

**SIOI**

UNA Italy

**OSSERVATORIO**

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

## **L'evoluzione della politica di coesione economica, sociale e territoriale: brevi osservazioni sulla proposta della Commissione europea di istituire un fondo unico**

Altea Triolo

*Dottoranda di ricerca in Scienze Politiche – Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, Università degli Studi di Messina*

1. La politica di coesione, istituita con l'Atto Unico Europeo del 1986<sup>1</sup>, rappresenta la principale politica di investimento dell'Unione europea e costituisce uno degli strumenti fondamentali attraverso cui l'Unione persegue l'obiettivo di ridurre i divari economici, sociali e, oggi, anche territoriali tra le diverse regioni europee.

Sin dalle sue origini, la politica di coesione si è fatta portatrice di istanze provenienti dal livello di governo più basso, promuovendo il regionalismo nell'UE come livello attraverso il quale sostenere la crescita e l'innovazione salvaguardando, parallelamente, l'identità regionale<sup>2</sup>. L'Unione ha, infatti, promosso il rafforzamento del livello regionale quale sede privilegiata per la progettazione e l'attuazione delle politiche di sviluppo, affermando un modello di integrazione nel quale le regioni non rappresentano meri soggetti destinatari di finanziamenti, bensì autentici attori della *governance* europea, chiamati a concorrere alla definizione delle strategie di sviluppo territoriale e all'attuazione delle priorità dell'Unione.

In tale quadro, si riempie di significato il concetto di *multilevel governance*, progressivamente consolidatosi quale modello di esercizio condiviso delle competenze tra Unione europea, Stati membri, regioni ed enti locali e imponendo un decentramento che rappresenta, tra l'altro, un modo per i livelli sub-statali di testare la propria capacità interna<sup>3</sup>.

Le regioni, pertanto, rivestono un ruolo centrale nell'attuazione della politica di coesione, ricevendo risorse, su base sub-nazionale, con ammontare e condizioni differenziate in base al livello di sviluppo economico e sociale medio europeo.

La gestione di tali risorse è stata progressivamente affidata, anche su impulso della Commissione europea, alle autorità regionali stesse che, potendo partecipare all'intero ciclo della politica, dalla programmazione all'attuazione, fino al monitoraggio e valutazione degli interventi, possono meglio realizzare gli obiettivi. Si tratta di una scelta che risponde alla consapevolezza che la prossimità istituzionale ai territori consente di individuare con maggiore efficacia i fabbisogni delle comunità locali e di orientare gli investimenti verso obiettivi maggiormente coerenti con le specificità territoriali. Questo modello di gestione, infatti, si fonda su un approccio *place-based*<sup>4</sup> che tiene conto delle

<sup>1</sup> Il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale esistevano già rispettivamente dal 1957, con il Trattato di Roma, e dal 1975, Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, a seguito del Vertice di Parigi del dicembre 1974. Ma è solo con l'Atto Unico Europeo che viene definita la politica di coesione nella sua essenza attuale.

<sup>2</sup> M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2006.

<sup>3</sup> V. Commissione europea, *Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, 2024.

<sup>4</sup> F. BARCA, *Agenda for a reformed Cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report, 2009.

specificità dei territori e stimola la partecipazione attiva di attori e *stakeholders* locali in linea con il principio di prossimità dell'Unione europea e nella logica della *multilevel governance*<sup>5</sup>.

2. Le profonde trasformazioni che hanno caratterizzato il contesto internazionale negli ultimi anni hanno inciso significativamente sull'equilibrio tra autorità centrali e autonomie territoriali, determinando un progressivo e marcato rafforzamento dei poteri a livello centrale, giustificato dall'esigenza di assicurare risposte rapide e coordinate a situazioni emergenziali. Parallelamente, la natura intrinsecamente differenziata e asimmetrica degli effetti prodotti da tali crisi ha contribuito ad amplificare le preesistenti disuguaglianze socioeconomiche tra i territori, alimentando rinnovate istanze autonomistiche.

