

Decentramento-centralizzazione e nuovo ruolo per Stato e Regioni nel futuro della Politica di Coesione: nuovi scenari per le Autonomie e gli Enti Locali?

Giovanni VETRITTO* Sergio VASARRI**

Sommario: 1. La Politica di coesione post-2030, dal documento del semestre spagnolo e dal rapporto degli esperti di alto livello alle direttrici di riforma italiana della politica nazionale di coesione: convergenze e divergenze rispetto ai trend europei e nuovi scenari di ruolo per Enti locali e Autonomie 2. L'evoluzione delle altre politiche nell'Unione Europea e il nuovo budget UE: il peso relativo della Coesione e il ruolo di Stati Membri e Regioni 3. Il "metodo" PNRR tra Commissione Europea e Italia, dal processo di definizione alle più recenti modifiche: il ruolo di Stato e Autonomie territoriali 4. Considerazioni di sintesi

1. La Politica di coesione post-2030 dal documento del semestre spagnolo e dal rapporto degli esperti di alto livello, alle direttrici di riforma italiana della politica nazionale di coesione: convergenze e divergenze rispetto ai trend europei e nuovi scenari di ruolo per Enti locali e Autonomie

Il Consiglio europeo, sulla base della proposta della Presidenza di turno spagnola, ha adottato le proprie risoluzioni sul tema del futuro della Politica di Coesione¹. L'elevato livello istituzionale (il massimo, di matrice intergovernativa, all'interno dell'UE) di queste conclusioni, rappresenta un indirizzo di cui tenere massima considerazione.

Come è noto, le Politiche di Coesione sono previste dall'art. 119 della Costituzione² e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea³, con le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, e sono volte a ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni degli Stati membri e a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Il processo di approfondimento e confronto sul futuro della Politica di Coesione, in un'analisi diacronica della politica stessa negli ultimi trenta anni, è un percorso iterativo che si sviluppa senza soluzione di continuità nel tempo, ma che trova dei momenti di maggiore intensità proprio nell'approssimarsi del termine e del riavvio dei settenni di programmazione, previa definizione del Quadro finanziario pluriennale (*multiannual financial framework*)⁴. Lo sviluppo ciclico delle programmazioni ha proprio l'obiettivo di non incontrare un inizio ed una fine che interrompa le dinamiche di sviluppo supportate dalle leve della coesione, ma che fisiologicamente segue una

* Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

** Esperto di politiche europee.

¹ European Council, "The future of cohesion policy - Council conclusions", Bruxelles, 30 November 2023.

² Costituzione della Repubblica Italiana, Parte II, Titolo V, art. 119.

³ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. da 174 a 178.

⁴ Commissione europea, Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 a prezzi correnti 2021, Bruxelles, 22 Gennaio 2021 (https://commission.europa.eu/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-commitments_it).

programmazione delle risorse a disposizione che, in ossequio a regole standard di bilancio, deve avere un'imputazione temporale.

L'alternarsi dunque dell'inizio e della fine della programmazione di bilancio, stimola e accelera il confronto sul futuro, o per meglio dire sul prosieguo, della Politica di Coesione. Lo step più recente di questo processo è proprio il documento del Consiglio europeo, coordinato della Presidenza di turno spagnola, a cui ne seguiranno altri da qui al termine dell'attuale periodo di programmazione dei fondi della coesione 2021-2027⁵.

In sintesi, gli Stati membri dell'UE riuniti nel Consiglio individuano ed evidenziano le seguenti caratteristiche che, spesso andando in continuità con il passato, la Politica di Coesione europea (definita come "un pilastro fondamentale del miglioramento del processo di integrazione dell'UE, che consente la convergenza tra e all'interno degli Stati membri, e il benessere e la qualità della vita dei suoi cittadini, oltre a contribuire a creare condizioni di parità nel mercato unico") deve avere: deve, in primo luogo, rimanere un pilastro fondamentale dell'UE e, a tal fine, deve mantenere come unico obiettivo quello di promuovere lo sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione e il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale, riducendo al tempo stesso le disparità tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni e l'arretratezza delle ultime regioni favorite.

In secondo luogo, tra le regioni interessate, particolare attenzione dovrà essere prestata alle zone rurali, zone colpite dalla transizione industriale e alle regioni che soffrono di gravi e permanenti problemi naturali o handicap demografici come le regioni più settentrionali con una densità di popolazione molto bassa e regioni insulari, transfrontaliere e montane.

E ancora, nonostante l'azione cruciale e decisiva della politica di coesione nell'affrontare le crisi recenti, nel contrastare i loro impatti socioeconomici negativi ed evitare l'aggravamento delle esistenti asimmetrie, la politica di coesione è una politica a lungo termine, di natura trasformativa e con obiettivi strutturali, e non uno strumento di crisi. Il quadro normativo della politica di coesione dovrebbe essere in grado di adattarsi a nuovi sviluppi ed eventi inaspettati, pur mantenendo la caratteristica fondamentale di una politica strutturale di medio-lungo periodo, che può integrare interventi adeguati alle sfide – anche impreviste – del presente in un percorso sempre volto però a raggiungere obiettivi di lungo periodo. Questa è la prospettiva della programmazione settennale, così come di quella straordinaria di Next Generation EU, che esercita un'azione di sviluppo nei periodi 2021-2027 – e 2020-2026 per i PNRR di NGEU – contribuendo al raggiungimento delle transizioni energetiche e digitali e degli obiettivi di sviluppo sostenibile al 2030 e al 2050.

Infine, nonostante il sostegno della politica di coesione sia attivo ormai da più decenni, vi sono diverse regioni che permangono in quelle che vengono descritte come trappole dello sviluppo, o rischiano di caderci dentro, come evidenziato nell'Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale nell'UE⁶. L'Italia, in particolare, ha visto crescere il numero delle proprie Regioni in ritardo di sviluppo (PIL pro capite inferiore al 75% del PIL medio pro capite dell'UE) nel corrente settennio di programmazione 2021-2027 rispetto ai periodi precedenti. Queste regioni sono caratterizzate da lunghi periodi di crescita lenta o negativa, con una bassa crescita della produttività e bassi livelli di creazione di posti di lavoro. Inoltre, alcune regioni corrono il rischio di trappole per lo sviluppo dei talenti, ovvero di una sfida combinata tra contrazione della forza lavoro e livelli più bassi di istruzione terziaria: la politica di coesione dovrebbe sostenere le strategie regionali per evitare queste trappole.

