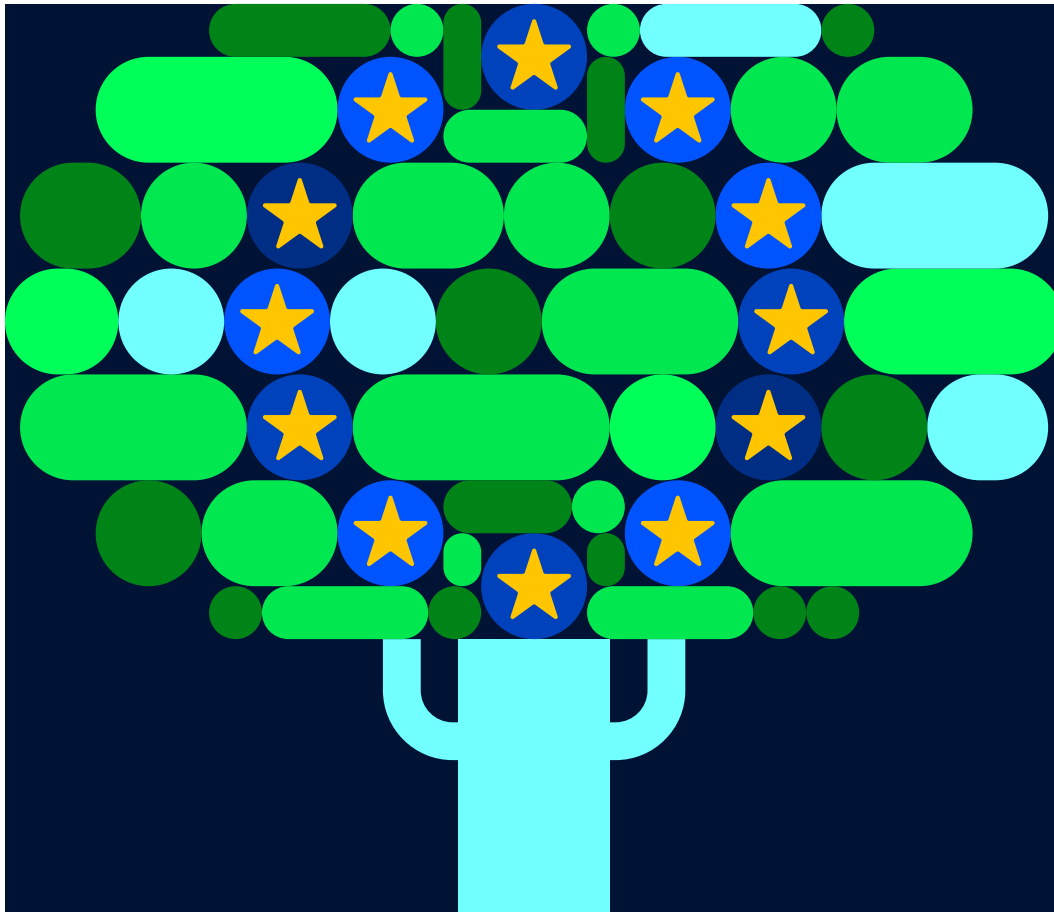
Quale futuro per la politica di coesione?

Temi e prospettive

A cura di Raffaella Coletti e Andrea Filippetti



Il Sole 24 ORE

A cura di Raffaella Coletti e Andrea Filippetti
Coordinamento redazionale: Marta Casadei

Autori:
Rosario Cerra
Raffaella Coletti
Francesco Crespi
Andrea Filippetti
Silvia Grandi
Gabriella Saputelli
Raffaele Spallone
Anna Teselli
Sokol Zeneli

Illustrazione di copertina: Laura Cattaneo
Grafica e impaginazione: Lucia Carenini

Isbn: 9.791.254.838.648

Tutti i contenuti (testi, immagini, grafica, layout ecc.) presenti in questo volume appartengono ai rispettivi proprietari

I contenuti riportati in questo volume sono redatti con la massima cura/diligenza, e sottoposti a un accurato controllo. Il Sole 24 ORE, tuttavia, declina ogni responsabilità, diretta e indiretta, nei confronti degli utenti e in generale di qualsiasi terzo, per eventuali imprecisioni, errori, omissioni, danni (diretti, indiretti, conseguenti, punibili e sanzionabili) derivanti dai suddetti contenuti.

Copyright © 2025 Il Sole 24 ORE – Tutti i diritti riservati.

È proibita la riproduzione, anche parziale, in ogni forma o mezzo, senza espresso permesso scritto

INDICE

1. **Introduzione – La coperta corta della politica di coesione tra flessibilità, politica industriale e difesa** 4
di Raffaella Coletti e Andrea Filippetti

2. **Per una politica di coesione strategica: qualità e velocità nella spesa dei fondi comunitari del Mezzogiorno** 11
di Raffaele Spallone

3. **La politica di coesione nell'agenda europea di politica economica** ... 16
di Andrea Filippetti

4. **L'ambiente e la sostenibilità nella politica di coesione** 22
di Silvia Grandi

5. **La coesione come strumento per realizzare la sovranità tecnologica europea** 28
di Rosario Cerra e Francesco Crespi

6. **La sfida dell'integrazione tra approccio Pnrr e governance dei fondi strutturali** 33
di Anna Teselli

7. **L'allargamento dell'Unione europea e la politica di coesione: colmare le distanze** 39
di Sokol Zeneli

8. **La cooperazione territoriale europea tra passato e futuro** 45
di Raffaella Coletti

9. **Lo Stato regionale e le politiche di coesione nella giurisprudenza della Corte costituzionale** 50
di Gabriella Saputelli

Gli autori 58

INTRODUZIONE

LA COPERTA CORTA DELLA POLITICA DI COESIONE TRA FLESSIBILITÀ, POLITICA INDUSTRIALE E DIFESA

Raffaella Coletti e Andrea Filippetti

La politica europea di coesione è parte integrante dell'architettura del progetto di integrazione europeo. Il progetto di integrazione ha, sin dal principio, cercato di tenere assieme la crescita del livello di reddito da un lato, e una maggiore equità e coesione dall'altro. Se il mercato comune è stato lo strumento per perseguire il primo obiettivo, alla politica di coesione è stato assegnato il compito della coesione economica, sociale e territoriale. Quest'ultima in particolare è stata articolata sull'obiettivo di ridurre le differenze di reddito tra i

territori – e non quindi (solamente) tra gli Stati – e far sì che il mercato comune generasse non soltanto maggiore crescita economica per le regioni e città più avanzate; ma che i benefici si estendessero anche ai territori che partivano più svantaggiati per una configurazione industriale poco competitiva o per una collocazione geografica periferica.

La politica di coesione è stata attuata attraverso fondi che rappresentano da oltre tre decenni un terzo del bilancio complessivo europeo e che sono indirizzati in misura prevalente alle regioni meno avanzate. I fondi si traducono quindi in progetti di sviluppo economico locale finanziando infrastrutture, ricerca e innovazione, formazione professionale, inclusione sociale e così via.

GLI EFFETTI DELLA NUOVA AGENDA UE: L'IPOTESI DI UN RIASSETTO DEI FONDI

Oggi, e nei prossimi mesi, la politica di coesione è al crocevia più complesso della sua storia, per una serie di ragioni esterne ed interne. Sotto il profilo esterno o 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, anche in virtù della recente elezione del parlamento europeo nel 2024. La ragione è semplice ed elementare: è in politica che è concentrata la maggior parte di risorse finanziarie, con una stabilità nel corso del tempo. Non a caso, la politica di coesione era stata "chiamata in soccorso" 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.

Sotto il profilo interno, 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 a 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 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.

MID-TERM E QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE: I TEST PER LA COESIONE

In queste settimane si gioca una duplice partita per la coesione. In primis, è in corso la revisione di medio termine, che serve a riallineare la strategia della politica rispetto al nuovo contesto socio-economico. Inoltre, si è cominciato a lavorare sul prossimo bilancio settennale della Ue (quadro finanziario pluriennale) discutendo priorità e strategie generali. Una messa a sistema dei documenti prodotti in questo ambito, assieme al dibattito che ne è scaturito, consente di fare qualche prima considerazione sulle prospettive della politica di coesione.

Il messaggio generale è che la coesione, con il suo ingente ammontare di risorse, deve contribuire alla realizzazione dei nuovi obiettivi dell'agenda dell'Ue: 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 ambiti che oggi non sono prevedibili. Laddove si registreranno nuovi stati di crisi dovrà essere possibile riorientare le risorse finanziare della coesione con meccanismi più agili rispetto a quelli in essere ora.

DIFESA, HOUSING SOCIALE, TECNOLOGIE PER L'INDUSTRIA: I NUOVI SETTORI

Più in particolare, nella revisione di medio termine la Commissione richiede di estendere ulteriormente – rispetto a quanto già previsto – la quota di fondi strutturali da destinare alla Step, una piattaforma di tecnologie strategiche per l'industria più avanzata europea che, non godendo di fondi propri, attrae fondi da altri programmi europei. A corollario, la Commissione propone l'estensione dell'utilizzo dei fondi strutturali per sostenere anche la grande impresa nel caso di investimenti per la decarbonizzazione, per la difesa comune, includendo – a titolo di esempio – il settore dell'automotive. Il significato di questa richiesta è chiaro, i fondi strutturali devono 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, nonché della riconversione verde di alcuni settori, come nel caso appunto dell'automotive.

Vi è poi l'altro emergente pilastro dell'agenda europea, ossia la difesa. Anche qui la Commissione auspica un intervento più incisivo dell'utilizzo dei fondi di coesione. In particolare, propone agli Stati membri di: a) riprogrammare parte delle risorse dei fondi strutturali a progetti a favore delle imprese (senza vincoli di dimensione) nel settore della difesa; b) contribuire alla costruzione di infrastrutture *dual use* per migliorare la mobilità delle forze armate nell'Ue.