In questo scenario si inserisce la proposta di regolamento della Commissione europea di istituire un fondo unico<sup>6</sup>, che sembra segnare una significativa inversione di tendenza rispetto alla storica impostazione della politica di coesione verso modelli marcatamente centralizzati e strutturati su logiche di *performance*, mutuati dall'esperienza iniziata con il *Next Generation EU (NGEU)*<sup>7</sup>, scardinando progressivamente quel consolidato paradigma e determinando un'oggettiva emarginazione degli enti locali.

Così, da un lato, emerge l'esigenza di risposte tempestive a *shock* simmetrici e minacce sistemiche, favorendo dinamiche di "centralismo emergenziale"; dall'altro, le asimmetrie territoriali degli impatti della crisi esigono risposte differenziate, la cui assenza finisce per alimentare inevitabili tensioni tra centro e periferia.

In altre parole, nonostante il lodevole percorso tracciato dalla politica di coesione che, sin dalla sua istituzione, ha portato il livello regionale a guadagnare spazio nell'arena di *policy* europea, si è registrata una tendenza alla ricentralizzazione, favorita anche dalla necessità di rispondere alla crisi sanitaria e sociale, determinata dalla diffusione del COVID-19.

La necessità di assicurare interventi tempestivi, coordinati e uniformi su scala nazionale ha comportato un rafforzamento del ruolo degli Stati membri nella gestione delle risorse europee, incidendo inevitabilmente anche sull'assetto della politica di coesione. Tale tendenza ha quindi interessato anche la politica di coesione per quanto concerne la gestione e distribuzione delle risorse, riducendo la tradizionale autonomia delle regioni nella programmazione e attuazione degli interventi in nome di una necessità

---

<sup>5</sup> S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford, 2010.

<sup>6</sup> Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 luglio 2025 che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034 e che modifica il regolamento (UE) 2023/955 e il regolamento (UE, Euratom) 2024/2509, COM(2025)565.

<sup>7</sup> Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 e Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

di coordinamento dello stato di emergenza secondo un sistema centralizzato, che la proposta di regolamento 2025 sembra destinata a consolidare.

Questa condizione emerge, con particolare evidenza, osservando le differenze tra la politica di coesione relativa al ciclo di programmazione 2021-2027 e del piano di ripresa e rilancio economico *Next Generation EU*, attuato nei singoli Stati membri con piani nazionali<sup>8</sup>. Pur condividendo numerose similitudini e allineandosi sul piano delle finalità tematiche, i due strumenti presentano caratteristiche profondamente differenti sia sotto il profilo della gestione che con riferimento alle modalità di attuazione<sup>9</sup>.

Una prima differenza sostanziale si registra in relazione agli strumenti di monitoraggio e valutazione degli interventi. L'attuazione della politica di coesione si misura in termini di avanzamento della spesa, nell'ambito di una programmazione territoriale costruita secondo il paradigma *place-based*. Il *Next Generation EU*, viceversa, introduce per i piani nazionali un modello *performance-based*, nel quale l'erogazione delle risorse è subordinata al conseguimento di specifici traguardi (*milestones*) e obiettivi (*targets*) definiti in fase di programmazione, realizzandosi un cd. "contratto di *performance*". L'attenzione si sposta, pertanto, dalla realizzazione degli interventi alla verifica del raggiungimento dei risultati programmati, secondo una logica fortemente orientata al risultato e meno alla qualità dell'intervento.

Ne consegue un'ulteriore differenza sul piano della *governance*. La politica di coesione si fonda su un processo decisionale partecipato, nel quale le autorità regionali e locali intervengono lungo l'intero ciclo della programmazione, individuazione delle priorità strategiche e monitoraggio, secondo una logica dal basso. Il *NGEU*, al contrario, impone una struttura prevalentemente centralizzata e orientata ai risultati, nella quale le principali funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo risultano concentrate in capo allo Stato, secondo una logica *top-down*, giustificata dall'eccezionalità dello strumento e dalla necessità di rispettare rigorosi vincoli temporali.

