



La politica di coesione nel nuovo QFP e nei Piani Nazionali

Position Paper

marzo 2026



Sommario

1. Il nuovo Bilancio dell'UE: una nuova politica di coesione.....	2
2. Il Piano Nazionale	2
2.1 Risorse	2
2.2 Governance.....	4
2.3 Altri elementi della proposta e relative valutazioni.....	5
3. Conclusioni	6

1. Il nuovo Bilancio dell'UE: una nuova politica di coesione

Lo scorso 16 luglio la Commissione europea ha presentato la propria proposta sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), il principale strumento di pianificazione finanziaria dell'UE, che definisce i limiti massimi di spesa per le principali categorie di intervento dell'UE per il settennato 2028-2034. Si è avviato così il **lungo negoziato**, che coinvolge anche il Consiglio e il Parlamento, destinato a concludersi non prima del 2027.

Con una dotazione totale di 2 trilioni di euro, il Regolamento sul QFP include anche la proposta per la politica di coesione post-2027. Introduce il nuovo fondo "Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e gli affari marittimi, la prosperità e la sicurezza" (di seguito: il Fondo), che intende razionalizzare la definizione di obiettivi, priorità e organizzazione di tutti i fondi a gestione concorrente.

Per la prima volta, Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), politica agricola comune (PAC) e politica per la pesca sono ricondotti ad un unico quadro regolatorio.

Il Fondo potrà contare, per il periodo 2028-2034 su una dotazione di **865 miliardi**. L'attuazione avverrà attraverso un Piano Nazionale e Regionale di Partenariato (di seguito anche: Piano Nazionale) per ogni Stato Membro. Il Regolamento europeo sul QFP ne stabilisce dotazione finanziaria, obiettivi, regole e modalità di funzionamento.

2. Il Piano Nazionale

Ogni Stato membro, di concerto con Regioni e con il partenariato economico e sociale, dovrà predisporre un Piano Nazionale da presentare alla Commissione, nel quale definire la propria agenda di riforme e investimenti con riferimento a tutte le priorità tematiche oggetto del fondo e a tutto il territorio nazionale. La principale novità di questa impostazione riguarda l'accorpamento della politica di coesione con altre policy a gestione concorrente, prima su tutta la politica agricola comune: significa più discrezionalità per gli Stati Membri nella ripartizione e nell'utilizzo delle risorse. Si tratta di un cambiamento significativo nell'architettura tradizionale della politica di coesione e della PAC, che per la prima volta condividono i due pilastri fondamentali: **risorse e governance**.

2.1 Risorse

Degli 865 miliardi complessivi, 782,8 miliardi saranno destinati ai Piani Nazionali. Per l'Italia ciò si traduce in una dotazione di circa **86 miliardi** di euro: 2,9 dovranno essere destinati agli affari interni e 5,4 al Social Climate Fund, finanziati dalle revenues del meccanismo ETS2. I restanti **78,3 miliardi** dovranno coprire le altre priorità del fondo tra cui politica di coesione e politica agricola comune, e saranno successivamente ripartiti tra i territori.

L'obiettivo di razionalizzare la gestione delle risorse è condivisibile. Tuttavia, la proposta della Commissione non prevede indicazioni vincolanti sulla distribuzione delle risorse tra i diversi capitoli del fondo, rimettendo tale decisione alla discrezionalità degli Stati membri.

In assenza di una chiara separazione tra le risorse dedicate alle diverse politiche, esiste il rischio concreto che strumenti con finalità e logiche diverse - come la PAC e la coesione - vengano messi in competizione all'interno dello stesso contenitore finanziario.

Proprio per questo motivo diventa essenziale prevedere **risorse chiaramente dedicate alla politica di coesione**, così da garantire continuità e prevedibilità agli interventi di sviluppo regionale.

È utile confrontare la dotazione prevista dal regolamento con quella del ciclo 2021-2027. Nel periodo in corso, le risorse della politica di coesione per l'Italia (FESR e FSE+) ammontano a circa 41 miliardi di euro. A queste si aggiungono 37,6 miliardi destinati alla PAC, per un totale di circa 78,7 miliardi: una cifra complessivamente comparabile a quella oggi prevista nel Piano Nazionale per l'Italia.