Questa è stata finora la prospettiva adottata dall'Italia, la cui *governance* della Politica di Coesione è sempre stata improntata ad un forte protagonismo del livello di governo regionale, anche più che in altri Stati membri – ad esempio la Spagna – con un ordinamento maggiormente caratterizzato da autonomie territoriali. È appena il caso di rammentare come la scelta dell'Italia di puntare su un forte protagonismo delle Regioni sia derivato, all'esordio delle politiche in argomento, dalla condivisa

⁵ Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le Politiche di coesione, obiettivi e programmi del periodo di programmazione 2021-2027 (<https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2021-2027/>).

⁶ Commissione europea "La coesione in Europa in vista del 2050", Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale nell'UE, Bruxelles, 9 febbraio 2022.

insoddisfazione per i risultati di circa mezzo secolo di interventi nazionali nel settore, improntati ad una logica fortemente statalista e *top down* (età della Cassa del Mezzogiorno).

Questo modello di *governance* decentrata, nell'attuale periodo di programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei, appare volto ad un riaccentramento delle competenze a livello statale, imperniato da una parte sulla revisione dell'architettura centrale della *governance* della coesione (soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale e riassorbimento delle sue competenze nel Dipartimento per le Politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri⁷, istituzione di strutture di missione per il PNRR⁸ e per la ZES unica del Mezzogiorno⁹ nel medesimo Dipartimento per le Politiche di coesione) e con l'introduzione del nuovo strumento pattizio – tutto italiano – dell'Accordo di coesione¹⁰, con cui le Regioni sottoscrivono con il Governo nazionale il dettaglio della programmazione dei fondi europei e dei fondi nazionali per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) sul proprio territorio, determinando di comune accordo tempi e modalità di impiego delle risorse ed obiettivi da raggiungere (e sempre più, alla luce delle disposizioni del recente decreto legge sulla coesione discusso nel Consiglio dei Ministri del 30 aprile u.s., perfino veri e propri elenchi di opere e finanziamenti).

In prospettiva futura, il Consiglio individua sia criticità da attenzionare, sia direttrici da seguire per un *fine-tuning* di strumenti e *outcome*, segnatamente la *governance* multilivello, l'approccio *place-based* e le sfide del presente e del prossimo futuro.

Per quanto riguarda la *governance* multilivello, innanzitutto l'importanza della gestione concorrente e del principio di partenariato, come parti integrati della politica di coesione, che hanno garantito un sistema di *governance* multilivello che preserva l'equilibrio nel processo decisionale tra la Commissione, gli Stati membri, le Regioni e gli enti locali, coinvolgendo da vicino i partner, creando un senso di appartenenza a programmi e trend di sviluppo, nonché al progetto europeo.

Non di meno, la necessità di rafforzare le complementarità e le sinergie tra la politica di coesione e altre politiche e iniziative europee pertinenti, sin dalla loro fase di progettazione, al fine di aumentarne la coerenza e l'efficacia e di ridurre gli oneri amministrativi sugli Stati membri, sulle regioni e sui beneficiari. In tale prospettiva, la Commissione è chiamata ad un approccio più strategico per garantire tale coerenza, sia "interna" con le altre politiche settoriali dell'Unione europea, sia "esterna" con gli interventi e gli investimenti supportati dalle risorse nazionali degli Stati membri.

Infine, la strategicità di esplorare ogni possibile via di semplificazione, per ridurre gli oneri.

Dal punto di vista dell'approccio *place-based* l'importanza per la Commissione e gli Stati membri di misurare e valutare con processi multilivello le esigenze specifiche dei diversi territori, in modo che la politica di coesione post 2027 possa migliorare la sua risposta al bisogno di sviluppo armonico.

Inoltre, l'importanza di garantire un approccio *place-based*, basato sul luogo, nella programmazione della politica di coesione¹¹: approccio *place-based* da intendersi sempre nella logica della *multi-level governance*, come superamento ed evoluzione degli approcci passati *top-down* e *bottom-up*, non più rispondenti ai fabbisogni e alle performances attese del sistema attuale di *governance*. Va sgombrato il campo, in questo senso, dal fraintendimento che le politiche *place-based* siano politiche semplicisticamente *bottom-up*, laddove tutta la teoria economica di sviluppo così denominata si basa

⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 2023 "Modifica al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012 - Soppressione dell'Agenzia per la coesione e trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione" (23A06509) ([GU Serie Generale n.280 del 30-11-2023](#)).

⁸ Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, art. 8, comma 1; Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 luglio 2021, art. 1; Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 luglio 2021, art. 1, comma 6.

⁹ Decreto legge 19 settembre 2023, n. 124 "Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione" (23G00137) ([GU Serie Generale n.219 del 19-09-2023](#)), art. 8, convertito in legge 13 novembre 2023, n. 162 (in G.U. 16/11/2023, n. 268).

¹⁰ Decreto legge 19 settembre 2023, n. 124 "Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione" (23G00137) ([GU Serie Generale n.219 del 19-09-2023](#)), art. 1, lettera d), convertito in legge 13 novembre 2023, n. 162 (in G.U. 16/11/2023, n. 268).

¹¹ European Commission, "Local and Regional Partners Contributing to Europe 2020: Multi-level governance in support of Europe 2020", Brussels 2015.

su complesse architetture di dialettica tra diversi livelli di governo, tese a confrontare preferenze e conoscenze dei luoghi con preferenze e conoscenze dei “centri” nazionali ed europei, che mettono a disposizione delle scelte locali forti centri di competenza nazionali per la programmazione e la valutazione ex ante delle alternative decisionali¹².

Non da ultimo, la necessità di garantire che la programmazione e l'attuazione della politica di coesione sia equilibrata tra le priorità di coesione dell'Unione europea e le specificità e vulnerabilità territoriali e la necessità di un maggiore focus sulle valutazioni d'impatto territoriale, anche in fase di *policy-making*.