Tale differenza metodologica produce conseguenze rilevanti anche sotto il profilo degli effetti di lungo periodo. Infatti, sul piano degli impatti prodotti da queste politiche, apparentemente finalizzate in egual modo al sostegno e allo sviluppo economico e sociale dei territori, provocano effetti contrastanti derivanti dall'applicazione di logiche intrinsecamente diverse.

Dovendo considerare, tra le altre cose, anche l'aspetto delle tempistiche, in quanto, nonostante il periodo di programmazione sia lo stesso, nella politica di coesione vige la regola del  $n+3$  e cioè la possibilità di poter utilizzare le risorse sino a 3 anni dopo rispetto a quanto originariamente stabilito, garantendo maggiore flessibilità. Contrariamente il dispositivo *NGEU* impone scadenze particolarmente stringenti e rigidi limiti temporali di spesa. Quest'ultima caratteristica del modello *NGEU* ha fatto sì che si verificasse una "corsa alla spesa" per non "perdere" le risorse seguendo la logica della *checklist*,

---

<sup>8</sup> Il documento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano consultabile su [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf).

<sup>9</sup> R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *PNRR, politica di coesione e governance multilivello: l'esperienza italiana e le prospettive europee*, in M. BARONE, P. COLASANTE (a cura di), *Accorciare le distanze. PNRR e riduzione dei divari territoriali*, Napoli, 2026.

rimettendoci in termini di qualità delle azioni e delle opere realizzate. Infatti, l'esperienza applicativa ha mostrato come tale rigidità temporale abbia spesso determinato una forte accelerazione dei processi di spesa, inducendo le amministrazioni a privilegiare il rispetto delle scadenze rispetto ad una più attenta valutazione della qualità degli interventi realizzati.

3. Alla luce di tali considerazioni, appare evidente come l'attuale fase della politica di coesione segni una significativa discontinuità evolutiva rispetto al percorso sviluppatosi negli ultimi trent'anni. Dopo una lunga stagione caratterizzata dalla valorizzazione delle autonomie territoriali, del partenariato istituzionale e dell'approccio *place-based*, il dibattito europeo sembra orientarsi verso una progressiva rimodulazione dei modelli di *governance*, nella quale assumono crescente rilevanza la centralizzazione delle decisioni, la concentrazione delle risorse e l'introduzione di meccanismi di finanziamento fondati sulla *performance*, a discapito di politiche tese a valorizzare i territori con le loro specificità e secondo una gestione decentrata<sup>10</sup>.

In tale contesto si inserisce la proposta di riforma del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2028-2034, presentata dalla Commissione europea nel luglio 2025, che rappresenta uno dei più significativi tentativi di ripensamento della politica di coesione si dalle sue origini<sup>11</sup>. L'obiettivo dichiarato è quello di semplificare l'architettura finanziaria dell'Unione, rafforzare la coerenza tra le diverse politiche di investimento e orientare maggiormente l'utilizzo delle risorse verso il conseguimento di risultati misurabili, introducendo, dunque, significative novità.

Si tratta di un'impostazione che, almeno nelle intenzioni, mira a superare l'attuale frammentazione degli strumenti finanziari e ad accrescere la capacità dell'Unione di rispondere con maggiore rapidità alle trasformazioni economiche, ambientali e geopolitiche che caratterizzano il contesto europeo. La proposta introduce, tuttavia, elementi di forte discontinuità rispetto all'impianto tradizionale della politica di coesione che non sarebbe più una politica autonoma articolata attraverso programmi regionali e nazionali finanziati dai diversi Fondi strutturali e di investimento europei. Al suo posto, verrebbe introdotto un unico Piano per ciascuno Stato membro, articolato con possibili capitoli regionali o tematici e una varietà di strumenti finanziari. Ne deriverebbe una profonda revisione dell'attuale modello di *governance* caratterizzata da una programmazione prevalentemente territoriale, con il passaggio ad un approccio fortemente nazionale basato sul raggiungimento di obiettivi (*performance-based*).

