessibilità di bilancio e nell'assegnazione delle risorse.

**Passaggio all'approccio performance based.** La soluzione proposta dalla Commissione per superare le inefficienze del modello compliance based è netta: passare da un modello basato sulla spesa a un modello basato sulla performance, nel quale l'attenzione è rivolta al raggiungimento di risultati tangibili, rappresentati da specifici milestone e target. Il nuovo modello prevede un sistema in cui i pagamenti agli Stati membri avvengono solo al raggiungimento di traguardi e obiettivi, ossia a completamento delle diverse fasi di attuazione di ciascuna riforma e investimento. Per mettere gli Stati membri nelle condizioni di pianificare gli interventi idonei a raggiungere i target predefiniti, traguardi e obiettivi da raggiungere saranno negoziati all'inizio del periodo di programmazione, consentendo così di concentrare una massa critica di risorse su obiettivi prioritari.

Un chiaro orientamento alla performance renderebbe la politica di coesione più coerente con le priorità strategiche dell'Unione europea e degli Stati membri. Un approccio basato sui risultati consentirebbe inoltre di comunicare in modo più efficace al pubblico i benefici della coesione, valorizzando obiettivi e traguardi raggiunti. Un modello orientato alla performance offrirebbe anche maggiori incentivi all'attuazione delle riforme. Integrare le riforme all'interno di Programmi in cui i pagamenti siano legati al conseguimento di obiettivi qualitativi incoraggerebbe gli Stati membri a realizzarle, anche quando non implicano costi finanziari diretti e, pertanto, non si prestano a un modello di gestione puramente compliance based.

**Il Fondo unico europeo.** Per sviluppare un'attuazione più coordinata, armonizzata ed efficace dei Fondi dell'Unione, la proposta della Commissione prevede il raggruppamento dei fondi preassegnati a livello nazionale nell'ambito del Fondo unico "for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security". Il Fondo sarà attuato attraverso i Programmi di partenariato nazionali e regionali (Nrp) e una Facility per le azioni dell'Unione che mira ad aumentare la flessibilità per far fronte a crisi impreviste e/o al finanziamento di interventi che integrano e rafforzano i Programmi e richiedono un orientamento o un coordinamento a livello dell'Unione.

Con l'obiettivo complessivo di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, lo sviluppo sostenibile e la competitività dell'Unione, la sua sicurezza e la sua prontezza a rispondere alle sfide globali, il Fondo sostiene i seguenti obiettivi generali: ridurre gli squilibri regionali nell'Unione e il ritardo delle regioni meno sviluppate e promuovere la cooperazione territoriale europea; sostenere l'occupazione di qualità, l'istruzione e le competenze nonché l'inclusione sociale; contribuire a una transizione socialmente equa verso la neutralità climatica; sostenere l'attuazione della Politica agricola comune (Pac); sostenere l'attuazione della politica comune della pesca; proteggere e rafforzare la democrazia e sostenere i valori dell'Unione.

Secondo la Commissione, prevedere un Programma unico per ogni Stato membro garantirebbe di raggruppare in un unico contenitore tutti gli strumenti e le riforme strategiche, consentendo di sfruttare le sinergie tra le diverse politiche e di eliminare le sovrapposizioni esistenti. Inoltre, disporre di un Programma per Stato membro con un ampio ambito di ammissibilità e un unico insieme di regole fornirà maggiore chiarezza sulle opportunità di finanziamento, facilitandone l'accesso.

La dotazione finanziaria del Fondo, pari a 865,076 miliardi di euro a prezzi correnti, sarebbe così ripartita: 782,879 miliardi ai Programmi nazionali e regionali (Nrp); 71,933 miliardi alla Facility per le azioni dell'Unione europea; 10,264 miliardi al Piano Intereg.

La dotazione finanziaria dei Nrp sarebbe così ripartita: a) almeno 295,700 miliardi per gli interventi a favore della Pac e della pesca; b) almeno 34,215 per la gestione dei migranti e delle frontiere; c) 452,965 a favore della coesione territoriale economica e sociale, incluse le comunità rurali, la pesca e il turismo. Almeno 217,798 miliardi delle dotazioni della lettera c) devono essere destinate a favore delle regioni meno sviluppate; mentre almeno il 14% della dotazione finanziaria degli Nrp è riservato al conseguimento degli obiettivi sociali dell'Unione.