I punti sopra esposti si allineano perfettamente anche con le priorità indicate nel documento che avvia la discussione per la programmazione del prossimo bilancio europeo. La revisione di medio termine aggiunge inoltre una parte più "sociale", proponendo di riprogrammare i fondi di coesione verso l'housing sociale, la decarbonizzazione e i fondi per i centri urbani.

LA SFIDA: TENERE LA BARRA DRITTA SULLA RIDUZIONE DEI DIVARI

Riassumendo, sebbene la politica di coesione sia sempre stata influenzata dall'agenda politica generale della Commissione e del susseguirsi delle maggioranze del Parlamento europeo, ha indubbiamente goduto di uno spazio di autonomia significativo,

che è aumentato nel tempo andandosi a caratterizzare come una politica di sviluppo locale *place-based*. Questo approccio si è accompagnato con una governance *bottom-up* che ha fatto del partenariato con le regioni e gli attori locali il suo tratto distintivo, e una altrettanto forte autonomia finanziaria.

La fase attuale e i mesi futuri sembrano prevedere la costruzione di un compromesso, anche a fronte di una certa "insofferenza" per la coesione che è in qualche modo alimentata a Bruxelles e negli Stati membri; basti pensare al dibattito sulla coesione in Italia, spesso incentrato su scandali e aneddoti che mettono in luce inefficienze e ritardi di spesa.

La coesione sembra in grado di mantenere la sua centralità anche nel prossimo settennio di programmazione nella misura in cui riuscirà a integrarsi nella nuova agenda di politica economica europea, i cui obiettivi prioritari sono autonomia strategica, crescita della competitività, tecnologie avanzate, transizione verde e sicurezza. Sotto il profilo della governance, l'esigenza di un riorientamento dei fondi di coesione a sostegno di priorità strategiche a scala europea e nazionale spinge indubbiamente verso un coordinamento maggiormente centralizzato rispetto ai modelli utilizzati sinora, soprattutto in alcuni Paesi, tra cui l'Italia. La "centralizzazione" della politica di coesione è un tema caldo del dibattito sul futuro della coesione in ambito europeo e nazionale, anche alla luce del modello *top-down* che è stato sperimentato con l'implementazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza nel nostro Paese e in tutta la Ue.

L'interrogativo centrale rimane se il matrimonio di interesse tra coesione e agenda di *policy* consentirà alla politica di coesione di mantenere vivo 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. Se questo accadrà, allora questo connubio sarà nei fatti anche un modo per le regioni più arretrate di avere dei benefici dalla nuova agenda europea. Resta infatti il nodo, trattandosi di fondi di coesione, di declinare qualsiasi progetto su base regionale. Pertanto, ad oggi, qualsiasi nuovo progetto, dalla difesa al finanziamento alla grande impresa, dovrà ricadere nelle regioni eleggibili per la politica di coesione che sono in larga parte quelle meno avanzate, come nel caso del Mezzogiorno d'Italia.

NELLE PROSSIME PAGINE

Le nuove proposte della Commissione europea per il post 2027, che scioglieranno alcuni dei nodi ancora esistenti sugli orientamenti per il futuro, sono attese per l'estate 2025; nel frattempo, questo volume si propone di offrire alcuni spunti di riflessione sul passato e sul futuro della politica di coesione, in alcuni ambiti specifici.

Il capitolo 2, a cura di Raffaele Spallone, ripercorre la spesa della politica di coesione nel Mezzogiorno italiano nei diversi periodi di programmazione, evidenziando la tendenza delle istituzioni coinvolte a spendere le risorse al termine del periodo di programmazione. Sebbene questa pratica consenta di utilizzare i fondi evitando il rischio di disimpegno, al tempo stesso limita fortemente la qualità delle spese effettuate, e dovrebbe dunque essere ripensata e limitata nel prossimo periodo di programmazione.

Il capitolo 3, di Andrea Filippetti, ricostruisce l'evoluzione della filosofia della politica di coesione, prospettando dunque i suoi orientamenti in una fase dominata da una nuova agenda europea di politica economica.

Il capitolo 4, di Silvia Grandi, si focalizza sul tema ambientale e della sostenibilità, e sul peso che questo ha avuto e probabilmente avrà nel contesto dei fondi europei di coesione.

Il capitolo 5, di Rosario Cerra e Francesco Crespi, affronta il tema della sovranità tecnologica europea, e del contributo che la politica di coesione può offrire in questo contesto.

Il capitolo 6, di Anna Teselli, si focalizza sul tema della governance nel contesto italiano, analizzando in che modo il modello di gestione introdotto con il Pnrr stia influenzando e potrà influenzare in prospettiva futura i tradizionali approcci decentrati della politica di coesione.

Il capitolo 7, di Sokol Zeneli, affronta il tema dell'allargamento dell'Unione europea e dei suoi molteplici legami con la politica di coesione, proponendo un coinvolgimento anticipato dei Paesi inseriti in un percorso di adesione nella politica di coesione europea.

Il capitolo 8, di Raffaella Coletti, si concentra sulla Cooperazione territoriale europea, uno dei due obiettivi generali della politica di coesione (accanto all'obiettivo Investimenti per l'occupazione e la crescita), ripercorrendo il suo contributo al processo di integrazione europea e facendo il punto sulle attuali prospettive per il post 2027.

Infine, il capitolo 9, di Gabriella Saputelli, tocca un tema spesso poco esplorato, quello del ruolo della Corte Costituzionale nell'interpretazione delle questioni che possono emergere tra Regioni e Stato centrale in ambito di politica di coesione. Gli orientamenti della Corte hanno contribuito e contribuiranno a definire l'equilibrio di governance multilivello nelle politiche europee nel nostro Paese.

PER UNA POLITICA DI COESIONE STRATEGICA: QUALITÀ E VELOCITÀ NELLA SPESA DEI FONDI COMUNITARI DEL MEZZOGIORNO

L'obiettivo non è solo raggiungere i target quantitativi, ma garantire che le risorse impiegate producano un impatto reale e sostenibile. La mancanza di una visione integrata compromette il carattere addizionale degli investimenti europei

Raffaele Spallone

Nel corso dei cicli di programmazione della politica di coesione, la gestione dei fondi strutturali e d'investimento europei in Italia – e in particolare nelle regioni del Mezzogiorno – ha evidenziato un paradosso tra la necessità di assorbire rapidamente le risorse per non incorrere nel "disimpegno automatico" e l'urgenza di garantire investimenti di qualità capaci di produrre effetti strutturali a lungo termine.

Il testo rappresenta una riduzione e parziale rielaborazione dell'articolo "La concentrazione della spesa nella programmazione comunitaria. Il trade-off tra qualità e quantità degli interventi nelle Regioni del Mezzogiorno", pubblicato sulla Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Fascicolo 1/2020.

LA MANCANZA DI UNA VISIONE STRATEGICA

Le disparità economiche e sociali tra le regioni dell'Unione europea sono da sempre al centro delle politiche di coesione, soprattutto in un contesto di globalizzazione, crisi e incertezza economica. Tuttavia, sebbene l'Ue abbia destinato ingenti risorse a sostegno di occupazione, innovazione, istruzione e inclusione, in Italia l'impiego di tali fondi è stato caratterizzato più dalla velocità di spesa che da una visione strategica integrata. Sin dal primo ciclo di programmazione (1989-1993) si evidenziò come le amministrazioni, spesso impreparate e legate a modelli di gestione ereditati dal periodo di intervento straordinario, si fossero attivate principalmente per evitare l'annullamento automatico dei finanziamenti. In questo frangente, la "spesa facile" – o *easy spending* – si tradusse in una gestione frettolosa e poco sistematica dei fondi, con il rischio di realizzare progetti che, benché spesi quasi integralmente, non contribuivano in maniera efficace alla crescita del capitale infrastrutturale, umano e sociale.

La situazione si aggravò nel ciclo successivo (1994-1999), in cui nonostante un assorbimento molto elevato – il Fesr raggiunse tassi attorno al 97% – la spesa risultava fortemente concentrata negli ultimi tre anni di programmazione. Tale concentrazione, indotta dalle normative comunitarie che imponevano scadenze stringenti, portò al ricorso sistematico ai cosiddetti "progetti coerenti", strumenti che consentivano di rendicontare spese già sostenute con altri fondi, snaturando il principio dell'addizionalità e impedendo investimenti realmente innovativi. Le carenze in fase di progettualità, unite alla debolezza delle capacità di coordinamento e al ritardo nell'adozione dei programmi operativi, costituirono un "effetto catena" che si trasmise nei cicli successivi.

I TENTATIVI DI SUPERARE LE CRITICITÀ

Il ciclo 2000-2006, pur introducendo la riforma dell'Agenda 2000 per un controllo più rigoroso e per una maggiore decentralizzazione nella gestione, non seppe eliminare le inefficienze pregresse. Le amministrazioni, sottoposte a rigidi vincoli temporali imposti dalla normativa comunitaria, continuarono a concentrare la spesa nelle fasi finali dei programmi, a volte

superando persino il 100% delle risorse preventivate, come dimostrano i dati della Ragioneria dello Stato. Nonostante il raggiungimento di obiettivi quantitativi – i pagamenti del Fondo europeo di sviluppo regionale raggiunsero il 105% del contributo totale – permaneva il sospetto che la qualità degli interventi fosse stata compromessa, non riuscendo a modificare realmente le condizioni strutturali del Mezzogiorno.

