

RAFFAELLA COLETTI* – ANDREA FILIPPETTI**

PNRR, politica di coesione e *governance* multilivello: l'esperienza italiana e le prospettive europee***

ABSTRACT (EN): Starting from the main similarities and differences between cohesion policy and the NRRP, this paper aims to analyze how the implementation of the latter has influenced the implementation and prospects of the former, at both the national and European levels. The emerging re-centralization of cohesion policy raises broader questions about the future of the multilevel governance system that characterizes the European Union and its Member States.

ABSTRACT (IT): A partire dalle principali similitudini e differenze tra politica di coesione e PNRR, il contributo si propone di analizzare in che modo l'implementazione del secondo abbia influenzato l'attuazione e le prospettive della prima, a scala nazionale ed europea. Il ri-accentramento della politica di coesione che sembra configurarsi interroga in termini più generali il futuro dell'impianto di governance multilivello che caratterizza l'Unione europea e gli Stati membri.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La politica di coesione e la *governance* multilivello. – 3. Politica di coesione e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 4. La recente evoluzione della *governance* della politica di coesione in Italia (2022-2024). – 5. Quale impatto sulla *governance* in Europa. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è sostenuto dall'Unione europea nell'ambito di *Next Generation EU*, uno strumento temporaneo istituito nel 2020 per affrontare le conseguenze economiche e sociali della pandemia da Covid-19. L'obiettivo principale del *Next Generation EU* è sostenere la ripresa e costruire un futuro più resiliente e sostenibile, attraverso il sostegno ad investimenti in diversi settori strategici.

Il *Next Generation EU* va ad affiancarsi, concettualmente e operativamente, alle risorse tradizionalmente assegnate allo sviluppo regionale, nel contesto della politica di coesione europea. Anche in termini di budget, i 750 miliardi del *Next Generation EU* (di cui 390 miliardi di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti) si collocano infatti – nel bilancio pluriennale 2021-2027 – per la maggior parte nella voce “Coesione, resilienza e valori” (721,9 miliardi), e solo

* Prima ricercatrice in Geografia economico-politica – CNR ISSIRFA.

** Dirigente di ricerca in Politica economica – CNR ISSIRFA.

*** Articolo sottoposto a referaggio. Esso è stato sviluppato nel contesto del PRIN indicato nell'introduzione del fascicolo e in quello delle attività di ricerca condotte nel PRIN 2022 PNRR “POTION – *Policies for Transition: Impact and Governance*” (P2022FKLHH) – CUP N° B53D23026510001 finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU.

limitatamente in altri ambiti (17,5 miliardi nella voce “Risorse naturali e ambientali” e 10,6 miliardi nella voce “Mercato unico, innovazione e agenda digitale”)¹.

La politica di coesione rappresenta la principale politica di investimento dell’Unione europea; istituita con l’Atto Unico Europeo del 1986² e attiva sin dalla programmazione del bilancio comunitario 1989-1993. Il suo principale obiettivo è quello di ridurre i divari economici, sociali e, a partire dal trattato di Lisbona (2007), territoriali, per uno sviluppo armonioso dell’Unione europea.

Le Regioni sono da sempre al centro della politica di coesione, principalmente perché la distribuzione delle risorse tra le aree più o meno sviluppate avviene sin dal 1989 su base sub-nazionale (NUTS II e NUTS III)³. Attualmente, tutte le regioni europee (NUTS II) sono beneficiarie dei fondi della politica di coesione, con ammontare e condizioni diverse in base al loro livello di sviluppo relativamente alla media europea.

Sotto il profilo della gestione, il panorama è maggiormente diversificato: la scelta di modelli più o meno decentrati è in capo, infatti, a ciascuno Stato membro. Tuttavia, è indubbio che la Commissione europea abbia stimolato nel corso degli anni la partecipazione delle Regioni e dei territori nel disegno, nella gestione e nel monitoraggio di larga parte della politica di coesione. L’approccio *place-based*⁴, che promuove politiche fondate sugli elementi endogeni e specifici dei luoghi e disegnate con la partecipazione degli *stakeholder* locali, è divenuto l’approccio filosofico alla base della politica di coesione⁵, e i principi di sussidiarietà e partecipazione locale sono stati adottati anche nel contesto di politiche di sviluppo regionale finanziate da fondi nazionali⁶.

Nel caso italiano, le Regioni partecipano attivamente alla programmazione e gestione dei fondi della politica di coesione: ogni Regione gestisce i propri programmi regionali di impiego del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo; solo alcuni programmi (dieci, nella programmazione 2021-2027) sono gestiti centralmente da parte dei ministeri.

Rispetto a questo modello, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha seguito un diverso tipo di logica. L’urgenza nella pianificazione e gestione dei fondi ha spinto infatti verso l’adozione di un modello molto più centralizzato e “*top-down*”. Oltre ad una gestione più

¹ Per maggiori informazioni, consultare il sito: <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/>.

² Il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale, i principali fondi a sostegno della politica di coesione, esistevano già da diversi anni (dal 1957 e 1975 rispettivamente); tuttavia prima dell’Atto Unico Europeo (AUE) funzionavano prevalentemente come meccanismi compensativi per Stati creditori rispetto al bilancio europeo. L’AUE definisce la politica di coesione nella struttura che conosciamo ancora oggi.

³ La nomenclatura delle unità territoriali per la statistica (NUTS) è stata redatta dall’ufficio statistico dell’Unione europea (Eurostat) al fine di fornire una suddivisione unica e uniforme delle unità territoriali per la produzione di statistiche regionali. In Italia, il livello NUTS II equivale al territorio regionale, mentre il livello NUTS III a quello provinciale.

⁴ Un grande impulso alle politiche *place-based* è stato dato da F. BARCA (2009), *Agenda for a reformed Cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report.

⁵ La definizione è ripresa da P. MCCANN P., R. ORTEGA-ARGILES, *Smart specialization and European regional development policy*, in D. B. AUDRETSCH, A. N. LINK, M. LINDENSTEIN WALSHOK (a cura di), *The Oxford Handbook of Local Competitiveness*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

⁶ Come sottolinea L. POLVERARI, *Policy Rhetoric Versus Political Reality: Has the Italian State Given Up on the Mezzogiorno?*, in *Regional and Federal Studies*, 23 (5), 2013, pp. 571-590.

centralizzata, il *Next Generation EU* presenta anche un'altra serie di differenze di approccio rispetto alla politica di coesione, che hanno inevitabilmente stimolato un confronto tra i due modelli, anche in previsione della programmazione dei fondi europei per il prossimo periodo di bilancio 2028-2034.

Obiettivo del presente contributo, a partire dalle principali similitudini e differenze tra politica di coesione e PNRR, è analizzare in che modo l'implementazione del secondo abbia sinora influenzato l'attuazione e le prospettive della prima, a scala nazionale ed europea. In questo contesto, è importante sottolineare che l'evoluzione della politica di coesione ha una portata che non si limita alla sola implementazione degli strumenti di politica regionale: la politica di coesione è, infatti, frequentemente identificata come una importante culla della *governance* multilivello europea⁷. I suoi cambiamenti possono dunque essere analizzati come parte di un più ampio processo di evoluzione della *governance*.