Rispetto alle sfide del presente e del prossimo futuro, in primis l'attenta considerazione delle nuove sfide che interessano le questioni economiche, sociali e di coesione territoriale, e come sia necessario affrontarle in modo inclusivo ed equo, garantendo che nessuno venga lasciato indietro. Quindi, tendenze demografiche, migrazioni, cambiamento climatico, connettività, transizione verde e digitale, energia, instabilità geopolitica alle frontiere esterne dell'UE, concentrazione di attività e popolazione in grandi aree urbane. In tale prospettiva, viene richiesto alla Commissione, nell'ambito del futuro dibattito sulla politica di coesione post-2027, di fornire un sostegno migliore e più mirato alle regioni affinché possano avere successo nel gestire tali sfide, soprattutto dal punto di vista della transizione verde e digitale e del diverso livello di sviluppo socio-economico.

In secondo luogo, la strategicità di collegare le riforme agli investimenti di sostegno della crescita, sul modello Dispositivo per la ripresa e la resilienza¹³ e PNRR¹⁴, come forza trainante per lo sviluppo e la resilienza, non solo a livello di Stato membro, ma anche per tutte le regioni e con lezioni da trarre per il futuro della politica di coesione termini su come sostenere le riforme. In tale prospettiva, viene richiesto alla Commissione, nell'ambito del futuro dibattito sulla politica di coesione post 2027, di definire un quadro della coesione più agile, efficace e mirato a priorità chiare, inoltre con un focus sul rafforzamento ulteriore dell'orientamento degli investimenti verso i risultati.

Infine, la considerazione che, sebbene il Dispositivo per la ripresa e la resilienza sia stato introdotto a titolo temporaneo come strumento per limitare gli impatti della pandemia di Covid-19, è fondamentale tenere conto dei risultati dell'audit e della valutazione dello strumento per trarre insegnamenti tempestivi pro-futuro;

In questa prospettiva, va analizzata la progressiva estensione delle regole di spesa e rendicontazione dei fondi della coesione volte alla misurazione delle performance e al raggiungimento di obiettivi, piuttosto che legate al rimborso delle spese sostenute.

È appunto la logica dei finanziamenti non collegati ai costi, che caratterizza il sistema dei *target* e *milestones* del PNRR, disciplinato nel periodo di programmazione attuale dal Regolamento (UE) 1060/2021¹⁵ (Articolo 51, *Forme di contributo dell'Unione ai programmi*: “Il contributo dell'Unione può assumere una delle forme seguenti: a) finanziamento non collegato ai costi delle operazioni

¹² W. Paternesi Meloni, A. Conti, *Some Evidence from Reforms in Europe in the Last 20 Years: Place-based Development Policies at Work*, in R. Spruk (ed.), *European Regional Development: Fate, Fortune or Good Policies?*, Ljubljana/Bruxelles, 2018, p. 85 ss. P. McCann, A. Varga, *Place-based Economic Development and the New EU Cohesion Policy*, Abingdon, 2016. F. Barca, *L'approccio place-based delle politiche europee di sviluppo regionale: fondamenti e spunti per l'azione*, 2011 (<http://focus.foromez.it/sites/all/files/Approccio%20place-based%20-%20Barca%202011.pdf>). F. Barca, P. McCann, A. Rodriguez-Pose, *The case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral approaches*, in *Journal of Regional Science*, 52/2012.

¹³ Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) è uno strumento temporaneo al centro di Next Generation EU, il programma dell'UE per uscire dalla crisi verso obiettivi di transizione di medio-lungo termine (https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_it).

¹⁴ Piano nazionale di ripresa e resilienza, il programma che ogni Stato membro UE adotta per programmare e gestire i fondi di Next Generation EU (<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>).

¹⁵ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

pertinenti, in conformità dell'articolo 95, e basato su uno degli elementi seguenti, i) il soddisfacimento di condizioni; ii) il conseguimento di risultati”).

Questa forma di finanziamento si basa sul rispetto di determinate condizioni *ex ante* o sul conseguimento dei risultati, misurato rispetto ai *target* intermedi precedentemente fissati o mediante indicatori di performance, nella logica del *payments on conditions/payments by results*.

Il sistema del finanziamento non collegato ai costi ha il duplice obiettivo di ridurre gli oneri di rendicontazione, mediante lo sganciamento delle spese da fatture e altra documentazione amministrativa, e di rafforzare l'orientamento ai risultati dei progetti finanziati. Di converso, basandosi sulla esplicita adozione di “risultati attesi” vincolanti, in termini di *outcome*, questa nuova modalità di rendicontazione renderà nel futuro certamente più ardua l'adozione di vecchie strategie di salvaguardia dei livelli di spesa, spesso adottate dall'Italia nei confronti di Bruxelles, basate sul riconoscimento retrospettivo da parte della Commissione di spese e programmi inizialmente adottati dallo Stato Membro con risorse proprie (logica delle c.d. “sponde”, variamente denominate)¹⁶.

Nel medesimo impulso del Consiglio europeo a ragionare in ottica futura, la Commissione europea ha affidato ad un gruppo di esperti di alto livello, l'approfondimento delle questioni rilevanti legate alla politica di coesione. Nel febbraio 2024, le considerazioni del gruppo di esperti sono state poste in evidenza nel report “Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe”¹⁷, a partire da quelle relative alla prima grande questione che il gruppo di esperti si è posta, cioè la ratio e le caratteristiche peculiari della politica di coesione.

La politica di coesione dovrebbe andare oltre il “*business as usual*”, mentre invece viene spesso considerata come un meccanismo di supporto piuttosto che come un potente strumento di sviluppo economico e sociale.

La politica di coesione deve quindi essere riformata, concentrandosi nuovamente sullo sviluppo, rafforzando gli investimenti nelle regioni meno sviluppate e nelle regioni che si trovano nelle “trappole dello sviluppo” o che rischiano di cadervi, sui gruppi vulnerabili come donne, bambini, giovani e anziani, persone con disabilità, persone con basso livello di istruzione, migranti e rom, minoranze etniche o religiose e persone a rischio di povertà. Occuparsi di questi problemi implica anche il riconoscimento degli impatti del *brain drain* nelle regioni meno sviluppate dell'UE.