Nel prossimo ciclo di programmazione, la politica di coesione dovrebbe beneficiare di una dotazione finanziaria complessiva superiore a quella del periodo 2021-2027, quando i cinque Fondi Fesr, Fse+, Fc, Jtf e Feampa ammontavano a 375,113 miliardi. Questa valutazione va tuttavia letta con cautela, sia perchè non tiene conto dei valori "reali" delle due assegnazioni, sia perchè le nuove disposizioni regolamentari prevedono, oltre all'introduzione di alcuni obiettivi specifici relativi alla difesa comune all'interno delle dotazioni per la coesione, che le risorse destinate nell'ambito dei Nrp, alla Pac e alla gestione dei migranti e delle frontiere rappresentino solo un livello minimo di finanziamento, per cui gli Stati membri potranno aumentare tali risorse, anche distogliendole da quelle destinate alla coesione.

Per quel che concerne la metodologia di riparto delle risorse del Fondo agli Stati membri, è previsto un criterio unico per l'assegnazione delle risorse della politica di coesione e della Pac basato sulle se-



guenti variabili: popolazione; popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale; reddito nazionale lordo; prodotto interno lordo a livello Nuts-3 (province); pagamenti diretti della Pac; ammontare degli ettari eleggibili per la Pac.

Dalle informazioni contenute nelle schede informative diffuse dalla Commissione europea, è possibile risalire alle risorse assegnate all'Italia (Tab. 9). Le risorse complessive da ripartire tra gli Stati membri (Allocazioni totali) ammontano a 832,9 miliardi di euro. A tale importo si arriva sottraendo alla dotazione finanziaria complessiva del Fondo (865,1 miliardi) le risorse assegnate a Intereg (10,2 miliardi) e alla Facility (71,9 miliardi), e aggiungendo le risorse del Fondo sociale per il clima (50,2 miliardi). Le risorse destinate indistintamente alla politica di coesione, alla Pac, alle aree rurali e la pesca sono date dalla differenza tra le Allocazioni totali e le risorse per la gestione dei migranti e delle frontiere e quelle a favore del Fondo sociale per il clima: 748,9 miliardi di euro.

**Tabella 9 Quadro finanziario pluriennale 2028-2034. Allocazioni nazionali dei Programmi nazionali e regionali (a prezzi correnti in miliardi di euro)**

|               | Allocazioni totali | Allocazioni per la coesione, la Pac, le aree rurali e la pesca | Allocazioni per la gestione dei migranti e delle frontiere | Allocazioni per il Fondo sociale per il clima |
|---------------|--------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <b>Ue-27</b>  | 832,9              | 748,9                                                          | 34,3                                                       | 50,2                                          |
| <b>Italia</b> | 86,6               | 78,3                                                           | 2,9                                                        | 5,4                                           |

Fonte: Commissione europea.

397

L'allocazione delle risorse per Pac e coesione a favore dell'Italia risulterebbe pari a 78,3 miliardi, una cifra leggermente inferiore ai circa 79 miliardi ricevuti nel ciclo di programmazione 2021-2027, quando la coesione ha beneficiato di 42,18 miliardi, la Pac di 36,3 miliardi e la pesca di 518 milioni. Si tratta, tuttavia, di un'assegnazione soggetta a diverse alee. Soprattutto, va sottolineato che l'allegato tecnico alla proposta del 17 luglio 2025 riserva alle regioni meno sviluppate italiane un ammontare minimo di risorse pari a circa 27 miliardi, inferiore ai 30 miliardi della programmazione 2021-2027.