Il lavoro è strutturato come segue: nel prossimo paragrafo viene discusso il ruolo della politica di coesione nel contesto della *governance* multilivello europea. Il paragrafo 3 presenta una comparazione tra politica di coesione e PNRR, evidenziandone similitudini e differenze. I paragrafi successivi discutono dell'impatto del "modello PNRR" sulla politica di coesione, a livello nazionale (par. 4) ed europeo (par. 5). Vengono infine tracciate alcune conclusioni.

2. La politica di coesione e la governance multilivello

Sin dalle sue origini, l'elaborazione della politica di coesione ha rispecchiato l'ascesa degli spazi regionali e delle Regioni come livelli emergenti di governo⁸, in un più ampio processo di ridimensionamento degli Stati europei in favore di nuovi livelli territoriali, sia a livello subnazionale che sovranazionale⁹.

La politica di coesione ha infatti svolto un ruolo importante nel promuovere il regionalismo nell'UE. Le Regioni sono le principali unità territoriali della politica, sulla base di una visione che considera gli spazi regionali come sistemi in grado di sostenere la crescita economica endogena e l'innovazione attraverso la mobilitazione degli attori economici regionali, delle istituzioni e delle reti locali¹⁰. D'altro canto, la politica di coesione europea ha avuto un impatto anche sugli spazi di regionalismo¹¹, rafforzando le identità regionali e i processi di decentramento: per molte Regioni, ha rappresentato uno dei primi campi di prova in cui poter testare la propria capacità interna, nonché la propria capacità di influire sui processi politici

⁷ Si vedano a questo proposito: S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2010; L. HOOGHE, M. KEATING, *The Politics of the European Union Regional Policy*, in *Journal of European Public Policy*, 1 (3), 1994, pp. 367-393; L. HOOGHE, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

⁸ Si veda a questo riguardo R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *Is rescaling bouncing back? The recentralization of Cohesion Policy in Italy*, in *Contemporary Italian Politics*, online first, 2025.

⁹ Su tale ridimensionamento nel contesto europeo e sul concetto di *rescaling* si veda M. KEATING, *Rescaling the European State*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

¹⁰ M. JONES, G. MACLEOD, *Regional spaces, spaces of regionalism: territory, insurgent politics and the English question*, in *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29(4), 2004, pp. 433-452.

¹¹ M. JONES, G. MACLEOD, *Regional spaces*, op. cit.

nazionali ed europei, sia da sole che attraverso alleanze e reti¹². La politica di coesione ha dunque contribuito all'emergere delle Regioni come attore chiave nell'arena di policy europea¹³, contribuendo alla definizione della *governance* multilivello¹⁴.

A seguito del drastico calo degli investimenti pubblici, dovuto alle politiche di austerità attuate dopo la crisi finanziaria del 2008-2011 e alla successiva crisi del debito sovrano in tutta Europa, la politica di coesione è diventata la principale fonte di finanziamento degli investimenti pubblici per molti paesi europei¹⁵. Allo stesso tempo, tuttavia, la crisi finanziaria del 2008-2011 ha portato a una tendenza alla ricentralizzazione che minaccia gli spazi del regionalismo e della *governance* multilivello. Infatti, le dinamiche di ricentralizzazione degli ultimi quindici anni sono comuni a molti paesi europei, dove gli Stati centrali hanno ripreso il controllo e il potere sui governi subnazionali, al fine di gestire una serie di crisi (presumibilmente) in modo più rapido ed efficace¹⁶.

Le dinamiche di centralizzazione sono conseguenza anche del ritorno nell'agenda di politica economica Ue di una politica industriale dopo il 2020, sulla base dell'imperativo politico dell'autonomia strategica. Ciò prevede investimenti in quei settori e tecnologie ritenuti chiave per lo sviluppo tecnologico e l'autonomia strategica¹⁷. Poiché questo tipo di politica è intrinsecamente *top-down* e con una logica verticale, una conseguenza fondamentale è il ruolo più importante svolto dai governi nazionali e una conseguente riduzione del ruolo dei governi regionali¹⁸.

Anche la crisi sanitaria ha dato spazio a un processo di ricentralizzazione che ha interessato in modo specifico la politica di coesione, in almeno due momenti diversi. Durante la crisi, le iniziative di investimento in risposta al coronavirus (CRII e CRII plus), adottate rispettivamente nel marzo e nell'aprile 2020, hanno fornito fondi con maggiore flessibilità per rispondere all'emergenza, modificando alcune caratteristiche fondamentali della politica di coesione, ad

¹² Si veda: M. CACIAGLI. *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2006; M. KÖLLING. *Subnational Governments in the Negotiation of the Multiannual Financial Framework 2014-2020: The Case of Spain*, in *Regional & Federal Studies* 25, 2015, pp. 71-89.

¹³ Si veda: M. KEATING. *Rescaling...*cit.

¹⁴ Sulla *governance* multilivello si vedano L. HOOGE, G. MARKS. *Unraveling the central state, but how? Types of multilevel governance in American Political Science Review*, 97 (2), 2003, pp. 233-243; S. PIATTONI. *The theory...*cit.

¹⁵ Come efficacemente documentato da F. PROTA, G. VIESTI, G., M. BUX, *The Contribution of European Cohesion Policy to Public Investment*, in F. CERNIGLIA, F. SARACENO (a cura di) *European Public Investment Outlook*. Open Book Publishers, Cambridge, 2020.

¹⁶ Si veda su questo W. AKSZTEJN, M. LACKOWSKA, J. KRUKOWSKA, L. MIKULA. *The multiple faces of recentralization: A typology of central/local interactions in Journal of Urban Affairs*, 46 (7), 2022, pp. 1329-1349.

¹⁷ Sulla politica industriale e l'autonomia strategica nell'Ue si vedano: A. DIEMER, S. IAMMARINO, A. RODRIGUEZ-POSE, M. STORPER. *The Regional Development Trap in Europe*, in *Economic Geography* 98 (5), 2022, pp. 487-509; L. SCHMITZ, T. SEIDL. *As open as possible, as autonomous as necessary: Understanding the rise of open strategic autonomy in EU trade policy*, in *Journal of Commons Market Studies*, 61(3), 2023, pp. 834 - 852; sulla specifica evoluzione della politica di coesione in questo contesto: F. MOLICA, A. DE RENZIS, S. BOURDIN. *Between re-nationalisation and hyper-Lisbonisation: the long goodbye to the EU Cohesion Policy original goals*, in *GSSI Discussion Paper Series in Regional Science & Economic Geography*, 2024, https://www.gssi.it/images/discussion%20papers%20rseg/2024/DPRSEG_2024-10.pdf.

¹⁸ Si veda su questo punto la ricostruzione dell'evoluzione della politica di coesione nel contesto dell'agenda di policy economica dell'Ue di A. FILIPPETTI, R. SPALLONE, *The evolution of Cohesion Policy in 40 years of economic policy agenda*, in *European Planning Studies*, 33 (9), 2025, pp. 1423-1442.

esempio relativamente alla programmazione pluriennale. Nel dicembre 2020, le risorse aggiuntive fornite nell'ambito dell'Assistenza al recupero per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) sono state attribuite ai programmi nazionali e quindi gestite su scala nazionale¹⁹.