Da questo punto di vista, l'Italia è uno dei Paesi membri che ha più bisogno di discontinuità rispetto al passato, di fronte al dato oggettivo di una vera e propria *debacle* delle pratiche in essere a fronte del più macroscopico risultato: nella vigenza di questa politica, l'Italia aveva nella stagione di programmazione dei fondi 2007-2013 solo 4 Regioni in ritardo di sviluppo, divenute 5 già nella stagione 2014-2020, ma poi tornate addirittura a 7 nella corrente stagione 2021-2027. Ciò mentre sono uscite dall'area della sofferenza pressoché tutte le Regioni di Paesi dell'ex blocco orientale, Germania est in testa (ma anche Repubblica ceca e Slovacchia). Ovvio come di fronte a questo dato macroscopico di tutta evidenza si approfondisca la polemica già in essere da tempo¹⁸ sulla necessità della riforma.

La politica di coesione deve essere uno strumento dinamico per rilanciare l'economia potenziale riducendo le disparità e rafforzando il potenziale modello di economia sociale su cui si fonda l'Europa. Questo implica l'adozione di un approccio sistemico allo sviluppo, facilitando gli ecosistemi territoriali favorevoli alla conoscenza e all'innovazione con uno sviluppo inclusivo e sostenibile. In tale

¹⁶ Vedi, ad es., alcuni strumenti di programmazione complementare, quali: Programmi Operativi Complementari (POC) (<https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2014-2020/piani-e-programmi-nazionali-2014-2020/programmi-operativi-complementari/>); e Programmi di Azione e Coesione (<https://www.politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2007-2013/piani-e-programmi-nazionali-2007-2013/piano-di-azione-coesione-pac/>).

¹⁷ 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, European Union, February 2024.

¹⁸ G. Vetrutto, *La coesione che non c'è (più)*, in *Gli Stati Uniti d'Europa*, 26/2018 (https://criticaliberale.it/wp-content/uploads/2018/07/026_SUE-30-luglio-18.pdf).

prospettiva, essa deve promuovere le reti globali, la connettività attraverso il commercio e gli investimenti transfrontalieri, il coinvolgimento in catene del valore globali.

Altra questione fondamentale su cui il gruppo di esperti di alto livello si è confrontato e cimentato, è quella relativa a come dovrebbe cambiare la politica di coesione. Per raggiungere i suoi rinnovati obiettivi, la politica di coesione deve rifiutare approcci “uguali per tutti” e basarsi maggiormente sul luogo (*place-based*) e sulle persone. Ciò include la valorizzazione della capacità delle economie regionali, incoraggiando forme di innovazione. Le strategie *ad hoc* per le regioni dovrebbero garantire un’efficacia e un approccio inclusivo allo sviluppo regionale che sia sostenibile e resiliente a un ambiente globale in evoluzione.

La capacità istituzionale e la *governance* sono vitali per lo sviluppo. Costruire istituzioni migliori e migliorare la *governance* deve essere parte integrante della politica di coesione: ciò richiede il rafforzamento e la responsabilizzazione delle autorità locali e il rafforzamento del coinvolgimento degli *stakeholders*, compresa la società civile, dei professionisti e delle assistenze tecniche, nonché una migliore raccolta e analisi dei dati per sostenere un approccio alla coesione basato su dati concreti.

La politica di coesione deve inoltre rafforzare la sua gestione condivisa. Ciò implica sostenere il principio di partenariato e rafforzare la *governance* multilivello, alimentando un approccio partecipativo alla pianificazione e all’attuazione dei programmi ed alla loro valutazione.

La politica di coesione deve basarsi maggiormente sulla performance, coniugando la dimensione territoriale con una maggiore attenzione ai risultati. Tuttavia, gli approcci basati sulle prestazioni dovrebbero rispettare il principio di partenariato, stimolare l’adozione di procedure più semplici e di criteri più chiari.

La politica di coesione deve inoltre ribadire il suo carattere proattivo piuttosto che essere una politica che interviene quando la crisi è in pieno svolgimento.

Il gruppo di esperti di alto livello della Commissione europea ha poi affrontato la questione dell’interazione tra la politica di coesione e le politiche pubbliche in altri ambiti, sia territoriali, sia di policy, ritenuta tanto necessaria quanto strategica. L’UE non può infatti realizzare transizioni verdi, digitali o demografiche se i benefici territoriali e i costi di attuazione disomogenei sui territori vengono ignorati. Allo stesso modo, un mercato unico ben funzionante, comprese le sue quattro libertà, si basa sulle sinergie con la politica di coesione.

A ciò si aggiunge la dimensione territoriale disomogenea dell’innovazione e devono essere prese in considerazione le politiche di difesa. Il semestre europeo e la *governance* economica sono essenziali per rafforzare le sinergie tra la politica di coesione e le altre politiche dell’UE. La creazione di queste sinergie porterà a un’UE più forte, più sostenibile e resiliente, a vantaggio di tutti i suoi cittadini.

Infine, ma non meno importante, la questione relativa al rapporto tra coesione e allargamento, di cui il gruppo di esperti di alto livello pone in evidenza la strategicità. Il successo dei futuri allargamenti dipenderà anche dalla politica di coesione che aiuta a sviluppare e ad integrare i paesi candidati. La politica di coesione dovrebbe essere adattata alle esigenze e alle sfide specifiche di ciascun paese candidato, garantendo l’integrazione e lo sviluppo in linea con gli standard e gli obiettivi dell’UE. Ciò riguarda sia il sostegno finanziario, sia la capacità amministrativa e lo sviluppo istituzionale.

Tuttavia, la politica di coesione deve tenere conto dell’impatto potenziale che l’allargamento avrà sulle regioni confinanti con i paesi candidati, nonché sulla maggior parte delle attuali regioni dell’UE.

2. L’evoluzione delle altre politiche nell’Unione Europea e il nuovo budget UE: il peso relativo della coesione e il ruolo di Stati Membri e Regioni

Il dibattito sul bilancio a lungo termine dell’UE è da sempre, sebbene in misura maggiore negli anni più recenti, contraddistinto da una tensione tra le richieste degli Stati membri di un maggiore intervento della Commissione europea su diversi ambiti di *policy*, e le richieste da parte della Commissione medesima di un ampliamento delle risorse a sua disposizione. Tensione che resta

l'elemento caratteristico e fondamentale delle relazioni tra i due poli del sistema politico europeo: l'istituzione intergovernativa Consiglio e quella sovranazionale Commissione.