Per quel che concerne le modalità che dovranno portare alla definizione del contenuto dei Nrp, ogni Stato membro, attuando il principio partenariale di coinvolgimento diretto delle autorità regionali e locali e della società civile, provvederà all'elaborazione del proprio Programma, della proposta degli investimenti chiave e delle riforme pertinenti. Gli Stati membri potranno scegliere di avere, in conformità con il loro contesto costituzionale, giuridico e amministrativo o le loro preferenze, capitoli esclusivamente nazionali, esclusivamente regionali ed esclusivamente settoriali o una combinazione dei tre. In ogni caso, la definizione degli obiettivi strategici e specifici da perseguire (nonché il relativo ammontare di risorse da destinare a ciascuno di essi) avverrà nell'ambito del negoziato diretto tra governi e Commissione e non più, come avvenuto sinora, nell'ambito di ciascun Programma nazionale e regionale. Ogni Programma sarà negoziato e approvato dalla Commissione sulla base di criteri di valutazione comuni per ciascun Stato membro e approvato attraverso una decisione di esecuzione del Consiglio.

**Flessibilità di bilancio e nelle assegnazioni.** La previsione di un unico Fondo per Stato membro garantisce un'allocazione più flessibile dei finanziamenti e semplifica la riallocazione delle risorse per rispondere a sfide impreviste o a mutevoli esigenze politiche, senza dover riaprire il quadro legislativo. Oltre a ciò, la Proposta della Commissione, per ciò che concerne i Nrp, tende a favorire una maggiore flessibilità e adattabilità attraverso l'assegnazione progressiva dei fondi durante l'intero periodo di programmazione, una revisione più semplice dei Programmi, una riserva a livello Ue (Facility) che offra ulteriore margine di manovra per adattarsi a nuove priorità e/o crisi, nonché la possibilità di una ulteriore implementazione dei Nrp attraverso il ricorso a prestiti concessi dalla Commissione.

### 17.5.2 Le valutazioni della Svimez

Come più volte sottolineato nel recente passato dalla Svimez, l'adozione di un modello basato sul raggiungimento di milestone e target puntualmente individuati rappresenta uno snodo fondamentale per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle politiche di coesione. Inoltre, la Proposta presenta diversi aspetti positivi, consentendo di superare alcune specifiche problematicità dell'attuale approccio.

**Obiettivi territoriali chiari e verificabili.** Nel quadro normativo attuale, i regolamenti europei prevedono che la Commissione definisca con lo Stato membro e le Amministrazioni nazionali e regionali i contenuti strategici dell'Accordo di partenariato, dei Programmi operativi e la ripartizione delle risorse tra i diversi obiettivi. L'individuazione dei singoli interventi da realizzare è invece demandata alle Amministrazioni titolari dei Programmi. Questa ampia discrezionalità nella scelta dei progetti e degli interventi da finanziare può tuttavia ridurre l'efficacia complessiva delle risorse, in quanto impedisce di concentrare una massa critica di fondi su obiettivi strategici comuni, fondamentali per la riduzione dei divari territoriali. Un esempio emblematico è quello della programmazione Fesr 2014-2020, che ha destinato meno di 120 milioni di euro alla realizzazione di nuovi posti negli asili nido, a fronte dei 2,5 miliardi stanziati dal Pnrr, i cui target sono stati negoziati direttamente tra Commissione europea e Governo centrale. In questa prospettiva, la nuova previsione regolamentare che introduce la negoziazione ex ante degli obiettivi specifici – sia nei contenuti sia nelle dotazioni finanziarie – direttamente tra i governi e la Commissione rappresenta un passo in avanti verso una maggiore coerenza strategica e una migliore allocazione delle risorse tra obiettivi e territori, in funzione della loro rilevanza nazionale e regionale.

I vincoli vigenti di concentrazione tematica per tipologia di regione, inoltre, introducono gradi di rigidità e di standardizzazione incoerenti con la differenziazione territoriale delle priorità di intervento. La nuova Proposta di Regolamento riconosce i limiti dell'attuale impostazione e introduce un approccio di programmazione più flessibile e qualitativo, volto a realizzare le priorità dell'Unione europea in modo più aderente alle specificità nazionali e regionali, superando la logica di un modello "universale" valido per tutti. Le riforme del prossimo ciclo di programmazione saranno quindi calibrate sui contesti nazionali e subnazionali, tenendo conto delle diverse sfide e capacità istituzionali. In particolare, le esigenze di riforma interesseranno il livello subnazionale nei Paesi in cui le Regioni e gli Enti locali – come nel caso dell'Italia – esercitano competenze rilevanti nella programmazione e gestione delle politiche di coesione.