L'Italia, con le sue differenze strutturali tra un Nord economicamente dinamico e un Sud in ritardo di sviluppo, è stata tradizionalmente uno dei principali beneficiari dei fondi della politica di coesione. Come altri paesi europei, l'Italia è stata fortemente influenzata dall'ondata di regionalismo che si è diffusa nell'Ue e altrove negli anni Ottanta e Novanta²⁰. La riforma dei fondi strutturali e il nuovo modello di attuazione della politica di coesione dell'Ue sono stati uno degli ingredienti della definizione di un vero e proprio sistema di *governance* multilivello. La logica territoriale della politica di coesione si è inserita in una più ampia tendenza alla decentralizzazione. Alla fine degli anni Novanta, il Paese ha infatti avviato una serie significativa di riforme in questo settore, culminate nella riforma costituzionale del 2001²¹.

Anche a scala nazionale, la crisi finanziaria ha stimolato un ripensamento radicale del progetto di decentramento, a partire dalla cosiddetta "legislazione della crisi" del 2011. La necessità di riformare la *governance* territoriale è stata presentata come una riforma necessaria per riportare sotto controllo il bilancio pubblico e rispettare le misure di austerità europee²². Di fatto, ciò ha determinato un cambiamento radicale dell'assetto istituzionale nella direzione di una riduzione permanente dell'autonomia delle Regioni, con l'obiettivo di restituire maggiore potere al governo centrale²³.

Successivamente, la gestione dell'emergenza sanitaria ha creato nuove tensioni tra governo nazionale e Regioni, rafforzando ulteriormente il processo di ricentralizzazione²⁴.

¹⁹ Si veda a questo proposito EUROPEAN COURT OF AUDITORS. *Adapting Cohesion Policy Rules to Respond to COVID-19. Funds Used More Flexibly, but Reflection Needed on Cohesion Policy as a Crisis Response Tool*, Special report, 2023, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/CR11-2-2023/en>; S. BOURDIN, J. MOODIE, N. SANCHEZ GASSEN, D. EVERS, F. ADOBATI, M. AMDAOU, G. ARCURI...Z. REMETE. *COVID19 as a Systemic Shock: Curb or Catalyst for Proactive Policies Towards Territorial Cohesion?*, in *Regional Studies* 58, 2023, pp. 1543-1556; F. MOLICA F, A. DE RENZIS A., S. BOURDIN. *Between re-nationalisation and hyper-Lisbonisation: the long goodbye to the EU Cohesion Policy original goals*, in *GSSI Discussion Paper Series in Regional Science & Economic Geography*, 2024, https://www.gssi.it/images/discussion%20papers%20rseg/2024/DPRSEG_2024-10.pdf.

²⁰ M. KEATING. *The new regionalism in Western Europe*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1998; M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa...* op. cit.

²¹ Si vedano sul punto, tra gli altri: E. BORGHETTO. *Challenging Italian centralism through the vertical shift of competences to the subnational and supranational levels*, in *Contemporary Italian Politics*, 7(1), 2015, pp. 58-75; F. PROTA, M. J. GRISORIO. *The Impact of Fiscal Decentralization on the Composition of Public Expenditure: Panel Data Evidence from Italy*, in *Regional Studies*, 49 (12), 2015, pp. 1941-1956; F. PROTA, M. J. GRISORIO, *Public expenditure in time of crisis: are Italian policymakers choosing the right mix?*, in *Economia Politica. Journal of Analytical and Institutional Economics*, 35 (2), 2018, pp. 337-365.; M. KEATING, A. WILSON, *Reforming Italy: Institutional change and the federal option*. Edinburgh Europa Paper Series, 2010; E. ARBAN, *Italian Regionalism: The 2001 Constitutional Reform and Beyond*. Palgrave Macmillan, Cham, 2023.

²² Come efficacemente analizzato da T. GROPPi, *The Impact of the Financial Crisis on the Italian Written Constitution*, in *Italian Journal Public Law* 4 (1), 2012, pp. 1-14.

²³ Sul punto si veda di nuovo T. GROPPi, *The Impact ...cit.* come pure E. LONGO, G. MOBILIO *Territorial Government Reforms at the Time of Financial Crisis: The Dawn of Metropolitan Cities in Italy*. in *Regional & Federal Studies* 26 (4), 2016, pp. 509-530.

²⁴ Si vedano a questo proposito: F. PALERMO, *Covid-19 Pandemic and its impact on Italy's Governance and Security*, in *PRISM: the Journal of complex operations*, 9 (4), 2021, pp. 119-132; F. PALERMO, *Devolution and COVID-19: Italy: did the*

L'attuazione del Next Generation EU (e del Piano Nazionale di Resilienza e Ripresa italiano) hanno spinto ulteriormente in questa direzione, introducendo un modello parallelo e alternativo a quello della politica di coesione per la gestione di una strategia di sviluppo regionale nel territorio europeo²⁵, come si discuterà più estesamente nei prossimi paragrafi.

3. Politica di coesione e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Per il periodo 2021-2027 le risorse complessive della politica di coesione europea ammontano a 392 miliardi di euro²⁶. L'Italia è beneficiaria di circa 42 miliardi di fondi Ue; a questi si aggiunge la quota di cofinanziamento nazionale tramite fondo di rotazione (circa 32 miliardi) e le risorse di fondi nazionali assegnate al fondo sviluppo e coesione (circa 52 miliardi), e ai programmi operativi complementari (circa 7,3 miliardi), per un totale che supera i 135 miliardi²⁷.

Per lo stesso periodo di programmazione, *Next Generation EU* ha un ammontare complessivo di 750 miliardi di euro; l'Italia è il principale beneficiario delle risorse, con un ammontare complessivo di 194,4 miliardi di euro²⁸.

Come già richiamato nell'introduzione, il *Next Generation EU* – e dunque il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – si colloca per la gran parte nel budget europeo nella voce relativa a “Coesione, resilienza e valori”. Il PNRR rappresenta, del resto, una politica di sviluppo del territorio europeo.

Next Generation EU e politica di coesione presentano similitudini, di cui la principale sono le priorità tematiche. Questo dato non stupisce, non solamente perché gli ambiti prioritari di intervento delle politiche regionali europee presentano una certa continuità e stabilità nel corso del tempo, ma anche perché le priorità della politica di coesione per il periodo 2021-2027 erano state proposte dalla Commissione europea solo nel 2018, quindi immediatamente prima dello scoppio della pandemia.

Per il periodo di programmazione in corso, la politica di coesione è articolata su cinque obiettivi prioritari: un'Europa più intelligente; un'Europa più verde; un'Europa più connessa; un'Europa più sociale; un'Europa più vicina ai cittadini. A questi si uniscono due obiettivi

virus infect the regional system?, in *Forum of Federations*, 2020, www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/05/ItalyCOVID.pdf; R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *Negotiating nationalism: regional politics in Italy during the health crisis*, in *Territory, Politics, Governance*, 10 (6), 2022, pp. 799-816; S. BOLGHERINI, A. LIPPI, *Politicization without institutionalization: relations between State and Regions in crisis governance*, in *Contemporary Italian Politics*, 14 (2), 2022, pp. 224-240.