Gli Stati membri hanno crescentemente riconosciuto alla Commissione europea la capacità di governare degli ambiti di *policy* in ragione di una scala europea della politica medesima, più adeguata dunque a prendere incarico istanze e iniziative corrispondenti. Tale presa in carico, tuttavia, esige una maggiore dotazione di budget e quindi di trasferimenti dagli Stati alla UE, che non sempre però gli Stati membri sono propensi a concedere.

Come è noto, più nel dettaglio, il bilancio dell'Unione europea¹⁹ si basa sul sistema di finanziamento delle risorse proprie dell'UE, costituito da diverse voci di imposta, e dai contributi versati dagli Stati membri. Sono risorse proprie UE i dazi doganali della tariffa doganale comune e gli altri diritti fissati dall'UE sugli scambi con i Paesi non membri, i prelievi riscossi sulle importazioni di prodotti agricoli, ovvero tutti i prelievi, supplementi, importi supplementari o compensatori, importi o elementi addizionali ed altri diritti fissati dalle istituzioni comunitarie sugli scambi con i Paesi non membri, nel quadro della Politica agricola comune, nonché i contributi e altri diritti previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.

Lo sono anche i proventi dell'IVA, stabiliti in una misura percentuale, e i contributi versati dagli Stati membri nell'ipotesi in cui le precedenti risorse non risultassero sufficienti a garantire la copertura del bilancio comunitario. Il bilancio UE non prevede infatti disavanzi, è a somma zero.

I contributi degli Stati membri vengono calcolati in percentuale sul PIL (prodotto nazionale lordo) mediante un'aliquota che viene negoziata in occasione della definizione di ogni bilancio a lungo termine: ammontava originariamente a 1,15%, passata poi a 1,20% nel 1993 e fissata per il periodo 2000-2006 a 1,27%. Successivamente, nella programmazione finanziaria 2007-2013, questa risorsa è stata ricalcolata, a parità di gettito, nel 1,24% del Reddito Nazionale Lordo degli Stati dell'Unione, nel 1,20% per il QFP 2014-2020, mentre per quello attuale 2021-2027 l'aliquota è stata calcolata nella misura del 1,03%.

L'evoluzione del bilancio UE va inquadrata opportunamente in un *excursus* storico: l'idea di una Comunità finanziariamente autonoma rispetto agli Stati membri era già prevalente nei Paesi fondatori, che consideravano i trasferimenti nazionali come essenziali solo in un regime transitorio di avvio della CEE, come previsto dall'articolo 201 del Trattato di Roma del 1957, che istituisce la Comunità economiche europee.

Il passaggio ad un sistema di risorse proprie che, fatte salve le altre entrate, avrebbe garantito l'integrale ed autonomo finanziamento del bilancio comunitario, è avvenuto con il Trattato di Lussemburgo del 1970, che ha sancito appunto l'avvio del sistema delle risorse proprie. La decisione del 1970 contempla però, oltre alle risorse proprie tradizionali, spettanti di diritto senza che occorra un'ulteriore decisione delle singole autorità nazionali, anche un'entrata basata sull'imposta sul valore aggiunto, detta anche terza risorsa, che in ogni caso legava la CEE ad un contributo dei suoi Stati membri. Nel 1988, il Consiglio ha poi inserito tra le risorse proprie tradizionali anche i dazi e ha istituito una quarta risorsa, detta anche risorsa complementare, calcolata su una percentuale del PNL dei Stati membri.

Le risorse tradizionali, ossia i dazi doganali e i prelievi agricoli, costituiscono le risorse proprie per natura, per la loro caratteristica di essere entrate di natura fiscale conseguenti a politiche comunitarie e non provenienti da finanziamenti degli Stati membri. Infatti, sia i dazi doganali che i prelievi agricoli, distinti in dazi e contributi, sono entrate direttamente ed autonomamente disciplinate dalla Comunità. Alla loro riscossione provvedono i singoli ordinamenti nazionali che, in applicazione ad una normativa comune, periodicamente le accreditano su uno specifico conto risorse proprie, acceso dalla Comunità presso ogni tesoreria nazionale.

¹⁹ Il bilancio annuale dell'UE stabilisce tutte le spese e le entrate dell'Unione europea relative a un esercizio. Prevede il finanziamento delle politiche e dei programmi dell'UE in linea con le priorità politiche e gli obblighi giuridici dell'Unione (<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-annual-budget/>).

Il bilancio dell'UE individua le priorità e i limiti di spesa dell'UE ed è destinato principalmente agli investimenti, proprio per questo l'UE adotta piani di spesa a lungo termine, noti come Quadri finanziari pluriennali (QFP), per un periodo di 7 anni: l'attuale QFP riguarda il periodo 2021-2027.

Il bilancio dell'UE finanzia numerose attività in settori che vanno dallo sviluppo rurale e la protezione dell'ambiente alla difesa delle frontiere esterne e la promozione dei diritti umani. Insieme a Next Generation EU, il bilancio attuale sostiene la ripresa delle economie dell'UE dall'emergenza COVID-19. Next Generation EU ha fortemente incrementato il bilancio 2021-2027, che di per sé poteva e doveva essere più ambizioso e conseguentemente maggiormente dotato.

Le richieste di dotazione del budget 2021-2027 della Commissione, così come di molti altri *stakeholder* negli Stati membri, miravano a dotare l'UE di uno spazio di manovra e di una capacità di governare traiettorie di investimenti e interventi paneuropei, nella consapevolezza che le sfide di competitività degli Stati membri possano essere affrontate solo con uno sforzo comune, rispetto a *competitor* globali di ben altra scala in confronto ai singoli Paesi UE²⁰. Tali richieste non sono però state soddisfatte e il processo di definizione del budget ha risentito della timidezza dei governi nazionali, che non hanno inteso aumentare la capacità di investimenti collettivi verso obiettivi comuni.