Il confronto evidenzia però una differenza sostanziale, che si traduce in un elemento critico. Nel quadro attuale, le risorse destinate alla politica di coesione e alla politica agricola comune sono chiaramente separate e dotate di una programmazione autonoma. La proposta in discussione elimina questa distinzione, accorpando politiche diverse in un unico fondo e rinviando agli Stati membri la scelta su come ripartire le risorse.

Il Regolamento non prevede inoltre alcuna quota minima per le Regioni in transizione e per quelle più sviluppate. L'unico vincolo riguarda le Regioni meno sviluppate, per le quali è previsto un importo minimo di circa 27 miliardi per l'Italia. Anche questa cifra, tuttavia, non è riservata alla politica di coesione e dovrà essere ripartita tra tutte le politiche incluse nel fondo, compresa la PAC.

Questa impostazione introduce un livello di discrezionalità senza precedenti nell'allocazione delle risorse, sia sul piano tematico che territoriale. Il rischio è di indebolire la funzione di riequilibrio della coesione e di ridurre la prevedibilità degli interventi per territori e imprese.

In assenza di garanzie chiare, strumenti tradizionalmente sostenuti dalla coesione - come le misure di supporto agli investimenti delle imprese - potrebbero non trovare continuità di finanziamento. Inoltre, l'allocazione delle risorse tra le Regioni risulterebbe più esposta a dinamiche politiche interne, con potenziali disparità territoriali in fase attuativa.

La proposta di Confindustria

- **Separare le risorse destinate alla politica di coesione e quelle destinate alla politica agricola comune**
- **Garantire livelli adeguati alle risorse della coesione**
Prevedere una dotazione almeno pari a quella attuale, per assicurare continuità agli investimenti territoriali e alla riduzione dei divari regionali.
- **Mantenere adeguate garanzie per le diverse categorie di Regioni**
Definire criteri di allocazione tra Regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate, evitando che un'eccessiva discrezionalità nazionale comprometta le esigenze di riequilibrio territoriale.
- **Assicurare prevedibilità e stabilità nel medio periodo agli investimenti**
Garantire continuità agli strumenti di supporto agli investimenti, all'innovazione e allo sviluppo territoriale, evitando che la spesa sia orientata esclusivamente a esigenze contingenti.

2.2 Governance

Nonostante il Regolamento faccia riferimento ai principi dello *shared management*, come visto, la proposta per il 2028-2034 prevede una programmazione unica nazionale, con un Piano composto da "Capitoli" dedicati a specifici territori e temi, che abbiano come oggetto sia la politica di coesione che la PAC.

Non ci saranno più i singoli Programmi Regionali, come nell'attuale ciclo, e la gestione dei Capitoli potrebbe ricadere su autorità regionali, **ma senza vincoli**. Questo approccio ridimensiona il ruolo delle Regioni nell'attuazione della politica di coesione, aumentando le competenze del livello centrale e incidendo sul principio di governance multilivello, su cui la coesione si è storicamente fondata.

Il cambio di paradigma rappresenta una potenziale criticità per la declinazione dei Capitoli sulle reali esigenze dei territori. Se da un lato occorre sicuramente immaginare dei correttivi rispetto all'attuale programmazione, per introdurre strumenti più efficienti di definizione delle priorità di investimento e monitoraggio della spesa, dall'altro è fondamentale che la coesione rimanga una **politica dei e per i territori**, evitando che l'accentramento comprometta l'allineamento delle politiche con le esigenze locali.

In questo contesto, anche il partenariato rischia di vedere il suo ruolo marginalizzato (come avvenuto in occasione dell'attuazione di NGEU, la cui impostazione viene qui mutuata), col rischio di non poter incidere rappresentando le esigenze delle imprese a livello regionale. È un rischio da scongiurare: anche l'esperienza recente del Regolamento STEP ha dimostrato

che il coinvolgimento - preventivo - del partenariato regionale nella definizione dei bandi produce risultati nettamente migliori in termini di risposta del tessuto imprenditoriale.

La proposta di Confindustria

- Assicurare un certo margine di **autonomia delle Regioni** nella definizione dei fabbisogni e nella selezione degli interventi da finanziare.
- Immaginare, comunque, alcuni correttivi rispetto all'attuale assetto.