In questa prospettiva si colloca la già richiamata proposta di regolamento della Commissione europea del 16 luglio 2025, volta a istituire il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza. Come anticipato, la proposta, inserendosi nel più ampio processo di riforma del QFP 2028-2034, traduce sul piano della *governance*

---

<sup>10</sup> Parlamento europeo, *The future of cohesion policy. Current state of the debate*, studi EPRS, 2025.

<sup>11</sup> E. RUBIO, C. ALCIDI, *Navigating the European Commission's MFF Proposal for 2028-2034 - Mapping Risks and Opportunities for Cohesion Policy and Regional Development*, European Parliament, Policy Department for Regional Development, Agriculture and Fisheries, 2026.

e della programmazione finanziaria quella tendenza alla centralizzazione già emersa con il *NGEU*. In particolare, essa prevede il superamento dell'attuale architettura multi-fondo (FESR, FC, FSE+, *JTF*) mediante la creazione dei *National and Regional Partnership Plans (NRP)* destinati a costituire il nuovo quadro unitario di programmazione degli investimenti europei, un sistema di piani nazionali integrati.

Pur perseguendo finalità condivisibili sotto il profilo della razionalizzazione amministrativa, tale proposta solleva numerosi interrogativi sotto il profilo giuridico e istituzionale<sup>12</sup>. Infatti, non sembrano esserci ancora prove sufficienti a dimostrazione della maggiore efficacia del modello sperimentato con il *NGEU* in termini di impatto socioeconomico; non vi è certezza che un sistema di finanziamento fondato prevalentemente su *milestone* e *target* possa produrre risultati migliori rispetto al modello tradizionale della programmazione territoriale.

Pertanto, i piani nazionali, del programma *NGEU*, sono tuttora fase di attuazione e risulta quindi prematuro trarre conclusioni circa la sua capacità di generare effetti strutturali sullo sviluppo economico e territoriale degli Stati membri. Lo stesso Parlamento europeo ha evidenziato come permangano significative criticità nella misurazione degli effetti prodotti dagli interventi finanziati attraverso i piani nazionali, rilevando, in alcuni casi, difficoltà nell'individuazione dell'effettiva destinazione finale delle risorse e nella valutazione del loro impatto sul piano economico e sociale.

Analogamente, questo sistema di pagamenti basato sul conseguimento dei risultati, pur concepito con l'obiettivo di semplificare le procedure di gestione, non sembra aver determinato una reale riduzione della complessità amministrativa. Al contrario, ha dato origine a nuove forme di adempimento e controllo, i cui effetti sulla capacità amministrativa delle istituzioni nazionali e regionali risultano ancora difficilmente valutabili.

Inoltre, l'esperienza maturata con i piani nazionali, discendenti dal *NGEU*, è caratterizzata da uno scarso coinvolgimento degli attori subnazionali e degli *stakeholders* locali nella fase di definizione delle priorità strategiche e nella *governance* complessiva dello strumento. Una simile impostazione poteva trovare una giustificazione nella natura eccezionale e temporanea dell'intervento data dalla crisi emergenziale ma non concepibile per una politica strutturale. In tale prospettiva, una *governance* prevalentemente centralizzata rischierebbe di comprimere il contributo conoscitivo e progettuale delle autorità regionali e locali, indebolendo il principio di partenariato che costituisce uno degli elementi caratterizzanti della politica di coesione sin dal 1986<sup>13</sup>.

Permangono, infine, rilevanti interrogativi circa la capacità del nuovo modello di conciliare due esigenze potenzialmente contrapposte: da un lato, la flessibilità necessaria per consentire all'Unione di reagire rapidamente a crisi contingenti; dall'altro, la continuità degli interventi destinati alle regioni meno sviluppate, alle aree interne, ai territori rurali e alle zone interessate da processi di declino demografico o di transizione industriale. Se la prima esigenza giustifica strumenti eccezionali e procedure accelerate,

---

<sup>12</sup> Corte dei conti europea, analisi 04/2025, *Il futuro della politica di coesione dell'UE – Il passato insegna*.