²⁵ Si vedano a questo proposito: E. DOMORENOK, I. GUARDIANCICH, *The Italian National Recovery and Resilience Plan: Coordination and Conditionality*, in *Contemporary Italian Politics* 14 (2), 2022, pp. 191-206; F. DI MASCIO, A. NATALINI, *Implementing the NRRP from Draghi Government to the Government of Giorgia Meloni: Italian Public Administration Under the Pressure of Too Large a Volume of Resources*, in *Contemporary Italian Politics* 15 (2), 2023, pp. 237-251.

²⁶ Per maggiori informazioni: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/available-budget_en.

²⁷ Per maggiori informazioni: https://opencoesione.gov.it/it/risorse_2021_2027/.

²⁸ Per maggiori informazioni si invita a visitare il sito del PNRR: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>.

specifici perseguibili solo nell'ambito dei programmi di Cooperazione Territoriale Europea²⁹: l'obiettivo di una migliore *governance* della cooperazione e quello di un'Europa più sicura. L'obiettivo di un'Europa più intelligente (*Priority Objective* – PO 1) promuove l'innovazione, la digitalizzazione, la trasformazione economica e il sostegno alle piccole imprese. L'obiettivo di un'Europa più verde (PO 2) sostiene il perseguimento di un'Europa a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa; di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della prevenzione e gestione dei rischi. L'obiettivo di un'Europa più connessa (PO 3) sostiene il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale, attraverso investimenti in reti di trasporto e digitali strategiche. L'obiettivo di un'Europa più sociale e inclusiva (PO 4) prevede l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali sostenendo l'occupazione di qualità, l'istruzione, le competenze professionali, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità. L'obiettivo di un'Europa più vicina ai cittadini, infine (PO 5) è l'unico non tematico, e promuove lo sviluppo sostenibile e integrato delle aree urbane, rurali e costiere mediante strategie di sviluppo gestite a livello locale³⁰.

Il sostegno del *Next Generation EU* si focalizza prioritariamente su investimenti verso: la transizione verde; la trasformazione digitale; la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (investimenti per la coesione economica, il lavoro, la produttività, la competitività, ricerca sviluppo e innovazione, e il buon funzionamento del mercato interno con piccole e medie imprese forti); la coesione territoriale e sociale; la salute e la resilienza economica, sociale e istituzionale (con lo scopo, tra l'altro, di aumentare la preparazione e la capacità di risposta di fronte alle crisi); le politiche per la nuova generazione (i bambini e i ragazzi), come l'istruzione e la capacitazione.

Come si nota, a parte la comprensibile enfasi sul tema delle crisi e la salute, le tematiche affrontate nel quadro del *Next Generation EU* si allineano a quelle della politica di coesione, nel quadro degli obiettivi di più ampio respiro dell'Unione europea.

Esistono tuttavia anche numerose differenze tra i due strumenti, che possono essere riassunte come segue. La prima e fondamentale differenza è legata alla finalità dello strumento: la politica di coesione mira a perseguire la convergenza tra le Regioni europee; l'obiettivo principale del *Next Generation EU* – PNRR è sostenere la ripresa dopo la pandemia da Covid-19 e costruire un modello di sviluppo più resiliente e sostenibile. Ne consegue, innanzitutto, una differenza sostanziale nell'allocatione delle risorse: mentre infatti oltre il 71% delle risorse

²⁹ Sebbene con un *budget* significativamente inferiore all'obiettivo Investimenti per l'occupazione e la crescita, nel cui ambito si collocano le tradizionali politiche di sviluppo regionale, la Cooperazione Territoriale Europea (CTE) rappresenta uno dei due "macro-obiettivi" della politica di coesione, sostenuta attraverso programmi Interreg di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Per un approfondimento si veda R. COLETTI, *La cooperazione territoriale europea (Interreg) come strumento per lo sviluppo del territorio: valore aggiunto e prospettive future*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2022, pp. 520-532.

³⁰ Per una discussione dei diversi obiettivi si rinvia a R. COLETTI, A. FILIPPETTI (a cura di), *La programmazione dei fondi europei 2021-2027. Emergenze e nuove priorità*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2023.

della politica di coesione assegnate all'Italia si concentrano nel Mezzogiorno³¹, nel caso del PNRR questa percentuale scende al 40%.

Una seconda differenza fondamentale risiede nel ruolo delle riforme: nel PNRR le riforme sono collegate agli investimenti e parte integrante del piano, mentre non esiste un meccanismo simile per la politica di coesione. Il PNRR si propone dunque l'ambizione di uno strumento di trasformazione ed efficientamento della pubblica amministrazione nei paesi membri

La terza differenza risiede negli strumenti di monitoraggio e valutazione della politica; mentre infatti l'attuazione della politica di coesione viene misurata in termini di avanzamento della spesa, il PNRR introduce una politica basata sulla performance, misurata attraverso il raggiungimento di specifici *targets* e *milestones* definiti in fase di programmazione.

Una ulteriore differenza riguarda la tempistica: nonostante il periodo di programmazione dei fondi termini nel 2027, infatti, nel caso della politica di coesione vige la regola dell'*n+3*, ossia la possibilità di spendere le risorse fino a tre anni dopo rispetto a quanto originariamente previsto. Questo tipo di estensione non è prevista nel PNRR, dove anzi le risorse devono essere spese entro il 2026.

Infine, una differenza profonda – soprattutto per alcuni Stati membri – riguarda il modello di *governance*. Mentre, infatti, come richiamato nello scorso paragrafo, la politica di coesione è stata sinora in molti casi (tra cui l'Italia) non solo orientata alle Regioni ma anche gestita dalle Regioni, il PNRR è prevalentemente gestito a livello centrale; la stessa valutazione di medio termine del *Next Generation EU*³², pur enfatizzando i risultati positivi dello strumento, richiama il ruolo centrale che le autorità regionali e locali e la società civile dovrebbero svolgere, sottolineando al contempo come molti di questi soggetti abbiano reputato insufficiente il proprio coinvolgimento nel disegno, nell'implementazione e nel monitoraggio delle misure finanziate.

Con la sua struttura orientata ai risultati e un ruolo più forte dei governi nazionali, il modello PNRR ha di fatto rappresentato una sfida al sistema di *governance* multilivello che caratterizza la politica di coesione³³, a scala nazionale ed europea.

4. La recente evoluzione della governance della politica di coesione in Italia (2022-2024)

A seguito dei risultati delle elezioni del settembre 2022 in Italia, il nuovo primo ministro Giorgia Meloni ha nominato Raffaele Fitto Ministro degli Affari europei, del PNRR e delle Politiche di Coesione, con delega ad esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione d'iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, in materia di Piano nazionale di ripresa e resilienza e di politiche di coesione territoriale.