Il bilancio, infatti, viene adottato insieme da Commissione, Consiglio e Parlamento. La Commissione sottopone un progetto di bilancio al Consiglio e al Parlamento, i quali possono apportarvi delle modifiche: se la Commissione, il Consiglio e il Parlamento non sono d'accordo, devono trovare un compromesso.

Tuttavia, è la Commissione ad essere responsabile della gestione del bilancio. Ogni anno il Parlamento europeo valuta l'esecuzione del bilancio relativo all'anno precedente e decide se concedere o meno alla Commissione un "disarcico" (ovvero se approvare il modo in cui questa ha eseguito il bilancio) sulla base di una raccomandazione del Consiglio.

La Commissione deve garantire che ogni euro speso sia registrato e contabilizzato. In caso di pagamenti indebiti, la Commissione medesima collabora con gli Stati membri interessati per recuperare le somme in questione.

Nel periodo 2021-2027, le autorità nazionali gestiscono circa tre quarti della spesa di bilancio insieme alla Commissione europea (gestione concorrente). La Commissione europea e le sue agenzie e delegazioni gestiscono invece direttamente circa il 18% del bilancio dell'UE (gestione diretta). Altre organizzazioni internazionali, agenzie nazionali o paesi terzi gestiscono l'8% del bilancio dell'UE (gestione indiretta). Per quanto riguarda Next Generation EU, il 90% dei fondi è convogliato attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza, attuato in gestione diretta (il dispositivo per la ripresa e la resilienza, Recovery fund, è uno strumento che fornisce sovvenzioni e prestiti per sostenere le riforme e gli investimenti nei paesi dell'UE).

Un'ultima questione di particolare rilevanza rispetto al tema delle risorse da gestire a livello di Unione europea riguarda il dibattito ormai vivace da più anni rispetto al cosiddetto "momento hamiltoniano"²¹.

Con questa espressione si intende fare riferimento alla prospettiva di una mutualizzazione del debito degli Stati membri dell'Unione, attraverso l'indebitamento diretto da parte delle istituzioni europee, al fine di sollevare gli Stati Membri maggiormente indebitati dall'onere del rientro dal proprio *stock* attraverso ordinari strumenti di mercato. Una scelta in questo senso nel dibattito pubblico è stata paragonata a quella intrapresa dagli Stati Uniti d'America al termine della guerra di secessione, per liberare le istituzioni statali dagli oneri gravanti sui singoli stati in conseguenza della guerra. Fu Alexander Hamilton il protagonista di questa operazione di mutualizzazione, che consentì agli Stati Uniti di liberare da un pesante fardello di debito alcuni Stati dell'Unione e, in seguito, di mantenere un debito comune pari all'incirca al 5- 6% del prodotto nazionale lordo dell'Unione, che

²⁰ Cronistoria del bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027 (<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-long-term-budget/timeline-long-term-eu-budget-2021-2027/>).

²¹ L. Lionello, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *rivista.eurojus.it*, 4/2020.

venne utilizzato per significativi investimenti sovrastatali, la cui rilevanza fu decisiva per il consolidamento del sistema federale americano.

Analogamente a questa esperienza storica, in Europa da alcuni anni esiste un vivace dibattito a questo proposito, il cui esito potrebbe modificare significativamente il quadro macroeconomico di alcuni stati pesantemente indebitati (primo fra tutti proprio l'Italia) e favorire più ampi investimenti trasversali ai diversi stati in settori strategici, allo scopo di sostenere la modernizzazione del sistema economico e industriale europeo, ormai da alcuni anni in evidente difficoltà anche nelle sue realtà più avanzate (quali la Germania).

Nei documenti sui quali si riferisce non vi è una presa di posizione esplicita rispetto a questo dibattito. Nondimeno, si tratta di un'opzione da verificare in via preliminare nel momento in cui si discutono gli aspetti relativi alle modalità di finanziamento di una politica, quale quella di coesione, la cui rilevanza per l'Italia è indubbia, in ragione dei fenomeni di disallineamento della crescita che, come detto, vanno aggravandosi piuttosto che ridursi.

3. Il “metodo” PNRR tra Commissione Europea e Italia, dal processo di definizione alle più recenti modifiche: il ruolo di Stato e Autonomie territoriali

Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, di cui i Piani nazionali di ripresa e resilienza sono il documento di programmazione di riferimento, ha rappresentato uno spartiacque in termini di *governance* europea. Per la prima volta nella storia del processo di integrazione europea che parte dalla CEE e arriva all'UE, infatti, la Commissione europea ha agito come un governo nazionale: ha cioè contratto prestiti, quindi facendo “debito europeo”, sui mercati internazionali, per dotare gli Stati membri delle risorse necessarie alle proprie politiche di sviluppo in un momento di grave crisi economica e sociale scatenata dalla pandemia da Covid-19.

Il contraltare, ma si potrebbe dire anche la conseguenza naturale di nuovo approccio, è che l'UE ha definito – con la partecipazione del Consiglio europeo, quindi dell'organismo che rappresenta i governi nazionali, è sempre opportuno sottolinearlo – gli obiettivi delle suddette politiche di sviluppo, i loro tempi di attuazione, in alcuni casi anche le modalità della medesima attuazione.

Il “modello PNRR”, dunque, indicato da molti come una buona pratica da replicare nel futuro delle politiche europee e nazionali, è uno schema di *governance* in cui il vertice è rappresentato senza dubbio dalle istituzioni UE, che indicano le direttrici da seguire e monitorano il raggiungimento dei medesimi da parte degli Stati membri, con un approccio da valutazione di un piano di performance, a cui è poi legato il trasferimento o meno delle risorse economiche.

Agli Stati membri, nelle loro rispettive articolazioni istituzionali e amministrative, resta riconosciuto il ruolo cardine di partner in questo sistema.

Le considerazioni del gruppo di esperti di alto livello della Commissione europea nel report “Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe” (Report of the High-level group on the future of Cohesion Policy, European Union, February 2024)²², già citato in precedenza, danno ampio spazio al tema del modello PNRR e delle dinamiche di coinvolgimento degli attori nazionali e territoriali nella *governance* delle politiche di sviluppo.