Il ciclo 2007-2013 rappresentò un ulteriore tentativo di riforma. Misure correttive, quali target annuali per gli impegni e il rafforzamento dei controlli, nonché la riorganizzazione della governance attraverso la creazione di una nuova Agenzia per la coesione territoriale, erano state introdotte per accelerare l'assorbimento dei fondi e garantire maggiore trasparenza. Tuttavia, la soluzione trovata fu di natura prevalentemente riprogrammatica: la spesa continuava ad essere concentrata negli ultimi anni del ciclo, arrivando a superare il 52% della dotazione del Fesr nel periodo conclusivo. Tale dinamica, sebbene consentisse l'adozione di elevati tassi di spesa, tradiva una mancanza di pianificazione strategica e di investimenti che potessero produrre cambiamenti duraturi. In effetti, l'urgenza di non perdere fondi portò le amministrazioni a scegliere soluzioni "di facciata", volte a rispettare in maniera formale le scadenze, piuttosto che a sviluppare programmi orientati al risultato e alla trasformazione dei territori.

LA CORSA ALLA SPESA MINA LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA

Con il ciclo 2014-2020, l'Unione europea ha cercato di superare le criticità precedenti concentrando le risorse sui cosiddetti "fondi Sie", che comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), il Fondo sociale europeo (Fse), il Fondo di coesione, il Feasr e il Feamp. Il Quadro strategico comune ha definito principi guida, come la concentrazione tematica, territoriale, nonché l'adozione di riserve d'impiego ed efficacia, per favorire interventi maggiormente mirati e di impatto.

Nonostante tali riforme, la crisi economica e le persistenti carenze nella capacità organizzativa delle amministrazioni regionali

hanno continuato a frenare l'assorbimento delle risorse. Al 31 ottobre 2018, i dati della Ragioneria dello Stato evidenziavano un avanzamento limitato in termini di impegni e pagamenti, specialmente nelle regioni meno sviluppate. Come nei cicli precedenti, la situazione di impegni e spese è risultata poi ampiamente recuperata al 31dicembre 2024; mentre dallo stesso documento della Ragioneria dello Stato emerge la lentezza dell'avanzamento della spesa nella programmazione 2021-2027.

L'analisi complessiva dimostra come la gestione dei fondi comunitari in Italia, e in particolare nel Mezzogiorno, sia stata caratterizzata da un *trade-off* evidente: se da un lato si è cercato con urgenza di "spendere" per evitare il disimpegno automatico, dall'altro non si è investito nella qualità e nella pianificazione strategica necessaria per produrre effetti strutturali a lungo termine. Tale approccio ha portato a una continua riprogrammazione dei fondi e a interventi disarticolati, che, pur garantendo elevati livelli di assorbimento, non sono riusciti a rafforzare il capitale produttivo e sociale dei territori interessati. La mancanza di una visione integrata, che coniughi le politiche di coesione a quelle nazionali e regionali, ha inoltre favorito un uso "sostitutivo" dei fondi, destinati a finanziare interventi già pianificati in altre sedi, compromettono il carattere addizionale degli investimenti europei.

LA NECESSITÀ DI UNA GESTIONE ACCURATA E DI UNA PIANIFICAZIONE A MEDIO-LUNGO TERMINE

Guardando al futuro, è necessario concentrarsi su una pianificazione a medio-lungo termine, in cui il coordinamento tra programmi europei, nazionali e regionali diventi il motore per una vera convergenza economica. L'obiettivo non può essere semplicemente quello di raggiungere i target quantitativi, ma di garantire che le risorse impiegate producano un impatto reale e sostenibile, migliorando infrastrutture, capitali umani e capacità imprenditoriali. Solo in questo modo si potrà non solo evitare il ripetersi dei ritardi e delle riprogrammazioni, ma anche trasformare il Mezzogiorno in un polo di sviluppo capace di ridurre i divari con il resto del Paese e contribuire in maniera significativa alla costruzione di un'Europa più coesa e competitiva.

In conclusione, se da un lato il settore pubblico italiano è riuscito a raggiungere formalmente elevati livelli di spesa grazie a una prassi prevalentemente orientata al rispetto delle scadenze, dall'altro l'approccio adottato ha evidenziato limiti strutturali nella capacità di progettare e attuare interventi di lungo termine. Un cambiamento radicale nella strategia di gestione dei fondi comunitari appare dunque indispensabile affinché le risorse non solo vengano spese, ma possano generare un reale impulso allo sviluppo, superando il compromesso tra rapidità e qualità degli investimenti.

Tale transizione, oltre a richiedere una riorganizzazione delle competenze amministrative, dovrà essere supportata da una visione integrata che metta al centro le esigenze specifiche dei territori del Mezzogiorno, garantendo che ogni euro speso contribuisca effettivamente alla trasformazione dei contesti locali e alla costruzione di un futuro di maggiore convergenza e sostenibilità.

Nata come forma di sostegno all'integrazione economica, la coesione rischia di entrare in conflitto con le agende di politica industriale e di sicurezza che sembrano assumere un ruolo dominante

LA POLITICA DI COESIONE NELL'AGENDA EUROPEA DI POLITICA ECONOMICA

Andrea Filippetti

La politica di coesione europea è una "invenzione" antica quanto il mercato unico. Proprio grazie a un'intuizione dei padri del progetto di integrazione europea, tra cui Jean Monnet e Tommaso Padoa Schioppa, la Commissione europea ha inserito l'obiettivo della coesione sociale tra le priorità dell'agenda politica ed economica del progetto di costruzione del mercato unico. La preoccupazione era infatti che la creazione di un mercato unico avrebbe aumentato le divergenze economiche tra Stati membri e tra i territori, mettendo a rischio la coesione sociale del progetto europeo e, quindi, la sua stessa esistenza.

LA COESIONE COME DETERRENTE AI RISCHI DEL MERCATO UNICO

La costruzione del mercato unico aveva come obiettivo generale l'incremento dell'efficienza economica, ad esempio attraverso l'abbattimento delle barriere al commercio (inclusa la cancellazione dei dazi) e la mobilità di capitali e persone. Quindi, l'innesco di un processo di crescita della produttività e di maggiore crescita economica.

Questo obiettivo era valido ad una scala aggregata, di sistema. Ma cosa sarebbe successo nei territori europei? Avrebbero tutti beneficiato del mercato unico? Come si sarebbero distribuite la maggiore crescita o le maggiori opportunità di sviluppo tra paesi e territori? Il pericolo che si profilava era che ad un incremento generale dell'efficienza economica non corrispondesse una crescita economica equilibrata dal punto di vista territoriale. Con la velocità aggregata in aumento, i Paesi rimasti indietro avrebbero potuto rischiare una deriva e uno scollamento tale da compromettere l'obiettivo della coesione sociale.

DAI FONDI STRUTTURALI ALLA STRATEGIA DI LISBONA

La politica di coesione nasce quindi come politica di sostegno allo sviluppo economico e agli investimenti a favore di quei territori che partivano svantaggiati, sia per effetto di una specializzazione in settori industriali più maturi e sempre più esposti alla competizione internazionale, sia a causa di una collocazione geografica più periferica rispetto ai centri dinamici dell'Europa. Tra la metà degli anni Settanta, quando viene istituito il Fondo sullo sviluppo regionale, e la fine degli anni Novanta i fondi strutturali vengono pensati e integrati nell'ambito della costruzione del mercato unico europeo proprio con questo scopo.

Alla fine degli anni Novanta, però, l'agenda di politica economica europea subisce un ripensamento importante che si concretizza, nel 2000, con la strategia di Lisbona, un programma di riforme economiche approvato nella capitale portoghese dai capi di Stato e di governo dei Paesi membri dell'Unione europea. L'obiettivo espressamente dichiarato è quello di fare dell'Unione

«la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010». Il cambiamento di politica economica si rende necessario a fronte del fatto che il modello di sviluppo economico era mutato radicalmente, sia per effetto del cambiamento tecnologico, sia per effetto dei processi di globalizzazione economica che hanno rivoluzionato la divisione del lavoro tramite il ricorso crescente ad attività di *outsourcing* e delocalizzazione.

L'ECONOMIA DELLA CONOSCENZA E LA DIFFUSIONE DELL'INNOVAZIONE

Non a caso, a Lisbona si parla di economia della *conoscenza*. La metamorfosi della politica economica europea comincia con una presa di atto generalizzata nei paesi più avanzati. Da una parte, il ruolo del settore manifatturiero si stava riducendo per effetto di ricollocamento delle fabbriche nei paesi a basso costo del lavoro, principalmente nel Sud-est asiatico. Dall'altra parte la crescita economica era sempre più dipendente dall'innovazione e da investimenti in *intangibles*, come la conoscenza. Per essere competitive nella manifattura più avanzata e nei servizi a elevata intensità di *know-how*, le imprese devono investire meno in macchinari e più in processi di apprendimento, gestione della conoscenza, formazione, innovazione e diritti di proprietà intellettuale.

Bruxelles sceglie la generazione di conoscenza e la sua diffusione tra Paesi e regioni della Ue per incentivare la produzione di innovazione tecnologica come i pilastri sui quali costruire la nuova agenda di politica economica comunitaria. Saranno gioco forza le regioni più avanzate le principali protagoniste nella produzione di innovazione, ma occorre che le innovazioni siano diffuse e adottate nelle imprese e nei sistemi produttivi di tutti i territori europei. È la diffusione dell'innovazione uno dei nuovi concetti chiave.

IL COINVOLGIMENTO DIRETTO DELLE REGIONI E L'APPROCCIO DAL BASSO

In questo nuovo quadro, la politica di coesione cambia almeno in due dimensioni essenziali. In primo luogo, si afferma un modello di *governance* che ha nella regione un ruolo sempre più

prominente, seguendo l'approccio cosiddetto *place-based*, che propone un coinvolgimento diretto dei vari soggetti del territorio sin dalla formulazione delle politiche di sviluppo locale.