³¹ Dei complessivi 135 miliardi programmati in Italia per il periodo 2021-2027, circa 96,5 miliardi di euro sono destinati al Mezzogiorno (oltre il 71%), 36,8 miliardi al Centro Nord, e 1,6 miliardi di euro non sono ripartiti territorialmente.

³² La relazione è accessibile al seguente link: https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/relazione-stato-attuazione-politica-di-coesione-14-20/.

³³ Come richiamato da M. KÖLLING, M., J. HERNÁNDEZ-MORENO, *The Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Next Generation EU – a Turning Point of EU Multi-Level Governance?* In *Journal of Contemporary European Studies* 32 (2), 2023, pp. 459-473.

Pur rispondendo all'esigenza di coordinamento, la scelta di accentrare nelle mani dello stesso ministero sia il PNRR che la politica di coesione ha provocato un inevitabile confronto tra due modelli molto diversi, poiché, come già richiamato, il PNRR è gestito principalmente a livello centrale dal ministero competente, con un approccio dall'alto verso il basso dovuto anche alla necessità di spendere le risorse in un lasso di tempo molto limitato, mentre la politica di coesione si basa sul ruolo forte delle autorità regionali.

Nel febbraio 2023, il nuovo ministero ha pubblicato una relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione dell'Ue in Italia³⁴. La relazione ha evidenziato il problema di lunga data della spesa, ovvero la lentezza nell'erogazione dei fondi della politica di coesione in Italia, attribuibile in gran parte alla debolezza della pubblica amministrazione, con particolare riferimento al livello regionale. Al fine di affrontare la limitata capacità della pubblica amministrazione di gestire i fondi strutturali, la relazione ha sottolineato nelle sue conclusioni la necessità di «un ripensamento del sistema di *governance* della politica di coesione, per rafforzare in modo effettivo e tempestivo l'azione di impulso, coordinamento e governo strategico e attuativo dei fondi» (p. 90).

Successivamente, nel corso di un anno (aprile 2023 – maggio 2024) sono stati approvati tre atti legislativi fondamentali: il decreto 13/2023 (aprile 2023), il decreto 124/2023 (settembre 2023) e il decreto 60/2024 (maggio 2024). L'uso dei decreti, invece del processo formale di approvazione delle nuove leggi, è diventato sempre più comune in Italia negli ultimi decenni, in quanto presenta chiari vantaggi in termini di rapidità; nega tuttavia al Parlamento la possibilità di discutere, di fatto scavalcandolo piuttosto che ottenere il suo sostegno³⁵. Rinviano ad altra sede per un'analisi approfondita dell'evoluzione normativa³⁶, le principali innovazioni possono essere sintetizzate come segue.

DL 13/2023 (L. 41/2023): Il primo passo di trasformazione della *governance* della politica di coesione è stato compiuto nell'aprile 2023, pochi mesi dopo l'elezione del nuovo governo, con l'approvazione del Decreto Legge 24 febbraio 2023, n. 13 convertito nella legge 21 aprile 2023, n. 41, dedicato a “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”. Il decreto includeva una serie di disposizioni relative all'attuazione del PNRR, oltre ad essere stato concepito per semplificare e promuovere una maggiore efficacia della pubblica amministrazione. Una delle disposizioni, relativa alla politica di coesione, ha abolito l'Agenzia per la coesione territoriale, trasferendo tutte le competenze ad essa associate al Dipartimento per la politica di coesione, situato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che era già responsabile della programmazione dei fondi strutturali. L'Agenzia era stata creata nel 2014 sulla scia del Rapporto

³⁴ MINISTERO PER GLI AFFARI EUROPEI, IL SUD, LE POLITICHE DI COESIONE E IL PNRR. *Relazione Sullo Stato di Attuazione Della Politica di Coesione Europea e Nazionale, Programmazione 2014-2020, 2023*. https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/relazione-stato-attuazione-politica-di-coesione-14-20/.

³⁵ Sull'uso dei Decreti Legge in Italia si veda F. MUSELLA, *Governare Senza Il Parlamento? L'uso dei Decreti Legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica* 3, 2012, pp. 459–480.

³⁶ Per un'analisi approfondita dell'evoluzione della *governance* della politica di coesione in Italia con le riforme attuate tra il 2023 e il 2024 si rinvia a R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *Is re-scaling bouncing back? The recentralization of Cohesion Policy in Italy*, in *Contemporary Italian Politics*, 2025, online first.

Barca (2009), che sollecitava un'assistenza e un controllo nazionali più forti e specifici sulle attività (basate sul territorio) condotte dalle autorità locali e regionali. La decisione di chiudere l'agenzia è stata motivata dalla necessità di un maggiore coordinamento tra la politica di coesione e i fondi PNRR; tuttavia, chiudendo l'agenzia tecnica – che era la principale sostenitrice di un approccio *place-based* e trasferendo i poteri al dipartimento, è stato attuato il primo atto di un più forte controllo centrale e di concentrazione dei poteri a scala nazionale.

DL 124/2023 (L. 162/2023): Il passo successivo è stata l'approvazione del cosiddetto “Decreto Sud”, Decreto Legge 19 settembre 2023 n. 124, convertito in legge 13 novembre 2023, n. 162 dedicato a “Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione”. Oltre ad altre disposizioni generali, il decreto affrontava tre elementi principali: la gestione del Fondo Sviluppo e Coesione, la *governance* della Strategia italiana per le aree interne e le Zone Economiche Speciali.

Il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) è il principale strumento nazionale destinato ad attuare le politiche di coesione economica, sociale e politica e ad eliminare le disparità economiche³⁷ ed è complementare ai fondi strutturali cui si sovrappone anche come periodo di programmazione; per il periodo 2021-2027, è finanziato con 75,8 miliardi di euro. Analogamente al caso dei fondi strutturali, l'80% è destinato alle regioni del Mezzogiorno e il 20% alla regione centro-settentrionale. Dopo la sua istituzione nel 2003 (denominato Fondo per le Aree Sottoutilizzate) il fondo era stato già riformato nel 2019, prevedendo ad esempio la definizione di “Piani di Sviluppo e Coesione”. Le regioni disponevano comunque di un ampio margine di manovra e anche di autonomia a livello di programmazione. Nel complesso, la nuova gestione dell'FSC, così come emerge dal decreto, riduce lo spazio di autonomia delle Regioni italiane a favore di un ruolo centrale più forte di orientamento e monitoraggio; per questo motivo è stata osteggiata da molte Regioni³⁸.

La seconda innovazione del decreto riguarda la *governance* della Strategia italiana per le aree interne (SNAI), uno degli esempi più rilevanti di strategia di sviluppo partecipativo e basata sul territorio a partire dal periodo di programmazione 2014-2020³⁹. Come nel caso precedente, anche nella SNAI l'equilibrio dei poteri tra livello regionale e centrale viene rimescolato nella disposizione normativa con un chiaro avanzamento di quest'ultimo, particolarmente significativo in una strategia concepita come “progetto faro” per gli approcci basati sul territorio.