**Semplificazione.** Con l'approccio performance based la documentazione di spesa e le verifiche amministrativo-contabili assumerebbero un profilo residuale e più diradato nel tempo rispetto alla situazione

ne attuale, consentendo la riduzione degli oneri amministrativi, ma soprattutto che le Amministrazioni prestino maggiore attenzione al conseguimento del risultato piuttosto che alla rendicontazione.

**Concretezza e visibilità della politica di coesione.** Le modalità di impostazione e regolazione della politica di coesione, caratterizzate da procedure complesse e modelli gestionali articolati, unite alla frammentazione e vaghezza degli interventi, hanno finora reso difficile per cittadini e territori comprenderne il funzionamento e i reali effetti. Questa scarsa comprensione si traduce in una mancanza di stakeholder forti e organizzati disposti a difendere la politica di coesione.

Definire obiettivi chiari, misurabili e verificabili contribuirebbe a rafforzare l'interesse e la partecipazione delle comunità locali, favorendo anche forme di monitoraggio civico sui risultati conseguiti. Ciò porrebbe le basi per un miglioramento significativo della percezione e della valutazione della politica di coesione da parte dei cittadini, avvicinandoli a comprenderne l'utilità e il valore concreto. Questo passaggio, solo in apparenza secondario, è in realtà fondamentale per creare una base sociale di sostegno – una vera e propria constituency – capace di difendere la politica di coesione in sede europea, soprattutto qualora una riduzione o riallocazione delle risorse mettesse a rischio il raggiungimento di obiettivi cruciali per le comunità locali.

**Criteri di valutazione comuni.** Il passaggio a un modello performance based, per quanto del tutto condivisibile, deve comunque tenere conto delle esperienze maturate negli ultimi anni riguardo le modalità di definizione di obiettivi e riforme all'interno dei Pnrr. È pertanto fondamentale che ciascuna tipologia di obiettivo sia definita in maniera uniforme. Come sottolineato dalla Corte dei conti europea, i vari Pnrr nazionali si contraddistinguono per l'assenza di un approccio armonizzato nel definire i traguardi e gli obiettivi, per cui il livello di ambizione dei traguardi e degli obiettivi finali può variare da un Pnrr all'altro per progetti simili, creando palesi problemi di equità. Al riguardo, va salutata positivamente la previsione regolamentare che i Programmi di ciascun Paese vengano negoziati e approvati dalla Commissione sulla base di criteri di valutazione comuni.

Accanto a questi elementi positivi, la Proposta della Commissione presenta alcune criticità che sarà necessario affrontare sia nel negoziato sui nuovi regolamenti e sul Qfp, sia nella definizione della proposta italiana per il nuovo ciclo di programmazione.

**Definizione dei target.** L'effettiva maggiore efficacia della nuova politica di coesione dipenderà da come saranno declinati gli obiettivi nei nuovi Nrp e da come verranno definiti dalla Commissione nel regolamento sulle performance i circa 900 indicatori di monitoraggio dei Programmi. Su questo punto, l'esperienza recente mostra come non si possa prescindere da una previsione equilibrata dei principi in base ai quali definire i target intermedi e finali relativi alle varie tipologie di misure e interventi. Si tratta di un passaggio cruciale per evitare le distorsioni che hanno caratterizzato, almeno in Italia, la definizione dei target sia per gli investimenti infrastrutturali, sia per le agevolazioni alle imprese. Nel Pnrr, infatti, mentre per le infrastrutture il raggiungimento dei target è quasi sempre legato al completamento effettivo degli interventi, nel caso delle agevolazioni alle imprese è spesso considerata sufficiente la sola stipula dell'accordo di finanziamento. Un'impostazione che non assicura se e quando l'investimento agevolato verrà effettivamente realizzato e che genera una chiara asimmetria tra le due tipologie di intervento, favorendo la concentrazione delle risorse su obiettivi più facilmente conseguibili, sia nella fase di negoziazione dei target, sia, ancor di più, in quella delle successive riprogrammazioni.