In secondo luogo, l'innovazione diventa uno dei cardini essenziali anche delle politiche di coesione e in particolare del Fondo di sviluppo regionale, che è quello preposto agli investimenti nelle regioni meno avanzate. La trasformazione dei sistemi regionali di sviluppo e delle loro specializzazioni settoriali in chiave sempre più innovativa, accompagnata anche da finanziamenti in ricerca e sviluppo, diventa la ricetta per un *upgrading* che consente alle regioni di operare in settori più dinamici e meno esposti alla concorrenza internazionale basata sui costi di produzione.

La riconfigurazione dei sistemi produttivi regionali dovrà essere pensata e ideata dagli attori locali stessi: ogni regione dovrà identificare un sentiero di sviluppo trainato dall'innovazione che sia coerente con il suo tessuto produttivo, le sue risorse e capacità tecnologiche, la sua geografia, e così via. Tale approccio dovrà dare luogo a 20 sentieri di sviluppo innovativo differenti (le strategie di specializzazione intelligente o S3), tanti quante sono le regioni con le loro differenziazioni.

CRISI ECONOMICA, PANDEMIA, GUERRA IN UCRAINA: L'IMPATTO SULLA COESIONE

Dalla crisi del 2011 l'agenda di politica economica europea cambia nuovamente. Si prende atto che la strategia di Lisbona non sta avendo l'effetto desiderato sulla capacità innovativa dell'Europa (il gap innovativo è il primo punto di criticità messo in luce nel recente Rapporto Draghi) né sulla crescita della produttività. Attraverso una serie di comunicazioni di rilievo, Bruxelles rilancia la politica industriale, con annessi gli aiuti di Stato, che erano stati banditi da una politica della competitività molto stringente.

Ma è a seguito della pandemia del 2020 e della crisi energetica che segue l'invasione russa dell'Ucraina nel 2022 che l'agenda di politica economica viene significativamente aggiornata. Nel nuovo turbolento contesto geopolitico e di frammentazione dell'ordine multilaterale, concetti guida come autonomia strategica e

sicurezza si affiancano a quelli di crescita, competitività e a coesione. Una serie di provvedimenti improntati più da un approccio pragmatico che da uno programmatico vengono posti in essere per il sostegno alle materie prime, allo sviluppo dell'intelligenza artificiale, per la messa in sicurezza delle catene globali del valore. Infine, viene lanciato il Next Generation EU, senz'altro il piano più rilevante per massa finanziaria mobilitata. Una nuova politica industriale di stampo europeo improntata alla sovranità tecnologica e all'autonomia strategica produce la cornice entro cui la normativa sugli aiuti di Stato viene ripetutamente rivista, per consentire agli Stati membri di finanziare investimenti in settori strategici attraverso i bilanci nazionali senza violare le regole per la competitività. Infine, più di recente, si apre la possibilità che le spese per la difesa vengano finanziate con le risorse della coesione.

IL FUTURO DELLA COESIONE TRA SINERGIA CON LA POLITICA INDUSTRIALE E RISCHIO DI CONFLITTI

Ricapitolando, durante la sua prima fase la politica di coesione era a sostegno dell'integrazione delle economie dei Paesi membri attraverso il mercato comune; nella seconda fase, la politica di coesione viene perfettamente integrata nel quadro dell'agenda di policy attraverso il ruolo giocato dall'innovazione e dagli investimenti in ricerca e formazione; nel terzo e attuale periodo, la coesione rischia di entrare in conflitto con le agende di politica industriale e di sicurezza che sembrano assumere un ruolo dominante. Gli investimenti nei "settori del futuro" e nelle tecnologie più avanzate rischiano di favorire i territori più avanzati a scapito della convergenza economica e della coesione sociale. Gli effetti della politica industriale europea sul territorio, e soprattutto sulle disuguaglianze tra territori, sarà mediata dai settori verso cui saranno indirizzati gli investimenti e dalle scelte di localizzazione degli interventi dei governi centrali. Anche la tendenza al riaccentramento della governance della coesione rischia di svuotare in parte l'approccio dal basso (*place-based*) della coesione e il grado di autonomia dei governi regionali.

Si apre una stagione di riflessione per la coesione all'interno del nuovo quadro di policy dell'Unione. Da un lato c'è lo scenario di obiettivi che confliggono tra diverse politiche, con la coesione sempre più "sola" nel tentare di arginare le divergenze economiche che tendono ad ampliarsi. Dall'altro c'è l'opportunità per la politica di coesione di fare un matrimonio di interesse con la politica industriale, per far sì che gli investimenti di quest'ultima seguano anche una logica di riequilibrio territoriale e che anche le regioni meno avanzate siano coinvolte, almeno in parte e secondo le proprie competenze, in progetti di sviluppo industriale e tecnologico.

Dal Trattato di Roma al Clean Industrial Deal: la dimensione ambientale ha un ruolo decisivo per lo sviluppo territoriale e le politiche di coesione

L'AMBIENTE E LA SOSTENIBILITÀ NELLA POLITICA DI COESIONE

Silvia Grandi

La dimensione ambientale rappresenta un elemento essenziale nello sviluppo territoriale e regionale; quindi, lo è nell'evoluzione e nell'applicazione dei fondi strutturali per lo sviluppo regionale, per la transizione giusta e, più in generale, per le politiche di coesione

La crescita economica di un'area può essere significativamente influenzata da fattori naturali, che possono agire sia in senso positivo sia negativo. Le disparità nello sviluppo territoriale, inoltre, risultano spesso riconducibili a variabili geografiche, quali la disponibilità di

risorse idriche, la regolarità dei regimi di precipitazione, la fertilità e l'accessibilità dei suoli, nonché la presenza di un'elevata biodiversità o di paesaggi naturali di particolare valore.

POLITICHE AMBIENTALI E COESIONE: INTEGRAZIONE IN CORSO

In una prospettiva storica, tuttavia, l'integrazione nelle politiche di coesione europee delle questioni ambientali – e, in misura ancora maggiore, in quelle orientate alla sostenibilità – non ha seguito un percorso lineare, sebbene sia possibile considerarle coeve. La nascita e lo sviluppo delle politiche europee di coesione e di quelle ambientali, infatti, affondano le loro radici tra gli anni Settanta e Ottanta.

Ancora meno evidente risulta l'inclusione esplicita e strutturata dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dei suoi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sdg) all'interno dell'architettura strategica delle politiche europee di coesione. Di solito si trova nei preamboli come principio generale, in linea con la scelta della Commissione di considerare lo sviluppo sostenibile una questione orizzontale. Una delle ragioni di questa scelta è legata al fatto che le Nazioni Unite adottarono la risoluzione nel 2015 e quindi troppo tardi per includerla nella programmazione 2014-2020.

Integrare in modo più esplicito gli Sdg potrebbe essere una significativa opportunità nella programmazione post-2027, considerando il successo degli Obiettivi, il maggiore consolidamento nella finanza sostenibile e nelle rendicontazioni non finanziarie. Si pensi, ad esempio, ai passi avanti fatti nella diffusione dei criteri Environmental, social e governance (Esg), all'effettiva forte correlazione tra la "localizzazione degli Sdg" e i principi delle politiche di coesione europee, nonché ai lavori della comunità scientifica e del Joint Research Center della Commissione europea.

DA ROMA AD AMSTERDAM: COME LO SVILUPPO SOSTENIBILE DIVENTA UN PRINCIPIO CHIAVE

Facciamo, però, un passo indietro. La parola "ambiente" non compare nel Trattato di Roma del 1957, che faceva riferimento

genericamente al miglioramento delle condizioni di vita e allo sviluppo economico armonioso. Solo con l'Atto unico europeo del 1985 e i trattati successivi – Maastricht (1992) e Amsterdam (1997) – l'integrazione delle questioni ambientali si è progressivamente rafforzata, culminando con l'inclusione esplicita del concetto di sviluppo sostenibile tra i principi fondamentali dell'Unione europea.

In termini più operativi, i Programmi di azione ambientale dell'Ue, nati nel 1973, sono stati affiancati da fondi europei per la messa a terra delle progettualità e dell'azione normativa in formazione a partire dagli anni Novanta. Interessante notare che il programma Envireg 1990-1993 fu una delle prime iniziative comunitarie sperimentali, complementare ai Quadri comunitari di sostegno degli anni '90, che aveva l'obiettivo di collegare l'ambiente allo sviluppo regionale, al fine di contribuire alla riduzione delle disuguaglianze economiche e sociali nella Comunità. Tuttavia, fino agli anni Duemila i temi ambientali e le politiche di coesione sono stati piuttosto separati.

LA COESISTENZA TRA LIFE E PACCHETTO COESIONE

Da una parte, si è posizionato il programma Life, a gestione diretta, anche lui nato negli anni Novanta, interamente dedicato alle politiche ambientali tradizionali e poi integrato con quelle climatiche. Life ha cofinanziato più di 6000 progetti in tutta l'Ue e in vari Paesi terzi. Tuttavia, è rimasto di dimensioni contenute rispetto alla coesione. La dotazione di Life nella programmazione 2021-2027 è arrivata a circa 5,5 miliardi di euro – articolata per circa 3,5 miliardi per il settore dell'ambiente e 1,95 miliardi di euro per quello dell'azione per il clima – e quindi ha registrato un aumento di oltre il 28% rispetto alla programmazione 2014-2020. Nonostante questo, però, il programma rappresenta circa lo 0,5% del totale del Quadro finanziario pluriennale dell'Ue mentre i fondi di coesione sono dell'ordine di grandezza attorno al 30 per cento.