Due su tutti: *i) innalzare la qualità delle programmazioni*, anche mediante una maggiore dialettica tra Regioni e Governi nella definizione delle priorità di investimento; *ii) implementare controlli più efficaci*, da parte dei Governi, sulla spesa effettiva, funzionali anche a favorire riprogrammazioni più frequenti durante i settennati.

2.3 Altri elementi della proposta e relative valutazioni

La proposta prevede ulteriori elementi di novità, tra cui:

- i) la rendicontazione basata sulle **performance** e non solo sulla mera gestione finanziaria.* Questa è un'importante innovazione, che risponde anche a una delle 10 priorità del *position paper* di Confindustria sul futuro della politica di coesione. Per la prima volta, si introduce un modello di valutazione delle richieste di pagamento basato non solo sulla rendicontazione delle fatture di spesa, ma sull'effettivo raggiungimento di obiettivi quantitativi e qualitativi, *target* e *milestone*, sul "modello PNRR", scandito con tempistiche precise. Si tratta di una novità positiva, che porterà a superare la logica della mera rendicontazione, in favore di una programmazione che punti alla realizzazione di progetti qualitativamente rilevanti;
- ii) l'introduzione tra gli obiettivi, oltre agli investimenti, anche delle **riforme** da realizzare.* Si tratta di una novità positiva, anche se andrà valutato a che livello (centrale o territoriale) andranno declinate le riforme;
- iii) nuove **tempistiche** per l'attuazione.* Il Regolamento prevede tempistiche di attuazione e rendicontazione più stringenti del passato (da N+2 si passa a N+1). Si tratta di un obiettivo sfidante: per contribuire a migliorare l'attuazione, è necessario al contempo rafforzare in modo significativo la capacità amministrativa degli enti attuatori;
- iv) l'introduzione di una maggiore flessibilità per rispondere alle **crisi** e l'apertura verso nuove priorità come la **difesa**, che viene integrata nel disegno strategico dell'Unione.* Si tratta di aperture di interesse, ma a una condizione: le risorse della coesione investite in

ambiti emergenziali, o in settori come la sicurezza e la mobilità militare, dovranno contribuire anche a ridurre i divari territoriali e a supportare il tessuto delle PMI.

3. Conclusioni

La proposta della Commissione di racchiudere in un unico Piano Nazionale l'allocazione di tutti i fondi strutturali e della PAC di ogni Stato Membro rappresenta un punto di svolta nell'architettura della programmazione europea.

La proposta intende rispondere alla duplice esigenza: la razionalizzazione del panorama dei fondi a gestione concorrente e una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse. Tuttavia, pur comprendendo - e condividendo - questi obiettivi, permangono forti elementi di perplessità relativamente alle modalità scelte per raggiungerli.

L'assenza di una dotazione chiaramente destinata alla politica di coesione introduce un elevato grado di incertezza sulla capacità della policy di perseguire il proprio mandato, rischiando di far venire meno un asse fondamentale della politica industriale nei territori.

Inoltre, la proposta sembra sbilanciare la politica di coesione, storicamente caratterizzata da una piena governance multilivello, verso una gestione più centralizzata, seguendo il solco del modello NGEU. Se, da un lato, è vero che questo modello ha funzionato per la gestione di progetti importanti, dall'altro, occorre sottolineare come lo scopo della coesione sia proprio di valorizzare le peculiarità territoriali, ricucire i divari e intervenire direttamente sui territori, rendendoli protagonisti della loro stessa crescita. Sarebbe quindi opportuno preservare il loro ruolo centrale nell'attuazione di questa politica.

La proposta contiene anche elementi innovativi positivi, primo fra tutti l'introduzione di obiettivi qualitativi affiancati a quelli quantitativi, che potranno contribuire a innalzare il livello di efficacia della spesa.

Il negoziato sul Regolamento rappresenta un passaggio decisivo per apportare i necessari correttivi alla proposta, affinché sia coerente con le mutate esigenze economiche, sociali e geopolitiche dell'Unione europea. Al contempo, è cruciale preservare gli elementi distintivi che rendono la politica di coesione unica nel panorama di quelle europee: la capacità di coniugare competitività e sviluppo con una forte dimensione valoriale, fondata sull'equità e sulla riduzione dei divari territoriali e sociali. Difendere questi principi significa tutelare uno dei pilastri del progetto europeo, ancor più rilevante, oggi, in un contesto conflittuale sul piano geopolitico.