**Il Programma unico a livello nazionale.** Pur comprendendo le esigenze di flessibilità e semplificazione dell'attuale governance dei Fondi europei, il raggruppamento di tutti i fondi a gestione concorrente in un unico Programma rischia di generare complessità e oneri amministrativi molto elevati e di far venire meno la strategicità della politica di coesione. Sul primo punto basti pensare che il Piano strategico unico italiano della Pac 2023-2027 conta circa 4.500 pagine. Se a questo si aggiungono la politica di coesione, la difesa e la gestione dei migranti e delle frontiere, con i relativi target e obiettivi di performance, il nuovo Nrp rischia di trasformarsi in un documento di estrema complessità gestionale. In un simile quadro, una politica strategica come la coesione potrebbe vedere diluita la propria centralità. La previsione di tre Nrp distinti – dedicati rispettivamente a coesione, Pac e gestione dei migranti e delle frontiere – avrebbe comunque garantito una semplificazione significativa rispetto agli attuali 540 Programmi, mantenendo al tempo stesso la flessibilità necessaria e una maggiore chiarezza di indirizzo per ciascuna politica.

**La potenziale residualità della politica di coesione.** La Proposta di Regolamento prevede delle dotazioni minime generali a favore della Pac e della gestione dei migranti e delle frontiere, mentre con riferimento alla coesione la riserva di risorse è contemplata solo a favore delle regioni meno sviluppate. Pertanto, la differenza tra la dotazione complessiva per la coesione e la pesca (452,965 miliardi) e la riserva a favore delle regioni meno sviluppate (217,798 miliardi) potrebbe essere, in tutto o in parte, assegnata a favore degli altri capitoli dei Nrp. Questo approccio, oltre a mettere a rischio l'entità delle risorse destinate alla politica di coesione, tende a relegarla in una posizione residuale rispetto alle altre politiche incluse nei Nrp. Tale circostanza richiede un attento presidio politico, volto a tutelare e garantire la piena destinazione delle risorse alla coesione economica, sociale e territoriale.

**Politica di coesione e Pac.** Nei Nrp rientrano i due tradizionali Fondi della Pac (il Feasr e il Feaga). L'inclusione dei Fondi agricoli nei nuovi Programmi può avere una sua razionalità, nell'ottica di attuare una politica di coesione unitaria da un punto di vista dello sviluppo sostenibile e delle aree rurali. Il Feasr difatti finanzia investimenti in campo agricolo, mentre il Feaga da strumento di mera erogazione di sussidi agli agricoltori si è oramai trasformato in una politica volta a favorire pratiche colturali compatibili con la tutela ambientale. La criticità consiste, tuttavia, nel "conflitto" che si scatenerà tra Pac e politica di coesione sul riparto dei fondi assegnati ai Programmi, considerato anche che le risorse per l'agricoltura non si caratterizzano per una distribuzione particolarmente favorevole verso le regioni meno sviluppate. Un conflitto dal quale la politica di coesione rischia di uscire sconfitta, non essendo dotata di una constituency forte e organizzata che ne sostenga gli interessi. Questa dinamica conflittuale riguarderà non solo il negoziato sulle risorse del Qfp da riservare all'agricoltura, ma anche le modalità con cui ripartire le risorse fra le voci di spesa nell'ambito della proposta di accordo che l'Italia dovrà presentare alla Commissione.

**Politica di coesione e difesa comune.** Uno degli obiettivi specifici dei Nrp consiste nel sostenere le capacità di difesa e la sicurezza dell'Unione in tutte le regioni mediante: (i) il rafforzamento della base industriale della difesa dell'Unione e della mobilità militare, in particolare attraverso lo sviluppo di infrastrutture Ten-T a duplice uso; (ii) il potenziamento della preparazione dell'Unione a crisi e catastrofi, integrando sistematicamente il principio della "preparazione nella progettazione" (preparedness by design); (iii) il rafforzamento della sicurezza dell'Unione migliorando le capacità di rilevamento, prevenzione e risposta alle minacce, anche attraverso il rafforzamento delle infrastrutture critiche nei settori dell'energia, dei trasporti e della cybersicurezza. Si tratta di obiettivi tematici in buona parte

incoerenti con le finalità proprie della politica di coesione, ma che, al tempo stesso, costituiranno uno dei principali nodi del negoziato tra Stati membri e Commissione europea. In un'ottica più pragmatica, sarebbe stato probabilmente più lineare destinare maggiori risorse alla rubrica della difesa comune, riducendo in misura corrispondente quelle attribuite ai Nrp.