Dall'altra parte, vi sono i già citati fondi del pacchetto coesione (fondi europei per lo sviluppo regionale, fondo sociale, fondo di coesione e ultimamente il nuovo fondo per la transizione giusta) a gestione condivisa indiretta. Analizzando questa coesistenza in

chiave prospettica sorge un interrogativo: è necessario mantenere due linee di programmazione – una a gestione diretta; un'altra a gestione indiretta o condivisa – con regole diverse e modalità di azione sul territorio, nella sua parte ambientale, senza un rafforzato e rinnovato coordinamento?

Alle origini Life e coesione, tralasciando per semplicità i fondi europei di sviluppo rurale, avevano finalità, obiettivi e temi piuttosto distinti, ma nel tempo si sono avvicinati sempre di più aumentando considerevolmente la parte destinata all'ambiente, al clima e alla green economy.

È nel 1993 che, per la prima volta, le questioni ambientali e di sviluppo sostenibile vengono richiamate nei regolamenti europei che disciplinano la definizione della programmazione relativa ai fondi strutturali. Ciò avviene sull'onda del successo dell'Earth Summit di Rio de Janeiro e delle convenzioni che furono siglate al tempo, tra cui la Convenzione Quadro per i Cambiamenti Climatici (Unfcc) e la Convenzione per la Diversità Biologica (Cbd). Tuttavia, all'epoca si è trattato più di considerazioni di principio.

DAL 2001 SI RAFFORZA IL RUOLO DELLE POLITICHE AMBIENTALI

Andando ad analizzare l'evoluzione dei tematismi previsti nei regolamenti dei fondi strutturali e poi nei programmi operativi e nei progetti finanziati, si nota che soprattutto dalla programmazione 2007-2013 molti progetti hanno significativi risvolti di tipo ambientale, climatico e di sostenibilità ambientale in modo diretto o indiretto. In quegli anni, inoltre, i programmi operativi stessi sono stati sottoposti alla Valutazione ambientale strategica alla luce della Direttiva 2001/42/CE, detta Direttiva Vas, entrata in vigore il 21 luglio 2001.

Nelle successive programmazioni questo spazio si è sempre più consolidato, le prescrizioni in materia di concentrazione tematica accordate nel periodo 2014-2020 hanno visto più di tre obiettivi tematici direttamente riguardanti le politiche ambientali, ossia alla Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, all'Adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione

dei rischi, alla Tutela dell'ambiente ed efficienza delle risorse e al Trasporto sostenibile. Inoltre, sono stati riservati fondi a scopi determinati come allo sviluppo urbano sostenibile ed alla green economy con il cosiddetto *ring-fencing*. Nelle regioni sviluppate e in quelle in transizione l'80% delle risorse Fesr dovevano essere allocate ad efficienza energetica, tecnologie di informazione e comunicazione, innovazione e competitività delle piccole e medie imprese. Di queste, almeno il 20% dovevano essere dedicate al tema energetico e almeno il 5% in ciascuno Stato membro destinate allo sviluppo urbano sostenibile.

GREEN DEAL E NEXT GENERATION EU: VERSO UN'EUROPA PIÙ VERDE

Questo trend si è rafforzato coerentemente con il Green Deal Europeo e Next Generation Eu, dove la parte riservata alla transizione verde nei vari Pnrr si è attestata quasi al 40 per cento. Così nella programmazione 2021-2027 è proseguita la tendenza della concentrazione dell'intervento dei fondi su un ristretto numero di obiettivi tematici comuni, individuati dal Regolamento recante le disposizioni i sull'uso dei fondi a gestione concorrente (Reg Ue 2021/1060) prevedendo anche un'Europa "più verde". Inoltre si è riscontrata un'ulteriore attenzione ai principi dello sviluppo sostenibile e del miglioramento della qualità ambientale, specificando – in un articolo dedicato – il meccanismo di adeguamento in materia di clima, ai fini del raggiungimento degli obiettivi climatici previsti per il bilancio dell'Unione, in termini di contributo percentuale sulla dotazione complessiva, nonché l'espresso richiamo al principio di "non arrecare danni significativi" all'ambiente (Dnsh) e quindi alla Tassonomia.

LA FASE DI RAZIONALIZZAZIONE E LE NUOVE TRANSIZIONI

Il secondo mandato della Commissione Von der Leyen si configura, sia sul fronte delle politiche ambientali sia su quello della coesione, come una fase di razionalizzazione. Da un lato, le politiche verdi, climatiche e ambientali, dopo l'accelerazione impressa dal Green Deal europeo e gli effetti della guerra in Ucraina,

si trovano a tradurre in una fase di attuazione concreta, attraverso regolamenti di tipo esecutivo e tecnico, nonché di aggiustamenti per vincere la sfida non banale della loro implementazione su larga scala, coinvolgendo non solo territori, imprese e consumatori più eco-innovativi, senza però tralasciare altre parti del sistema economico e sociale.

Questa è la direzione che emerge nei primi documenti di indirizzo, come la Bussola per la Competitività e il Clean Industrial Deal, che recepiscono molte delle indicazioni contenute nei cosiddetti rapporti Draghi e Letta. Il tutto si inserisce in uno scenario mondiale di rinnovata incertezza, volatilità, complessità e ambiguità – in linea con il modello Vuca (*volatile, uncertain, complex and ambiguous*) – dove alle transizioni digitale, energetica e verde si sono aggiunte quelle geopolitica e demografica. Proprio queste, probabilmente, giocheranno un ulteriore ruolo determinante nella definizione delle future politiche di coesione per il periodo di programmazione post-2027.

Ogni regione, anche tra quelle attualmente meno sviluppate, può contribuire a realizzare un tassello di questa sovranità condivisa

LA COESIONE COME STRUMENTO PER REALIZZARE LA SOVRANITÀ TECNOLOGICA EUROPEA

Rosario Cerra e Francesco Crespi

L'Unione europea si trova oggi, più che mai, a un bivio decisivo. Le sfide globali, dalla trasformazione digitale alla transizione verde, fino alle crescenti tensioni geopolitiche, rendono sempre più urgente la costruzione di una sovranità tecnologica europea. Non si tratta soltanto di competitività economica, ma di autonomia strategica e sicurezza.

Lo scenario internazionale è infatti dominato dalla competizione tecnologica tra Stati Uniti e Cina, con l'Unione europea che ha accumulato pesanti ritardi in termini di capacità tecnologiche. Ritardi che, se non affrontati con urgenza, rischiano di compromettere la propria sicurezza e le possibilità di rincorsa del sistema europeo della ricerca e dell'innovazione nei confronti dei sistemi più avanzati.

FOCUS SULLO SVILUPPO TECNOLOGICO PER GARANTIRE AUTONOMIA STRATEGICA E SICUREZZA

Ciò si traduce nella necessità di accelerare ulteriormente sul fronte delle politiche industriali e dell'innovazione, sfruttando il potenziale di competenze e tecnologie di cui la Ue dispone ma riconoscendo, al contempo, lo scarto che va ampliandosi nei confronti dei leader tecnologici e, in particolare, di Stati Uniti e Cina.

In questa prospettiva, le politiche industriali, della ricerca e dell'innovazione non possono più limitarsi ad ambire a un generico aumento della competitività, ma devono diventare uno strumento di quella che può essere definita una "diplomazia economica": il tentativo intenzionale di uno Stato o di una unione di essi, come nel caso dell'Ue, di incentivare deliberatamente gli attori economici ad agire in modo tale da generare esternalità di sicurezza favorevoli agli interessi strategici collettivi.

L'attribuzione della delega alla sovranità tecnologica, sicurezza e democrazia alla vicepresidente della Commissione europea Henna Virkkunen testimonia chiaramente l'accresciuta attenzione a livello europeo rispetto al tema della competizione tecnologica come terreno di gioco per la definizione degli assetti geostrategici mondiali.

Tuttavia, l'ambizione di realizzare una sovranità tecnologica europea rischia di rimanere incompiuta se non si affronta una questione centrale e poco dibattuta: come garantire che l'intero territorio europeo contribuisca in modo equilibrato e diffuso alla realizzazione di questo obiettivo comune?

IL RUOLO DELLA COESIONE: MITIGARE LE POLARIZZAZIONI E PROMUOVERE LO SVILUPPO CONDIVISO

Occorre infatti riconoscere che le politiche tecnologiche e industriali per il rafforzamento della sovranità tecnologica sono prevalentemente di natura verticale e *top-down*. Questo significa che potrebbero amplificare le divergenze territoriali, concentrando risorse e investimenti nei Paesi e nelle regioni già tecnologicamente ed economicamente avanzati, a scapito di quelle meno sviluppate.

Esiste, quindi, un evidente *trade-off* tra il consolidamento della sovranità tecnologica a livello europeo e la tutela delle sovranità tecnologiche ed economiche nazionali. D'altra parte, esistono anche limiti di accettabilità politica e sociale alle dinamiche di divergenza tra territori che non possono essere dimenticate, pena mettere in discussione l'intero progetto di Unione europea.

In altre parole, gli Stati membri temono di perdere controllo su asset strategici, mentre l'Europa nel suo insieme necessita di una *governance* unitaria per costruire un'autonomia tecnologica e industriale condivisa. In questo equilibrio precario, la politica di coesione europea rappresenta uno strumento chiave per mitigare le dinamiche di polarizzazione e assicurare che la sovranità tecnologica diventi un progetto, sia strategicamente sia operativamente, realmente condiviso.

Non vi è dunque una necessaria contrapposizione tra politica di coesione e sovranità tecnologica. La prima trova nuova ragion d'essere nel supportare la seconda, in una fase in cui, a causa del mutato scenario internazionale, le priorità dell'Ue evolvono rapidamente. Allo stesso tempo, la sovranità tecnologica europea diventa un obiettivo realizzabile solo se ogni territorio è messo nelle condizioni di contribuirvi attraverso una razionale divisione del lavoro che favorisca una competitività diffusa e uno sviluppo equilibrato.