Infine, la terza innovazione fondamentale introdotta dal Decreto Sud riguarda le Zone Economiche Speciali (ZES), uno strumento di politica economica ampiamente utilizzato per incoraggiare lo sviluppo economico locale attirando investimenti e facilitando le attività commerciali. L'Italia ha introdotto le ZES nel 2017 come strumento di sviluppo economico

³⁷ Per una analisi del FSC si rinvia a L. POLVERARI, *Policy Rhetoric Versus Political Reality: Has the Italian State Given Up on the Mezzogiorno?*, in *Regional and Federal Studies*, 23 (5), 2013, pp. 571-590.

³⁸ Sul ricorso alla Corte Costituzionale della Regione Campania sul Decreto Sud si veda G. SAPUTELLI, *Lo Stato regionale e le politiche di coesione nella giurisprudenza della corte costituzionale*, in R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *Quale futuro per la politica di coesione? Temi e prospettive*. Il Sole 24 Ore, 2025, pp. 50-56.

³⁹ Per una descrizione della strategia si veda M. LEONETTI, S. LUCATELLI, *Fuori città. La strategia nazionale aree interne*, in R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *I fondi europei per città più sostenibili*, Il Sole 24 ore, 2024, pp. 19-23.

nelle regioni meridionali del Mezzogiorno, per contribuire a ridurre le disparità economiche con il resto del Paese. In totale sono state istituite otto diverse ZES, due delle quali “interregionali” (istituite nel 2019), due in Sicilia e le altre nelle regioni Abruzzo, Campania, Calabria (2020) e Sardegna (2021), con l'obiettivo di creare condizioni favorevoli per incoraggiare lo sviluppo economico delle aree, incentivando le imprese locali e incoraggiando la creazione di nuove imprese, nonché attirando investimenti esteri diretti nella zona. Gli strumenti specifici utilizzati erano incentivi fiscali agli investimenti, nonché la semplificazione e la riduzione della burocrazia e delle procedure, per incoraggiare nuovi investimenti e/o la creazione di nuove affiliate. Con il Decreto Sud, a partire dal 1° gennaio 2024, le otto ZES interregionali e regionali sono state fuse in un'unica ZES Sud, che comprende tutte le otto regioni italiane meridionali. In secondo luogo, la *governance* è stata affidata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, incaricata di sviluppare la nuova strategia delle ZES, oltre che di coordinarle e monitorarle. L'introduzione della ZES Sud segna un netto contrasto con la struttura precedente. Prima della riforma, l'approccio era tipicamente *bottom-up*, con l'impulso per la creazione della ZES che proveniva dai governi regionali e locali, anche responsabili dell'identificazione dei settori industriali da incentivare. Al contrario, l'approccio è ora *top-down*, con la *governance* sotto la responsabilità del governo centrale. L'identificazione dei territori coinvolti e dei settori industriali chiave (che devono essere coerenti con il PNRR) è stabilita dal piano strategico. Pertanto, la responsabilità della strategia è passata dal livello regionale al governo centrale, incaricato di definire le priorità nei settori industriali in coerenza con la politica industriale. Infine, il regime di incentivi e regolamentazione sarà ora uniforme in tutta l'area, che comprende di fatto l'intero territorio del Mezzogiorno italiano (per un totale di 2.551 comuni), rendendolo una politica nazionale piuttosto che regionale.

DL 60/2024 (L. 95/2024): Infine, il 7 maggio 2024 è stato approvato il decreto n. 60 “Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione”, che ha riformato la politica di coesione in Italia ed è stato convertito nella legge 95/2024, con l'obiettivo dichiarato di accelerare l'attuazione e l'efficienza della politica di coesione, «assicurando una programmazione coordinata tra i diversi livelli di governo e la loro complementarità con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)». È importante sottolineare che la riforma della politica di coesione è stata inclusa come uno dei *milestones* del PNRR italiano. Le disposizioni più rilevanti in termini di *governance* sono state l'introduzione di un comitato direttivo; l'identificazione dei settori strategici per la politica di coesione; il collegamento tra la politica di coesione e lo STEP⁴⁰. Il comitato direttivo si basa sull'organismo che, prima della riforma, operava come sede di dialogo e scambio in merito al Fondo nazionale di sviluppo e coesione, istituito dalla legge 190/2014. Il comitato direttivo rinnovato non solo comprende rappresentanti generali dei ministeri e delle Regioni, ma include anche esplicitamente rappresentanti del livello politico, ampliando la composizione ai presidenti delle Regioni e delle Province autonome, nonché alle

⁴⁰ La STEP è una piattaforma di tecnologie strategiche per l'industria più avanzata europea che, non godendo di fondi propri, attrae fondi da altri programmi europei. Rappresenta il tentativo più significativo della Commissione di mobilitare gli investimenti nei settori strategici, con l'obiettivo di ridurre la dipendenza degli Stati membri dalle tecnologie chiave straniere, migliorando così l'autonomia strategica e la sicurezza dell'UE. Maggiori informazioni sono disponibili al seguente link: https://strategic-technologies.europa.eu/index_en.

associazioni di Province e Comuni. Inoltre, il comitato direttivo ha il ruolo di coordinare gli interventi attuati a livello locale con quelli attuati a livello centrale, finanziati dalla politica di coesione. È interessante notare che queste funzioni erano già svolte dal comitato di monitoraggio dell'accordo di partenariato, che include tra i suoi membri rappresentanti della Commissione europea e del partenariato socioeconomico. Il comitato direttivo offre quindi un organo interamente nazionale e interamente governativo per la discussione dei progressi nell'attuazione della politica di coesione. Inoltre, il comitato promuove il coordinamento tra gli interventi finanziati dalla politica di coesione, quelli finanziati dal PNRR e quelli finanziati dal Fondo sviluppo e coesione. Infine, identifica le priorità dello STEP che beneficeranno del cofinanziamento delle risorse della politica di coesione. La seconda disposizione rilevante della legge è l'identificazione degli interventi primari della politica di coesione nei settori strategici definiti dal governo centrale, ovvero la gestione delle risorse idriche, le infrastrutture per il contenimento del rischio idrogeologico, i rifiuti, i trasporti e la mobilità sostenibile, l'energia e il sostegno alla competitività del settore imprenditoriale. Tutti i livelli di governo, compresi i ministeri, le Regioni e le province autonome, sono tenuti a identificare la propria serie di interventi primari per ciascuno di questi settori strategici. L'identificazione delle priorità strategiche è una novità rispetto ai precedenti periodi di programmazione, in cui non esisteva una disposizione simile. In particolare, la riforma introduce la logica dell'intervento verticale: collegando gli investimenti ad una serie di settori specifici, gli interventi della politica di coesione sono ora legati alla nuova logica settoriale della politica industriale. La terza disposizione importante della legge riguarda l'attuazione dello STEP. Il decreto stabilisce che sia i programmi nazionali che quelli regionali della politica di coesione 2021-2027 possono essere modificati per sostenere gli investimenti nei settori di intervento individuati dallo STEP. In sintesi, le risorse della politica di coesione possono essere impiegate per finanziare la politica industriale e tecnologica, il cui obiettivo è rafforzare l'autonomia strategica. Nel complesso, la riforma rafforza ulteriormente la dinamica di centralizzazione, creando un nuovo organismo di monitoraggio nazionale e governativo, ampliando l'influenza del governo centrale nella definizione delle priorità e sostenendo l'uso dei fondi di coesione a sostegno della politica industriale e tecnologica.