**Governance e verifica degli obiettivi.** Un aspetto di governance di grande rilievo è che i Nrp si caratterizzerebbero, al pari degli attuali Fondi per la coesione, come Programmi a gestione concorrente fra Commissione e Stati membri, che pertanto condividerebbero la responsabilità dell'attuazione dei fondi e della tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Il contrario di quanto sta avvenendo per gli attuali Programmi basati sulla performance (Pnrr), a gestione diretta da parte della Commissione che valuta direttamente il raggiungimento di obiettivi intermedi e finali, sulla base delle prove e degli elementi forniti dagli Stati membri. La Commissione in questo caso verifica tutti gli elementi probatori delle spese sostenute per l'attuazione delle misure e conduce audit e controlli per verificarne la legittimità e la regolarità. In un sistema a gestione concorrente, invece, la Commissione negozierebbe con gli Stati membri e approverebbe i Programmi per garantire l'allineamento con le priorità politiche e il rispetto dei criteri di valutazione. I compiti relativi all'esecuzione del bilancio sarebbero delegati invece agli Stati membri. In pratica, in un modello basato sulla performance a gestione concorrente sarebbero le autorità dei Programmi nazionali e/o regionali a valutare congiuntamente il raggiungimento di milestone e target, fornendo al riguardo apposite garanzie anche attraverso i meccanismi di audit. In altri termini, la gestione concorrente implica che la valutazione del raggiungimento di traguardi e target finali spetti agli Stati membri. Solo a seguito di questa "certificazione" avrebbe luogo il trasferimento delle risorse previste nei Programmi. Al riguardo, non pochi problemi potrebbero sorgere, soprattutto in situazioni di scarsa capacità amministrativa, dal momento che le autorità degli Stati membri non hanno mai avuto in precedenza responsabilità di valutazione così ampie. Appare pertanto ancora più urgente e rilevante il rafforzamento delle loro capacità amministrative.

In definitiva, la Proposta della Commissione segna una svolta necessaria e positiva per la politica di coesione, giunta tuttavia con ritardo rispetto ai limiti di efficacia emersi negli ultimi cicli di programmazione. Un ritardo dovuto soprattutto alla fiducia eccessiva, riposta dalla stessa Commissione e da alcuni Stati membri, nel modello place based centrato sulla spesa. Sarà fondamentale prestare attenzione ai dettagli tecnici sia dei regolamenti, che dovranno tenere conto delle criticità sopra evidenziate, sia sul contenuto dei nuovi Nrp, in cui andranno presentati milestone e target chiari e funzionali a ridurre i divari territoriali di competitività e cittadinanza. Dovrà essere prioritariamente tutelata, a livello europeo e nazionale, la centralità della coesione sia dal punto di vista delle dotazioni finanziarie, sia della sua strategicità nell'ambito delle politiche europee.

Occorrerà dare massima rilevanza alla declinazione territoriale degli obiettivi nazionali, superando l'approccio Pnrr che ha previsto in molti casi solo target nazionali. Anche le riforme non dovranno riguardare esclusivamente l'ambito nazionale, ma anche quello locale per tutti quei servizi che sono erogati da Regioni o Enti locali. Il Programma nazionale e regionale dovrà contenere precisi obiettivi quantitativi declinati a livello territoriale, accompagnati da obiettivi qualitativi e di miglioramento della regolazione dei servizi pubblici locali e della prestazione dei servizi essenziali. Obiettivi chiari e verificabili in tema di diritto all'istruzione, all'assistenza, alla mobilità e alla salute renderebbero più visibili ed efficaci le politiche per la coesione e contribuirebbero alla costruzione di una constituency che le sostenga in sede negoziale. Infine, solo una centralità della nuova politica industriale all'interno

del Programma potrà assegnare un carattere prioritario alla politica di coesione e alle sue risorse nel conseguimento dell'obiettivo di riduzione dei divari regionali, favorendo la localizzazione nelle regioni meno sviluppate degli investimenti (pubblici e privati) riconducibili ai settori strategici della nuova politica industriale europea delineata dal Piano Draghi. Tale centralità dovrà essere poi sostenuta da idonee misure che veicolino anche nelle regioni meno sviluppate le ingenti risorse destinate alla competitività dal nuovo Qfp.