Fin dalla sua nascita, la politica di coesione è stata concepita per riequilibrare gli effetti, potenzialmente divergenti, prodotti dalla creazione del mercato unico europeo. Oggi, questo ruolo è cruciale più che mai. Senza la coesione, la sovranità tecnologica europea rischia di diventare un'iniziativa elitaria, realizzabile solo grazie alle capacità di alcune regioni leader, escludendo ampie aree dell'Unione dal processo di innovazione e sviluppo.

Ogni regione, anche quelle attualmente meno sviluppate, può invece contribuire a realizzare un tassello di questa sovranità condivisa: che si tratti della produzione di componenti essenziali per le nuove tecnologie, della ricerca applicata, della formazione di competenze avanzate o dello sviluppo di soluzioni energetiche sostenibili.

LA NECESSITÀ DI UNA DIVISIONE DEL LAVORO TRA TERRITORI

Orchestrare una divisione del lavoro intelligente tra i territori europei non è solo possibile, ma necessario. La politica di coesione può e deve diventare il motore di un sistema produttivo europeo che valorizzi le vocazioni e le potenzialità regionali permettendo a ogni territorio di contribuire a un segmento della catena del valore della sovranità tecnologica europea. È questa articolazione spaziale delle competenze e delle capacità che rende il progetto più resiliente, riducendo il rischio di dipendenza da singoli poli produttivi, oltre che sostenibile ed efficiente dal punto di vista economico.

Per garantire il successo di questa strategia, è necessario riconoscere che la politica di coesione non può più essere considerata prevalentemente una politica di compensazione o di riequilibrio. Deve invece integrarsi pienamente con gli obiettivi della sovranità tecnologica, accompagnando i processi di modernizzazione industriale e contribuendo a ridurre le tensioni tra le sovranità nazionali e l'obiettivo comune di un'autonomia tecnologica europea.

In questa prospettiva, la recente introduzione della piattaforma Step (*Strategic technologies for Europe platform*) rappresenta una sfida e, al tempo stesso, un'opportunità per la politica di coesione. Se da un lato si rischia di drenare risorse dai fondi di coesione per finanziare iniziative verticali, dall'altro si apre la possibilità di integrare più strettamente le politiche di sviluppo regionale con gli obiettivi strategici europei in materia tecnologica. Affinché la Step non diventi un mero strumento per rafforzare chi è già forte, è fondamentale che i criteri di allocazione delle risorse tengano conto della necessità di rafforzare anche i territori in ritardo, promuovendo una vera convergenza.

UNA COLLABORAZIONE INTERREGIONALE PER REALIZZARE LA CONVERGENZA

Non è un'impresa facile e, purtroppo, l'attuale scenario non consente lungaggini. Servono, al contrario, risposte efficaci e rapide. Si cominci allora dalle basi, evitando, ad esempio, che ogni singola regione debba realizzare autonomamente raccolte di dati e

piattaforme di analisi essenziali per individuare i settori regionali ad alto potenziale, capaci di contribuire alla crescita delle industrie strategiche. In questo ambito, la creazione o il potenziamento di *task force* dedicate al coordinamento delle politiche industriali regionali fornirebbe un supporto amministrativo per adottare in modo efficace un approccio *place-based*, partecipativo e informato alle decisioni di policy.

Sarebbe un buon punto di partenza nell'ottica di favorire lo sviluppo di catene di valore trans-europee in settori strategici, l'upgrade tecnologico attraverso la collaborazione interregionale, la condivisione di investimenti, infrastrutture e competenze specifiche.

LA SFIDA DELL'INTEGRAZIONE TRA APPROCCIO PNRR E GOVERNANCE DEI FONDI STRUTTURALI

Decisivo un equilibrio tra la necessità di un coordinamento centrale e l'importanza del coinvolgimento attivo dei territori

Anna Teselli

La politica di coesione dell'Unione europea riveste un ruolo cruciale nel promuovere l'uguaglianza e lo sviluppo sostenibile tra le diverse regioni europee. Nel bilancio a lungo termine 2021-2027, che ammonta a 1.824 miliardi di euro, una parte significativa, pari a circa 1.100 miliardi di euro (il 60% del totale), è destinata alla rubrica "Coesione, resilienza e valori". Questa sezione comprende i fondi della coesione, nonché il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Rrf), che finanzia i Piani nazionali di ripresa e resilienza (Pnrr) dei vari Stati membri. La rubrica include anche fondi a gestione diretta.

IL PERCORSO VERSO IL NUOVO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

Con la comunicazione COM(2025) 46 final dell'11 febbraio 2025 la Commissione europea ha dato ufficialmente inizio al lungo percorso che porterà il Parlamento europeo ad approvare, entro gennaio 2028, il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028-2035. Nella realizzazione di questo percorso ci sono state già alcune tappe significative, tra cui:

- La presentazione della Relazione finale del Gruppo indipendente di esperti di alto livello sul futuro della coesione (20 febbraio 2024): il documento offre raccomandazioni basate su un'analisi approfondita delle sfide attuali, anche tenendo conto dei limiti nell'attuazione e nell'efficacia delle politiche fin qui adottate;
- l'adozione della Risoluzione sulla nuova politica di coesione (14 marzo 2024), da parte del Parlamento europeo, che ha evidenziato l'importanza di un approccio rinnovato ed efficace per affrontare le disuguaglianze regionali;
- la pubblicazione della nona Relazione sulla coesione (27 marzo 2024), che analizza dettagliatamente lo stato attuale della coesione in Europa e le sfide future;
- il Forum sulla coesione (11-12 aprile 2024): ha riunito esperti e decisori politici per discutere strategie future e migliori pratiche nella politica di coesione;
- l'adozione del Progetto di risoluzione urgente (17-18 aprile 2024) da parte del Comitato delle regioni in risposta alle relazioni degli esperti.

LE INCOGNITE DEL MOMENTO E GLI EFFETTI SULLA PROGRAMMAZIONE

Un importante contributo a questo percorso è stato dato dal Rapporto sulla competitività europea a cura di Mario Draghi e da quello di Enrico Letta in merito al futuro del mercato unico europeo. La discussione sul nuovo bilancio pluriennale parte da una situazione complessa, anche per l'impatto rilevante dell'attuale scenario internazionale, profondamente cambiato rispetto al passato, caratterizzato dalla guerra in Ucraina e dal tema della difesa comune, dal costo dell'energia elevato e dalla politica commerciale dei dazi della nuova amministrazione Trump.

Per rispondere alle nuove sfide emergenti legate alla transizione energetica, alla sicurezza, alla competitività industriale, alle crisi geopolitiche e agli shock idrici e sociali, il 1° aprile 2025 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento COM (2025) 123 final nella revisione intermedia della politica di coesione 2021-2027. L'iniziativa, preannunciata nel quadro dell'agenda Step, acronimo per Strategic technologies for Europe platform, punta a introdurre maggiore flessibilità e capacità di risposta strategica nell'attuazione dei fondi strutturali, in particolare Fesr e Fondo per una transizione giusta (Jtf).

PNRR E COESIONE: IL DIBATTITO E LA NECESSITÀ DI UN EQUILIBRIO

In questo quadro l'approccio alla programmazione e attuazione dei Pnrr ha generato un dibattito significativo riguardo al loro impatto sulla futura politica di coesione. Alcuni punti chiave emersi sono:

- Centralizzazione versus governance multilivello: i Pnrr, con obiettivi specifici e scadenze stringenti, sollevano preoccupazioni riguardo a una potenziale centralizzazione delle decisioni, rischiando di sovrapporsi al tradizionale approccio multilivello della politica di coesione, basato su una programmazione pluriennale volta a promuovere uno sviluppo equilibrato tenendo conto delle esigenze specifiche di regioni e territori.
- Riduzione degli spazi del partenariato: in quanto strumenti centralizzati e quindi gestiti dall'alto verso il basso, i Pnrr, oltre a comprimere il coordinamento intersettoriale e un sistema di governo a più livelli, rischiano di ridurre la multilateralità su cui si fonda la politica di coesione che, ai sensi del Codice europeo di condotta sul partenariato, prevede il coinvolgimento del partenariato in ogni fase programmatoria[1]. Partecipazione e multilateralità che sono stati rafforzati

1 – Art. 11: "Nel formulare le norme che disciplinano la procedura, i comitati di sorveglianza devono tenere conto dei seguenti elementi […] lett. e) le modalità di istituzione dei gruppi di lavoro e relative alle loro attività nell'ambito dei comitati di sorveglianza"; Art. 15: "Le autorità di gestione coinvolgono i partner, nel quadro del comitato di sorveglianza e dei loro gruppi di lavoro, nel valutare l'efficacia del programma, comprese le conclusioni della verifica di efficacia dell'attuazione, e nella preparazione delle relazioni di attuazione annuali relative ai programmi"; Art. 16, comma 1: "Le autorità di gestione coinvolgono i partner pertinenti nella valutazione dei programmi nell'ambito dei comitati di sorveglianza".

nei Regolamenti del ciclo programmatorio 2021-2027, in cui è stato riconosciuto ai partner il diritto di voto e non più solo una funzione consultiva.

Il dibattito in corso evidenzia l'importanza di trovare un equilibrio tra l'efficacia immediata del Pnrr e i principi fondamentali della politica di coesione.