Partendo infatti dal presupposto che la politica di coesione deve basarsi maggiormente sulla performance, coniugando la dimensione territoriale con una maggiore attenzione ai risultati – quindi senza dubbio “modello PNRR” – il Report evidenzia come gli approcci basati sulle prestazioni dovrebbero rispettare il principio di partenariato, stimolare l'adozione di procedure più semplici e di criteri più chiari. La politica di coesione deve quindi rafforzare la sua gestione condivisa, rafforzando il principio di partenariato e la *governance* multilivello, alimentando un approccio partecipativo alla pianificazione e all'attuazione dei programmi ed alla loro valutazione.

²² 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, European Union, February 2024.

Secondo il gruppo di esperti di alto livello, gli obiettivi della politica di coesione devono essere raggiunti non con approcci standard, ma *place-based*, sulle peculiarità territoriali sempre nella logica della *multi-level governance*. Tra queste, anche le condizioni di capacità istituzionale e amministrativa: il rafforzamento e la responsabilizzazione delle autorità locali e il rafforzamento del coinvolgimento degli *stakeholders*, compresa la società civile, dei professionisti e delle assistenze tecniche, deve essere parte integrante della politica di coesione, così come una migliore raccolta e analisi dei dati per sostenere un approccio alla coesione corroborato da dati concreti.

In un contesto di *governance* multilivello e policentrica, con ogni probabilità giunto a livello europeo ad uno stato di maturazione dopo anni di non sempre facile evoluzione, l'Italia appare coinvolta in una fase di ripensamento di tale modello, con una spinta in controtendenza al riaccentramento a livello nazionale di una regia complessiva su diverse fonti di finanziamento che investono a livello territoriale: Fondi Strutturali e di investimento europei, PNRR, Fondo Sviluppo e Coesione.

La Politica di coesione deve comunque operare di concerto con le politiche nazionali e con gli altri ambiti di *policy*: in questo il Report è chiaro nell'affermare che l'UE non può realizzare transizioni verdi, digitali o demografiche se i benefici territoriali e i costi di attuazione disomogenei sui territori vengono ignorati. Allo stesso modo, un mercato unico ben funzionante, comprese le sue quattro libertà, si basa sulle sinergie con la Politica di coesione.

Al pari della Commissione, il Consiglio europeo focalizza la questione della *governance* multilivello e dell'approccio utilizzato nei PNRR sul tema del "futuro della politica di coesione", sopra richiamata.

Il Consiglio sottolinea l'importanza della gestione concorrente e del principio di partenariato, come parti integrati della politica di coesione, che hanno garantito un sistema di *governance* multilivello che preserva l'equilibrio nel processo decisionale tra la Commissione, gli Stati membri, le Regioni e gli enti locali, coinvolgendo da vicino i partner, creando un senso di appartenenza a programmi e trend di sviluppo, nonché al progetto europeo. Ed ancora, l'importanza di garantire un approccio *place-based* nella programmazione della politica di coesione e la necessità di garantire che la programmazione e l'attuazione della politica di coesione sia equilibrata tra le priorità di coesione dell'Unione europea e le specificità e vulnerabilità territoriali.

Le istituzioni europee mostrano dunque una sintonia di approcci e di valutazioni prospettiche, che vengono ribadite nelle risoluzioni del Consiglio anche rispetto alle dimensioni dell'integrazione tra politiche europee e nazionali e tra diversi ambiti di *policy*, e al "modello PNRR".

Secondo il Consiglio, infatti, va ampliato e rafforzato il collegamento tra le riforme e gli investimenti di sostegno della crescita, sul modello PNRR, dai cui risultati dell'audit e della valutazione andranno poi tratti insegnamenti tempestivi pro-futuro.

Similmente, vi è la necessità di rafforzare le complementarità e le sinergie tra la politica di coesione e altre politiche e iniziative europee pertinenti, sin dalla loro fase di progettazione, al fine di aumentarne la coerenza e l'efficacia e di ridurre gli oneri amministrativi sugli Stati membri, sulle regioni e sui beneficiari.

4. Considerazioni di sintesi

In un mondo globalizzato, si sono globalizzate anche le politiche, nel senso che le performance di tali politiche, e dei contesti socio-economici che ad esse sottendono, sono legate a dinamiche sovranazionali, in cui l'efficacia di regolamentazione, di proposta legislativa, di intervento dei singoli Stati membri appare minore in confronto ad una *governance* comunitaria europea.

Pensiamo alle due grandi direttrici di sviluppo globale, quindi europeo e nazionale, rappresentate dalle transizioni verde e digitale, che poco si adattano ad una *governance* nazionale o regionale, se non incardinata in un quadro programmatico e operativo di livello europeo.

Ciò è vero anche in altri ambiti di *policy* che potrebbero apparire più di riferimento nazionale: schemi di previdenza sociale, inclusione e lotta alla povertà, migrazioni. In tutti questi ambiti di

policy, la richiesta di *governance* europea è aumentata esponenzialmente, e di pari passo andrà rivisto il budget a disposizione dell'UE.

In questo budget, la Politica di Coesione continua a pesare, anche nelle proiezioni post-2027, per un terzo del totale. Un riconoscimento della valenza trasversale di tale politica come leva di sviluppo, focalizzata sui territori, che non perde di attualità anche verso scenari futuri. Ciononostante, la cattiva performance di questa politica, in termini di tiraggio della spesa ma soprattutto di mancata convergenza delle economie delle Regioni meno sviluppate verso la media europea, soprattutto in Italia, richiede, proprio nel nostro Paese, un profondo ripensamento, soprattutto rispetto alla alternativa secca tra riaccertamento e valorizzazione del ruolo delle Regioni.

In tutte le prospettive di revisione della *governance* europea, i principi fondanti della coesione restano validi: tra tutti, quello del partenariato, che sostiene il modello di *multi-level governance* in cui il protagonismo degli attori nazionali e regionali, l'equiordinazione delle competenze tra i livelli europeo, nazionale e locale, è saldamente stabilito.