## 17.6 Metodo Pnrr per la nuova coesione

Al di là degli esiti del negoziato sul contenuto finale dei regolamenti, alla proposta della Commissione va riconosciuto il merito di introdurre una improcrastinabile profonda revisione dell'impostazione generale e delle modalità di organizzazione e funzionamento delle politiche di coesione con un forte coordinamento nazionale per ciò che concerne sia l'individuazione delle priorità strategiche su cui concentrare le risorse sia gli strumenti, sia gli interventi e gli investimenti con cui perseguire queste priorità.

Sarà poi compito e responsabilità degli Stati membri, in un contesto non più legato alle condizionalità tematiche, costruire una programmazione partecipata dai territori orientandola verso obiettivi di riduzione dei divari regionali la cui strategicità possa essere immediatamente percepita da cittadini e territori.

Al riguardo, i nuovi scenari di centralizzazione nella definizione delle priorità e riduzione delle risorse disponibili rendono desiderabile per il prossimo ciclo di programmazione un focus deciso sul rafforzamento delle infrastrutture sociali funzionali ad obiettivi di riduzione dei "divari di cittadinanza". Obiettivi chiari e verificabili in tema di diritto all'istruzione, all'assistenza, alla mobilità e alla salute renderebbero più visibili ed efficaci le politiche per la coesione.

Si tratta di settori per i quali l'approccio performance based ha consentito, attraverso il Pnrr, il raggiungimento di risultati di grande rilevanza in tema di riduzione dei divari.

L'esperienza e i risultati del Pnrr dovranno svolgere un ruolo chiave nell'impostazione strategica della nuova programmazione. Le semplificazioni della normativa in tema di autorizzazioni e appalti, il rafforzamento delle capacità amministrative attraverso assunzioni e ricorso al supporto di soggetti qualificati come Invitalia, l'individuazione di modalità di affidamento degli interventi più semplici e veloci sono tutti fattori che devono essere presi come base di riferimento per la costruzione dell'accordo, così come la capacità di realizzazione degli interventi dimostrata dai Comuni in questi ultimi anni.

In sintesi, la transizione verso un approccio basato sulle performance dovrebbe certamente essere ripresa nei futuri cicli di programmazione con i necessari adattamenti, ma resta fondamentale rafforzare la dimensione programmatica e la capacità attuativa. Solo a queste condizioni, le risorse attuali della coesione e del prossimo ciclo di programmazione potrebbero consentire di non interrompere il ciclo di investimenti generato dal Pnrr per ridurre il divario nelle infrastrutture economiche e nei servizi di cittadinanza, unica strada per riattivare processi di sviluppo stabili nelle regioni del Mezzogiorno.

L'esperienza del Pnrr non può invece essere presa come riferimento per la nuova politica industriale da

finanziare con la politica di coesione. Si tratta di un tema sul quale la Commissione non ha dimostrato lo stesso coraggio innovativo messo in opera, per le politiche pubbliche, con l'approccio performance based. Questo aspetto rappresenta un grande limite, poiché la nuova programmazione rappresenta presumibilmente l'ultima chiamata per una politica volta a evitare la concentrazione delle attività industriali funzionali alle nuove priorità dell'Unione all'interno delle regioni centrali e più sviluppate dell'Europa. A tal fine, le risorse della coesione devono essere utilizzate a supporto della politica industriale europea, concentrando gli interventi su settori e tecnologie strategiche funzionali al rafforzamento della competitività del sistema industriale europeo. Il rafforzamento degli interventi di politica industriale sui settori strategici presenti nelle regioni meridionali e per favorire la loro transizione digitale e green può trovare nelle risorse della coesione un "bazooka" in grado di rendere compatibili gli obiettivi della competitività con quelli della coesione territoriale.

Una politica possibile solo attraverso una profonda revisione dell'attuale normativa in tema di aiuti di stato a finalità regionale, che dia la possibilità di incentivare, in maniera selettiva gli investimenti e le localizzazioni industriali nelle regioni meno sviluppate in maniera più intensa ed efficace rispetto a oggi.