LA SITUAZIONE IN ITALIA

Il governo Meloni, in carica dall'ottobre 2022, ha influito in modo rilevante sulle politiche di coesione a livello nazionale. A sostegno delle scelte di riforma compiute, l'esecutivo ha posto ripetutamente due motivazioni principali:

- l'esigenza di accelerare e incrementare l'efficienza della politica di coesione nazionale, anche sulla base degli esiti oggettivamente non soddisfacenti in termini di utilizzo delle risorse a disposizione da parte delle amministrazioni e della loro efficacia;
- la necessità di assicurare l'effettiva attuazione degli strumenti di pianificazione previsti dalle condizioni abilitanti, ovvero il sistema di prerequisiti di cui all'articolo 15 e agli Allegati III e IV al regolamento (UE) 2021/1060, al cui soddisfacimento è condizionato il rimborso dei fondi della politica di coesione europea.

In una prima fase, con il decreto legge 124/2023, convertito con modifiche dalla legge 162 del 13 novembre 2023, il governo ha introdotto l'Accordo di coesione Fsc, come strumento fondamentale per la programmazione e l'attuazione degli interventi finanziati dal Fondo nazionale per lo sviluppo e la coesione (Fsc) per il ciclo 2021-2027. Gli Accordi di coesione sostituiscono i precedenti Piani di sviluppo e coesione (Psc) finanziando interventi strategici in vari settori, tra cui infrastrutture, ambiente, innovazione, ricerca e sviluppo. Gli Accordi sono definiti attraverso un rapporto bilaterale tra la presidenza del Consiglio dei ministri e le singole Regioni e/o amministrazioni centrali. Tali accordi considerano non solo le risorse del Fsc, ma anche quelle provenienti dal Pnrr e dai Fondi Sie, al fine di massimizzare l'efficacia degli interventi.

TRE EFFETTI DELLA RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE

In una seconda fase, a partire dalla Riforma dell'attuazione della politica di coesione, nota come riforma 1.9.1 del Pnrr, (decreto legge 60/2024, convertito con modificazioni dalla legge 95 del 4 luglio 2024), questo approccio si allarga all'intero pacchetto della coesione comprensivo dei fondi Sie, completando il ridisegno della governance dell'attuazione di queste politiche. Un ridisegno finalizzato a centralizzare la programmazione e l'utilizzo delle risorse europee e nazionali e rendere bilaterale la negoziazione dei processi di attuazione degli investimenti a valere su queste risorse.

Il decreto introduce importanti cambiamenti con effetti significativi. Il primo è la riduzione degli spazi di azione amministrativa in capo alle amministrazioni centrali e regionali rispetto alla programmazione 2021-2027 di loro competenza. Il nuovo assetto, infatti, vincola ministeri e Regioni a fare i conti con un livello di coordinamento centrale decisamente rafforzato: gli interventi devono essere definiti in base a determinati indici e cronoprogrammi soggetti a verifica da parte del dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio. È previsto un monitoraggio rafforzato con relazioni semestrali sugli stati di avanzamento procedurale e finanziario, oltre a sanzioni in caso di inerzie o inadempienze.

Un secondo effetto riguarda la riduzione degli spazi di confronto con il partenariato: la riforma del governo, limitando fortemente la natura della politica di coesione come insieme di investimenti e interventi basati sul territorio mediante un sistema di governo a più livelli, ne riduce contemporaneamente la loro struttura fondata sulla multilateralità tramite il coinvolgimento di un partenariato istituzionale e economico e sociale. Un terzo è il rischio di non conformità ai mandati regolamentari europei: la previsione di processi per cui selezione e monitoraggio degli interventi avvengono in uno scambio bilaterale tra governo nazionale e singola amministrazione centrale o regionale rischia di esautorare le funzioni affidate ai comitati di sorveglianza in base al regolamento (UE) 2021/1060 (articolo 40). Un esempio in tal senso è già contenuto nel decreto, in cui rispetto ad alcuni programmi nazionali si opera una selezione di interventi e risorse, a monte rispetto ai comitati di sorveglianza:

- Il PN Ricerca innovazione e competitività per la transizione verde e digitale 2021-2027 concorre con una dotazione pari a 1.065.600.000 euro al Piano di azione RicercaSud (art. 31).
- Nel limite complessivo di 488 milioni di euro, a valere sulle risorse del PN Cultura 2021-2027, è approvato uno specifico Piano di azione (art. 34).
- A valere sulle risorse del PN Scuola e competenze 2021-2027 sono autorizzati nelle regioni meno sviluppate alcuni Piani di investimento (art. 29).
- All'attuazione dei commi 1 e 4 si provvede a valere sulle risorse del PN Giovani, donne e lavoro 2021-2027, (art. 19).

Concludendo, la riforma varata dal governo sembra puntare a estendere il cosiddetto "modello Pnrr" all'intero pacchetto delle politiche di coesione, con un rovesciamento radicale dell'impostazione di queste politiche storicamente basate sul territorio, anticipando la possibile conclusione del dibattito in corso in Europa su quale modello sia preferibile per il prossimo ciclo programmatorio.

In vista del futuro quadro finanziario pluriennale (Qfp) 2028-2035, è fondamentale integrare le lezioni apprese dal Pnrr nella politica di coesione, per non perderne uno degli aspetti fondamentali che punta a garantire che le esigenze specifiche delle comunità siano ascoltate e integrate nel processo decisionale per assicurare uno sviluppo equo e inclusivo in tutte le aree dell'Unione europea. La sfida per il futuro consiste nel trovare un equilibrio tra la necessità di un coordinamento centrale e l'importanza del coinvolgimento attivo dei territori, affinché le politiche di coesione possano raggiungere i loro obiettivi a partire dai fabbisogni e dalle autonomie locali.

In fin dei conti, se il Pnrr può essere considerato un programma di governo, i programmi dei fondi Sie sono invece comunitari, ovvero programmazioni collettive appartenenti a comunità.

L'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA E LA POLITICA DI COESIONE: COLMARE LE DISTANZE

Garantire l'accesso ai fondi di coesione ai Paesi candidati anche prima che avvenga la piena adesione potrebbe agevolare un processo di integrazione più fluido

Sokol Zeneli

L'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022 ha evidenziato la vulnerabilità del continente europeo ai conflitti armati e le conseguenti implicazioni per la stabilità economica e la pace. Inoltre, sfide persistenti come ad esempio il cambiamento climatico, la concorrenza commerciale, la transizione digitale, continuano a plasmare la traiettoria di sviluppo del continente europeo. Mentre l'Unione europea (Ue) ha implementato misure per mitigare questi effetti negativi, la fragilità delle regioni limitrofe, in particolare le aree dei Balcani

occidentali (WB6)[1] e della Eastern partnership[2], espone l'Ue a rischi tra cui campagne di disinformazione, pressione migratoria, arretramento democratico, crisi economiche. In questo contesto, e in particolare alla luce delle crescenti tensioni geopolitiche, l'allargamento dell'Unione europea è riemerso come tema critico di discussione tra i responsabili politici dell'Ue.

UN NUOVO SGUARDO SULL'ALLARGAMENTO

Negli ultimi vent'anni il processo di allargamento dell'Unione europea ha subito ritardi significativi, in particolare per i paesi dei Balcani occidentali, contribuendo così ad una generale stanchezza e a un rallentamento del ritmo di attuazione delle riforme richieste dall'Unione in questi paesi. Tuttavia, le attuali crisi nell'Ue hanno riposizionato l'allargamento come un imperativo geopolitico e un obiettivo geostrategico. La nuova metodologia di allargamento, introdotta dalla Commissione europea (Ce), propone un approccio più strutturato che raggruppa i capitoli di adesione e punta su una maggiore gradualità del processo di adesione con condizioni più rigorose e benefici tangibili.

In risposta a un contesto globale in trasformazione – con nuove priorità politiche e d'azione, come la necessità di agire per frenare il cambiamento climatico – l'Unione europea è impegnata in ampie discussioni sul nuovo ciclo legislativo e sui negoziati sul futuro bilancio, con la politica di coesione al centro del dibattito. Tra le altre cose, la discussione su questa politica si concentra sulla sua sinergia con le altre politiche europee, e in particolare sulla sua interazione con l'agenda della politica di allargamento. In questo ambito, l'attenzione è rivolta a come la politica di coesione possa sostenere i potenziali nuovi Stati membri dell'Ue e all'impatto previsto di tale allargamento sugli attuali Stati membri, in particolare quelli che beneficiano maggiormente della politica di coesione.

1 – Con il termine WB6 ci si riferisce all'area geografica che include i seguenti Paesi: Albania, Bosnia Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia.
2 – La Eastern partnership si riferisce all'area geografica dell'Europa orientale e a quei Paesi che hanno in corso un processo di adesione all'Ue, inclusi Georgia, Moldova e Ucraina.

A questo proposito, nel presente articolo si discute la proposta di un allineamento strategico tra la politica di coesione e la politica di allargamento dell'Ue, sostenendo in particolare la possibilità di estendere l'accesso ai fondi di coesione ai Paesi candidati prima della piena adesione, per agevolare un processo di integrazione più fluido.

ALLARGAMENTO E COESIONE AL TEST DELLA SPESA

La politica di coesione è una politica essenziale nell'Unione europea, progettata principalmente per mitigare i divari tra le regioni europee promuovendo una distribuzione più equilibrata ed equa dell'attività economica. In relazione all'allargamento, storicamente, questa politica è stata determinante nel facilitare l'adesione di Paesi come Spagna e Portogallo e ha continuato a svolgere un ruolo cruciale in quasi tutti gli allargamenti successivi, apportando benefici reciproci sia ai nuovi Stati membri che al resto dell'Unione. Pertanto, quella tra le due politiche (coesione e allargamento) è una sinergia naturale.