Questo modello di *governance* non è nato con la CEE e poi con la UE, ma si è sviluppato, evoluto, è maturato nel processo di integrazione europea in una costante dinamica di confronto e di relazione sulla concretezza della programmazione dell'attuazione dei Programmi della coesione. Un processo veramente *evidence-based*, dove l'evidenza è stata rappresentata proprio dalla gestione concorrente Commissione europea-governi nazionali-governi regionali delle risorse dei Fondi della coesione.

Il *framework* della *governance* europea si è dunque composto in divenire, con momenti di snodo fondamentali: ad esempio, il superamento della dinamica esclusiva Commissione europea-governi nazionali tipica degli anni ottanta del novecento e dell'Atto unico europeo, verso il coinvolgimento e il protagonismo delle autonomie territoriali e dei portatori di interesse a livello regionale e locale, che ha condotto alla struttura attuale della Politica di Coesione nella seconda metà degli anni novanta, in particolare dietro la spinta dei governi italiano e spagnolo.

Ed ancora la svolta del Trattato di Lisbona²³, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che ha riconosciuto un nuovo ruolo alle Regioni e gli enti locali. Si compie un importante passo in avanti sulla strada della *governance* multilivello e si riconosce esplicitamente, per la prima volta, il principio dell'autonomia regionale e locale negli Stati membri dell'UE, attribuendo maggiore importanza ai livelli regionali e locali nel quadro del principio di sussidiarietà. Il Trattato garantisce che l'elaborazione dei nuovi testi legislativi dell'UE prenda avvio con un'attenta valutazione dell'impatto di ciascuna proposta sugli enti regionali e locali, valorizza il ruolo del Comitato delle Regioni con maggiori poteri durante tutte le fasi dell'iter legislativo, conferendo a tale Assemblea dei rappresentanti regionali e locali dell'UE nuovi strumenti politici e giuridici²⁴.

In questo quadro di riferimento, l'Italia sembra avviare una controtendenza accentratrice delle risorse europee e nazionali destinate alle politiche di coesione nei territori regionali, sulla scorta di performance non eccellenti dei Programmi della coesione a gestione regionale – sebbene in linea con le performance altrettanto non eccellenti dei Programmi della coesione a gestione nazionale – quasi in un'ottica *top-down* che mal si concilia con gli scenari di *multilevel governance place-based* prefigurati dai documenti di Commissione e Consiglio europeo in prospettiva futura.

Il Trattato di Lisbona inserisce, inoltre, tra gli obiettivi fondamentali dell'UE anche la coesione territoriale; diversi Stati Membri, e l'Italia in primis, paiono averne ancora un estremo bisogno. Proprio la trasversalità, la versatilità e l'inclusività della Politica di Coesione, ne fanno dunque un candidato ideale per un incubatore di nuovi e più coesi modelli di *governance* europea, a partire da un incremento futuro della quota di budget ad essa assegnata, così come per le grandi transizioni socio-economiche, procedendo verso una rimodulazione – se non un superamento – dei budget attribuiti alle politiche settoriali.

23 Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>).

24 Trattato di Lisbona, sintesi delle modifiche di maggiore rilievo (<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-treaty-of-lisbon.html>).

Nel dibattito in questo senso, il ruolo dei diversi attori politici è fondamentale e va molto oltre quello specifico attribuito attraverso la delega per le politiche in argomento; occorre assolutamente tornare a una maggiore collegialità nell'assunzione delle scelte di fondo, nella ripartizione degli sforzi attuativi, nella individuazione e crescita organizzativa dei *professional* della pubblica amministrazione in tutti i dicasteri e dipartimenti; soprattutto, nella diffusione della consapevolezza che la Politica di Coesione è troppo piccola per fare la differenza in un sistema tanto afflitto da patologie quanto quello italiano, e che dunque ogni ministero di settore deve innanzitutto orchestrare politiche ordinarie di settore orientate, cui la Politica di Coesione possa dare aggiuntività.

Abstract

Il processo di approfondimento e confronto sul futuro della Politica di Coesione, in un'analisi diacronica della politica stessa negli ultimi trenta anni, è un percorso iterativo che si sviluppa senza soluzione di continuità nel tempo, ma che trova dei momenti di maggiore intensità proprio nell'approssimarsi del termine e del riavvio dei settenni di programmazione, previa definizione del Quadro finanziario pluriennale. In uno di questi momenti – quello attuale – di approfondimento e riflessione in prospettiva futura, il presente articolo intende fornire un contributo al dibattito avviato sulla Politica di coesione post-2030 dal documento del Consiglio europeo nel semestre di presidenza spagnola e dal rapporto degli esperti di alto livello della Commissione europea. L'articolo lo fa focalizzandosi sulle direttrici di riforma italiana della politica nazionale di coesione, esplorando convergenze e divergenze rispetto ai trend europei e prefigurando nuovi scenari di ruolo per Enti locali e Autonomie territoriali e nuovi possibili paradigmi di multi-level governance e di partenariato, anche facendo riferimento alle dinamiche di negoziazione del budget europeo di lungo termine e al sempre più diffuso impiego del "modello PNRR", basato sulle performance realizzative.

Parole chiave: politica di coesione, futuro della politica di coesione, Unione europea, autonomie territoriali, multi-level governance, PNRR, Dispositivo per la ripresa e la resilienza, Recovery fund

*

The process of in-depth analysis and debate on the future of Cohesion Policy, in a diachronic analysis of the policy itself over the last thirty years, is an iterative path that develops without interruption over time. However, it finds moments of greater intensity precisely when the end and restart of the seven-year programming period is approaching, subject to the definition of the multiannual financial framework. In one of these moments - the current one - of in-depth analysis and reflection with a future perspective, this article intends to provide a contribution to the debate on the post-2030 cohesion policy launched by the document of the European Council in the semester of the Spanish presidency and by the report of the High-level group on the future of Cohesion Policy of the European Commission. The article does so by focusing on the orientations of the Italian reform of national cohesion policy, exploring convergences and divergences with respect to European trends and prefiguring new role scenarios for local authorities and territorial autonomies and new possible paradigms of multi-level governance and partnership, also referring to the dynamics of long-term European budget negotiation and the increasingly widespread use of the "NRRP model", based on implementation performance.

Key words: cohesion policy, future of cohesion policy, European Union, territorial autonomies, multi-level governance, NRRP, Recovery and Resilience Facility, Recovery fund