<sup>13</sup> Comitato europeo delle regioni, Parere sul tema "Il futuro della politica di coesione dopo il 2027", (Rif. VII/030), adottato nel corso della 158ª sessione plenaria del 29 e 30 novembre 2023.

la seconda richiede, invece, politiche stabili, prevedibili e fortemente radicate nelle specificità territoriali, difficilmente compatibili con una programmazione prevalentemente centralizzata.

La proposta della Commissione prevede l'accorpamento di quattordici strumenti finanziari in un unico strumento di gestione, rappresentato dai *NRP*, destinati a coprire l'intero territorio nazionale. L'intento dichiarato è quello di superare la frammentazione degli strumenti di intervento, rafforzare il coordinamento tra le politiche europee e attribuire agli Stati membri una maggiore responsabilità nella definizione delle priorità di investimento.

Tale impostazione, sebbene, continui a prevedere una dimensione regionale della programmazione, determina un significativo spostamento del baricentro decisionale verso il livello statale, attribuendo agli Stati membri una maggiore discrezionalità e centralità nella programmazione emarginando, di fatto, le realtà locali. Tale architettura, tra l'altro, potrebbe determinare dinamiche competitive nell'allocazione delle risorse tra i diversi settori ricompresi nello strumento di finanziamento (coesione, PAC, pesca...), in ragione della loro confluenza in un unico fondo nazionale e dell'assenza di criteri di riparto chiaramente predeterminati.

Uno degli aspetti maggiormente problematici riguarda il possibile indebolimento del principio di partenariato che, pur formalmente mantenuto nel testo della proposta, nel suo contenuto appare significativamente ridimensionato e, dunque, operativamente indebolito: le autorità regionali devono essere coinvolte nel processo, non governarlo.

Il rischio è che la riforma si trasformi in un assegno in bianco ai governi nazionali, con valenza meramente procedurale, perdendo la sua funzione sostanziale, privo di garanzie strutturali per le autorità regionali e locali e che, di fatto, svuota il principio di sussidiarietà<sup>14</sup>. Una *governance* fortemente centralizzata rischierebbe, pertanto, di attenuare quella prossimità amministrativa che costituisce uno dei principali fattori di efficacia delle politiche di sviluppo territoriale.

4. Alla luce delle considerazioni svolte, appare prematuro considerare il modello importato dal programma *NGEU* quale paradigma idoneo per ripensare una politica come quella di coesione, che vanta oltre trent'anni di esperienza sul campo. Il dibattito apertosi intorno alla proposta relativa al Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 trascende il mero confronto tecnico sulle modalità di gestione dei fondi europei. Esso investe una questione di carattere più profondo, concernente l'identità stessa della politica di coesione e il ruolo che essa è chiamata a svolgere nel futuro.

Da un lato, emerge una concezione che privilegia la concentrazione delle decisioni, la semplificazione amministrativa e il conseguimento di risultati misurabili; dall'altro,

---

<sup>14</sup> R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *Introduzione. La coperta corta della politica di coesione tra flessibilità, politica industriale e difesa*, in R. COLETTI, A. FILIPPETTI (a cura di), *Quale futuro per la politica di coesione? Temi e prospettive*, Milano, 2025, pp. 4-10.

permane l'idea della politica di coesione quale politica territoriale fondata sul partenariato, sulla *governance* multilivello e sulla valorizzazione delle specificità regionali.

La domanda, dunque, rimane aperta: può un modello nato per gestire una crisi straordinaria e temporanea diventare l'architettura ordinaria della politica di coesione senza snaturarne la finalità redistributiva e il radicamento territoriale?

La risposta a questa domanda costituirà uno degli snodi fondamentali del negoziato sul futuro Quadro finanziario pluriennale, ma anche l'evoluzione dei rapporti tra Unione europea, Stati membri e autonomie territoriali.

*Settembre 2026*