Complessivamente, le riforme attuate dal governo italiano in materia di politica di coesione hanno incontrato resistenza sia da parte di alcune Regioni⁴¹, delle parti sociali⁴², nonché della stessa Commissione europea, in particolare nella figura della commissaria alla politica regionale Elisa Ferreira⁴³.

⁴¹ Si veda ad esempio l'articolo della Gazzetta del Mezzogiorno del 6 dicembre 2023, "Pnrr, scontro Fitto – Emiliano sulla riforma della politica di coesione", <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/puglia/1456422/pnrr-al-via-il-tavolo-di-lavoro-per-la-riforma-della-politica-di-coesione.html>; o l'articolo su Dire del 13 luglio 2024 "Durissimo scontro Fitto – De Luca. Il ministro 'basta offese'; il governatore 'intimidazione'" <https://www.dire.it/13-07-2024/1063502-durissimo-scontro-fitto-de-luca-il-ministro-basta-offese-il-governatore-intimidazione/>.

⁴² Si veda su questo A. TESELLI, *La sfida dell'integrazione tra approccio PNRR e governance dei fondi strutturali*, in R. COLETTI, A. FILIPPETTI (a cura di), 2025, *Quale futuro...op. cit.*

⁴³ Si veda ad esempio l'articolo de Il Sole 24 Ore in data 12 ottobre 2023 "Fitto e Ferreira a caccia di un compromesso sui fondi di coesione", https://www.ilssole24ore.com/art/fitto-e-ferreira-caccia-un-compromesso-fondi-coesione-AFn1WqCB?refresh_ce=1.

5. Quale impatto sulla governance in Europa

Il nuovo approccio promosso dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha avuto un impatto significativo anche a livello europeo. La nuova Commissione europea formatasi dopo le elezioni del 2024, guidata nuovamente da Ursula Van Der Leyen (Commissione Von der Leyen II) ha innanzitutto indicato proprio Raffaele Fitto, Ministro per le politiche di coesione in Italia nella fase di riforme richiamate nello scorso paragrafo, come Vice-presidente esecutivo per la coesione e le riforme.

Se con la Commissaria Elisa Ferreira la precedente Commissione europea aveva mantenuto l'approccio *place-based* come fondamentale per l'attuazione della politica di coesione⁴⁴, la nuova Commissione europea ha dato via a un nuovo corso.

I primi elementi sono emersi nel quadro del documento "La strada verso il prossimo quadro finanziario pluriennale", pubblicato dalla Commissione europea l'11 febbraio 2025⁴⁵. Il documento delinea una serie di sfide strategiche per il futuro. Tra queste, i primi temi menzionati sono la competitività, la sicurezza e difesa e le migrazioni, seguite dalle disparità regionali, dalla sicurezza alimentare e protezione della natura, dalla lotta ai cambiamenti climatici, dal *focus* sul panorama politico ed economico mondiale e dalle prospettive dell'allargamento. Pur confermando il tema delle disparità regionali come centrale, il documento sembra prospettare un riorientamento delle priorità, in particolare con l'emergere di nuove emergenze quali la sfida della competitività e la difesa.

Pochi mesi dopo, il 1 aprile 2025, è stata pubblicata la revisione di medio termine della politica di coesione⁴⁶, mirata a riallineare la strategia della politica rispetto al nuovo contesto socio-economico. La revisione enfatizza l'evoluzione del contesto e propone la possibilità, su base volontaria, di riorientare i fondi su priorità emergenti già nell'attuale periodo di programmazione. Più in particolare, la Commissione richiede di estendere ulteriormente – rispetto a quanto già previsto – la quota di fondi da destinare alla STEP. A corollario, la Commissione propone l'estensione dell'utilizzo dei fondi della politica di coesione per sostenere anche la grande impresa nel caso di investimenti per la decarbonizzazione o per la difesa comune, in modo che possano contribuire in misura maggiore a quella che è la Nuova Politica Industriale Europea che segue il principio dell'autonomia strategica in alcuni settori/tecnologie chiave e della riconversione verde di alcuni settori, nonché all'altro emergente pilastro dell'agenda europea, ossia la difesa. Anche qui la Commissione auspica un intervento più incisivo dell'utilizzo dei fondi, proponendo agli Stati membri di riprogrammare parte delle risorse verso progetti a favore delle imprese (senza vincoli di dimensione) nel settore

⁴⁴ In questa direzione si era espresso anche il gruppo di esperti incaricato di riflettere sul futuro della politica di coesione, che pur indicando ampi margini di intervento per migliorare l'efficacia della politica aveva evidenziato l'esigenza di mantenerne il carattere *place-based*. Si veda EUROPEAN COMMISSION, *Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the High Level Group on the Future of Cohesion policy*, 2024, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c6e97287-cee3-11ee-b9d9-01aa75ed71a1/language-en>.

⁴⁵ Il documento è disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_486.

⁴⁶ Il documento è disponibile alla pagina: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/communications/2025/a-modernised-cohesion-policy-the-mid-term-review_en.

della difesa o contribuire alla costruzione di infrastrutture *dual use* per migliorare la mobilità delle forze armate nella Ue. La revisione di medio termine aggiunge inoltre una componente “sociale”, proponendo di riprogrammare i fondi verso l'*housing* sociale, la decarbonizzazione e i fondi per i centri urbani.

Come analizzato anche altrove⁴⁷, i due documenti sono concordi nel delineare una prospettiva chiara, ossia che la coesione, con il suo ingente ammontare di risorse, deve contribuire alla realizzazione dei nuovi obiettivi dell'agenda dell'Ue. Questi sono autonomia strategica nei settori più avanzati, competitività e innovazione dell'industria, transizione verde e sicurezza. Occorre inoltre massimizzare la flessibilità nei programmi di spesa, in modo da poter essere in grado di intervenire in ambito che oggi non sono prevedibili. Laddove si registreranno nuovi stati di crisi dovrà essere possibile riorientare le risorse finanziarie della coesione con meccanismi più agili rispetto a quelli in essere ora.

Le prospettive delineate nei documenti menzionati sono rispecchiate anche nelle proposte avanzate dalla Commissione europea per il prossimo bilancio pluriennale, e presentate a luglio 2025⁴⁸. Senza voler discutere esaurientemente l'insieme delle proposte avanzate, si sottolinea come queste riflettano l'esperienza del PNRR in una serie di indicazioni: introducono infatti una valutazione maggiormente orientata al risultato e un maggiore ancoraggio degli investimenti alle riforme. Inoltre, il modello PNRR sembra aver influenzato le proposte anche sotto il profilo della *governance*: la tradizionale distribuzione delle risorse su base regionale viene infatti rimpiazzata da “*National and Regional Partnership Plans*”, piani che – al netto della propria articolazione interna – dovrebbero coprire l'intero territorio nazionale al posto degli attuali programmi regionali⁴⁹. Un'altra importante novità riguarda la composizione del *budget*, dove non è più prevista una linea specifica per le politiche di coesione ma l'accorpamento di diversi fondi (inclusi quelli dedicati alla politica agricola comune) in un unico insieme, oltre che una maggiore flessibilità per poter rispondere ad eventuali emergenze ed eventi inaspettati.

Numerose critiche sono state mosse alle proposte, da diverse voci. Su tutte, il Comitato europeo delle Regioni si è sin dall'inizio dichiarato apertamente contrario al nuovo modello proposto dalla Commissione, sottolineando che i nuovi “*National and Regional Partnership plans*”, con l'accorpamento dei diversi fondi e la centralità attribuita agli Stati membri, rischiano, da un lato, di aprire spazi di competizione tra regioni ed enti locali e altre categorie di soggetti per l'accesso alle risorse disponibili; dall'altro, di marginalizzare lo spazio per regioni e città nella programmazione e implementazione delle politiche di coesione. Altre voci, soprattutto nel contesto italiano, sottolineano comunque come il maggiore spazio di manovra lasciato agli Stati membri potrebbe non tramutarsi in un effettivo accentramento, dal momento che, nei fatti, potrebbe essere adottato un modello di attuazione molto simile all'attuale. Tuttavia, è indubbia

⁴⁷ 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*. Il Sole 24 Ore, Milano, 2025, pp. 4-10.

⁴⁸ Per maggiori informazioni si invita a consultare il sito: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en?prefLang=it.

⁴⁹ La proposta prevede comunque una riserva per le Regioni che nel 2021-2027 sono classificate come “meno sviluppate” per un ammontare almeno pari a quello assegnato nell'attuale periodo di programmazione.

la maggiore discrezionalità che le proposte attribuiscono allo Stato membro in questo ambito. Altre critiche alla proposta riguardano il tema della flessibilità, che, pur rispondendo alle esigenze imprevedibili di un mondo in continua trasformazione, rischia di compromettere l'esito degli investimenti a lungo termine; nonché l'enfasi sulle nuove priorità emergenti, quali la competitività e la difesa. Sebbene infatti i documenti tendano a presentare gli investimenti in questi ambiti come potenziali volani di sviluppo anche per territori marginali, il rischio è che risultino valorizzati quei territori già più pronti a raccogliere le nuove sfide, aumentando invece che diminuire le disparità regionali⁵⁰. Infine, una critica più generale riguarda proprio l'influenza che il modello PNRR ha avuto sulla nuova formulazione delle politiche di coesione: un modello che, come si ricordava in precedenza, è nato per rispondere a finalità diverse (ripresa e resilienza e non coesione economica, sociale e territoriale), si è caratterizzato per un impianto chiaramente *top-down* e la cui efficacia non è ancora stata adeguatamente valutata.

Non è possibile in questa fase prevedere quale sarà l'esito finale della fase di negoziazione politica delle proposte tra Commissione europea, Consiglio e Parlamento, in corso durante la stesura di questo articolo. Resta in ogni caso valida la considerazione dell'impatto che il PNRR ha avuto sul disegno e sulla concettualizzazione della nuova fase della politica di coesione, rendendo sempre più evidente anche a scala europea una tendenza verso un maggiore accentramento dei poteri nelle mani degli Stati membri.

6. Conclusioni

In conclusione, si può dire che la politica di coesione stia attraversando probabilmente il crocevia più complesso della sua storia. Le motivazioni alla base di questo processo sono molteplici. In termini di contesto, il ritorno della geopolitica come fattore decisivo nelle scelte strategiche degli Stati ha completamente rimodellato l'agenda di politica e di politica economica della Commissione europea e degli stessi Stati membri. La politica di coesione è una delle politiche destinate a risentire maggiormente di questo processo di rimodulazione e ripensamento, dal momento che si tratta della politica dove sono concentrate la maggior parte di risorse finanziarie, con una stabilità nel corso del tempo. Non a caso, la politica di coesione era stata mobilitata già durante la crisi del Covid-19, quando parte delle risorse non ancora spese erano state riorientate verso aiuti alle famiglie e alle imprese, fuori dalla logica dell'obiettivo di lungo periodo e della programmazione pluriennale, in considerazione della grave crisi.

Inoltre, a 35 anni dalla prima formulazione della politica di coesione nel contesto europeo, permangono questioni aperte circa la sua efficacia e la sua capacità di sostenere uno sviluppo "armonioso" del territorio europeo (così come da obiettivo formulato nel Trattato di Roma, istitutivo della Comunità Economica Europea). Accanto ad innegabili esperienze di successo nell'uso dei fondi europei e nella capacità di riequilibrio di alcuni territori, permangono nell'Unione europea aree con pesanti ritardi di sviluppo; il Mezzogiorno italiano ne è uno degli esempi più evidenti. Diversi studi hanno analizzato possibili motivazioni per spiegare questo

⁵⁰ Per una discussione sul punto si veda A. FILIPPETTI, R. SPALLONE. *The evolution...op. cit.*

andamento, ed è indubbio che gli investimenti pubblici rappresentino solamente uno di molteplici ingredienti necessari per avviare o rilanciare percorsi di sviluppo. Ciononostante, la difficoltà a raggiungere gli obiettivi di lungo termine nonché una gestione non sempre efficiente (caratterizzata ad esempio da frequenti ritardi nella spesa) sono spesso richiamati da chi propone una revisione più o meno profonda dell'attuale assetto dei fondi europei per i territori.

In questo contesto, il PNRR ha, nei fatti, offerto la possibilità di sperimentare un modello diverso di intervento, con un più chiaro ancoraggio alle riforme, un maggiore orientamento al risultato e una più spiccata centralizzazione. Il tema della *governance* risulta particolarmente rilevante, in una fase in cui i nuovi imperativi strategici della Commissione europea – su tutti, competitività e difesa – sembrano essere più facilmente perseguibili con una gestione centralizzata rispetto ad un approccio *place-based*, tipico della politica di coesione fino a questo momento.

Le riforme e le proposte analizzate nell'articolo – a scala nazionale ed europea – mostrano una chiara tendenza alla centralizzazione; o, si potrebbe dire, alla ri-centralizzazione, dopo una fase di oltre trent'anni di politiche mirate alla valorizzazione dei territori e gestite in modo prevalentemente decentrato in molti contesti, tra cui l'Italia. Si può individuare una certa coerenza tra le riforme attuate in Italia in corso di programmazione 2021-2027 e le proposte maturate a scala europea per il post-2027, anche in considerazione di una sorta di continuità di ruolo attribuita al Ministro e poi Commissario Raffaele Fitto in questo contesto. Sotto il profilo tematico non è chiaro se e quanto la nuova agenda di *policy* europea, incentrata su competitività, tecnologie avanzate, transizione verde e sicurezza potrà combinarsi nei fatti con l'obiettivo di aiutare le regioni meno avanzate a ridurre la distanza del loro livello di reddito da quelle più avanzate e dalle capitali europee. L'impatto di più lungo termine di un ri-accentramento della politica di coesione, visto il ruolo fondamentale che ha giocato per valorizzare il ruolo delle Regioni, interroga in termini più generali il futuro dell'impianto di *governance* multilivello che caratterizza l'Unione europea e gli Stati membri.