Le discussioni attuali su questa sinergia si sono concentrate principalmente sui potenziali costi dell'allargamento dell'Ue e sulla prevista pressione sulla spesa per la coesione. La relazione del Gruppo di alto livello sul futuro della politica di coesione, pubblicata nel febbraio 2024, ha confermato che il successo dell'allargamento dipende in larga misura dalla politica di coesione e dai fondi di coesione, ma ha anche sottolineato che «l'integrazione e lo sviluppo di nuovi Stati membri non dovrebbero avvenire a scapito degli investimenti nelle attuali regioni dell'Ue». Tuttavia, numerosi studi in materia suggeriscono che l'adesione dei Paesi candidati attuali e potenziali non comporterebbe implicazioni finanziarie significative e che tali implicazioni sarebbero gestibili.

Mentre la discussione sulla sinergia tra politica di coesione e allargamento dell'Ue si concentra prevalentemente sulla fase post adesione, gli attuali sviluppi e gli approcci in evoluzione sull'allargamento dell'Unione europea, in particolare l'enfasi sull'adesione a tappe (*staged accession*) e sull'integrazione graduale (*gradual integration*)[3],

3 – Maggiori informazioni sui diversi approcci all'allargamento sono disponibili nel documento Ćerimagić, A. (2024) Overview of Different EU Enlargement Models: The Quest for Meaninful (Interim) Goals. Friederich Ebert Stiftung.

richiedono di valutare la possibilità di estendere l'accesso ai fondi della politica di coesione ai Paesi candidati prima dell'adesione completa. Una proposta simile è stata avanzata nel non-paper francese del 2019, che proponeva l'utilizzo dei fondi di coesione (fondi strutturali) da parte dei Paesi candidati nell'ambito dell'assistenza finanziaria pre-adesione.

Entrambe le opzioni sopra menzionate propongono un'integrazione graduale/a tappe dei Paesi dei Balcani occidentali nell'Ue e nel suo mercato. La proposta di adesione a tappe, ad esempio, prevede che i progressi nel processo di adesione siano accompagnati da un aumento dei fondi stanziati durante il percorso verso l'adesione completa. Analogamente, il Growth Plan dell'Unione europea per i Balcani occidentali mira a integrare gradualmente i Paesi WB6 nel mercato unico dell'Ue a seguito dell'attuazione delle riforme previste nell'ambito del Reform growth facility. Tuttavia, un'integrazione prematura nel mercato unico, senza adeguate misure compensative e di bilanciamento, potrebbe avere conseguenze negative per le economie meno sviluppate e generare esternalità negative. Un accesso tempestivo ai fondi della politica di coesione consentirebbe a questi Paesi di adattarsi più rapidamente ed efficacemente alla maggiore concorrenza che deriverebbe da un ingresso nell'Ue, di investire in infrastrutture critiche e nello sviluppo del capitale umano, e di attuare riforme che li preparerebbero meglio alle responsabilità e alle opportunità del mercato unico.

GLI STRUMENTI FINANZIARI PER LA PREADESIONE: LIMITI E CARENZE

È importante riconoscere che esistono strumenti finanziari volti a preparare i Paesi candidati all'adesione all'Unione europea. In particolare, l'*Instrument for pre-accession assistance* (Ipa) svolge un ruolo cruciale in questo senso. Tuttavia, i finanziamenti di preadesione forniti attraverso questi strumenti presentano tre principali carenze o limitazioni: in primo luogo, l'attuale entità dell'assistenza finanziaria è inadeguata a soddisfare da sola le notevoli esigenze di sviluppo della regione dei Balcani occidentali, né è sufficiente a facilitare la convergenza con l'Ue e i

suoi standard, con conseguenti lacune finanziarie significative. In secondo luogo, gli attuali accordi di finanziamento non affrontano i potenziali rischi che i Paesi dei Balcani occidentali potrebbero incontrare a causa dell'apertura dei loro mercati all'Unione europea senza le misure di bilanciamento che sarebbero disponibili con la piena adesione; in terzo luogo, la concezione generale e i meccanismi di finanziamento di questi strumenti non riflettono le capacità e le diverse esigenze di sviluppo dei Paesi della regione.

LA NECESSITÀ DI UN ALLINEAMENTO

La sinergia tra politica di coesione e allargamento dell'Unione europea è di fondamentale importanza. L'impatto dei finanziamenti della politica di coesione è cruciale per i nuovi Stati membri dell'Ue, al fine di raggiungere la piena integrazione nel mercato dell'Unione e rispondere alle esigenze di sviluppo delle loro regioni. Tuttavia, le discussioni in corso sulla riforma della politica di coesione dovrebbero anche considerare la fattibilità di estendere l'accesso a questi fondi ai Paesi candidati prima della loro piena adesione all'Unione europea.

Alla luce dei nuovi approcci proposti per l'allargamento, una simile riforma potrebbe preparare meglio i Paesi candidati alle responsabilità e alle opportunità dell'adesione a pieno titolo, mitigando al contempo i potenziali impatti negativi che potrebbero derivare dalla graduale integrazione nel mercato unico. Inoltre, garantendo un accesso tempestivo ai fondi della politica di coesione, i Paesi candidati potrebbero soddisfare le loro esigenze critiche di sviluppo prima dell'adesione, colmando così le attuali discrepanze rispetto al resto dell'Unione.

In conclusione, è essenziale un approccio lungimirante, che allinei strategicamente la politica di coesione al processo di allargamento. Ciò implica non solo preparare i Paesi candidati all'adesione, ma anche garantire che l'attuale struttura dell'Ue e i suoi meccanismi finanziari possano assorbire efficacemente i nuovi membri senza compromettere lo sviluppo delle regioni attuali. Attraverso una graduale integrazione dei Paesi candidati nel quadro della politica di coesione, anche prima della piena

adesione, l'Unione europea potrebbe promuovere stabilità e sviluppo sostenibile, garantendo un processo di allargamento più fluido ed equo. Questa integrazione strategica avrebbe in ultima analisi ricadute positive per l'Ue nel suo complesso, rafforzandone l'influenza geopolitica e la coesione interna.

LA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA TRA PASSATO E FUTURO

La consapevolezza del ruolo strategico della cooperazione territoriale nelle politiche di coesione è cresciuta nel corso del tempo e nella programmazione 2021-2027 è stata inclusa anche una componente di sostegno alla cooperazione nelle regioni ultraperiferiche

Raffaella Coletti

Il 27 e il 28 marzo 2025 si è svolto a Gorizia-Nova Gorica l'Interreg GO! Annual event, un evento di celebrazione dei 35 anni del programma Interreg, promosso dalla DG Regio della Commissione europea in collaborazione con la Regione Friuli Venezia Giulia, il ministero sloveno per la Coesione e lo Sviluppo regionale, il Programma Interreg Italia-Slovenia e il Gruppo europeo di Cooperazione Territoriale Gect Go.

L'evento – che ha visto la partecipazione, tra gli altri, del vicepresidente esecutivo della Commissione europea per la Coesione e le Riforme, Raffaele Fitto, e della commissaria europea per l'Allargamento, Marta Kos – ha anche offerto l'occasione per discutere del futuro della cooperazione territoriale europea post 2027, sulla base dei risultati delle consultazioni effettuate in questi mesi dai programmi su impulso della Dg Regio.

LA CENTRALITÀ DEL PROGRAMMA INTERREG

Sebbene spesso trascurata nel dibattito relativo alla politica di coesione, la cooperazione territoriale europea (Interreg) rappresenta uno dei due macro obiettivi della politica stessa, accanto a quello degli investimenti per l'occupazione e la crescita. Si tratta di una componente molto ridotta sotto il profilo finanziario, visto che nella programmazione 2021-2027, a fronte di 392 miliardi di fondi europei complessivamente destinati alla politica di coesione europea, solo nove miliardi sono destinati ad Interreg. Nonostante la scarsa dotazione economica, tuttavia, sostiene investimenti strategici per lo sviluppo armonioso dell'Unione europea, così come perseguito dalla politica di coesione.

Interreg nasce come programma di iniziativa comunitaria sin dalla prima riforma dei fondi strutturali, quindi parallelamente alla nascita della politica di coesione economica e sociale. Nella prima edizione (1990-1993) Interreg sosteneva esclusivamente programmi di cooperazione transfrontaliera, mirati espressamente ad accompagnare la trasformazione delle economie delle regioni di frontiera a fronte della creazione del mercato unico.

L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DI COOPERAZIONE TERRITORIALE

Nel corso degli anni, alla componente di cooperazione transfrontaliera – che rimane prioritaria, concentrando circa il 70% delle risorse disponibili – si sono aggiunte componenti di cooperazione transnazionale, che sostiene iniziative in aree di bacino, e di cooperazione interregionale, che sostiene iniziative di scambio tra territori non contigui geograficamente. Infine, nella programmazione 2021-2027 è stata inclusa anche una componente di sostegno alla cooperazione nelle regioni ultraperiferiche.

La consapevolezza del ruolo centrale della dimensione territoriale nelle politiche di coesione è cresciuta nel corso del tempo; non è un caso che proprio a partire dal 2007, quando il Trattato di Lisbona ha inserito la coesione territoriale come terza dimensione della coesione europea (sino a quel momento definita esclusivamente come coesione economica e sociale), la cooperazione

territoriale europea sia divenuta uno dei due obiettivi prioritari della politica di coesione.

Il contributo della cooperazione territoriale europea deve essere considerato sia nel suo valore materiale, che è quello di sostenere progetti che avvicinano i territori stimolandoli a trovare soluzioni e potenzialità comuni, sia nel suo valore simbolico, legato al superamento dei confini nazionali e a una valorizzazione della cooperazione tra territori in uno spirito europeo.

LA VISIONE DI UN'EUROPA COESA MESSA ALLA PROVA DALLA RITROVATA ENFASI SUI CONFINI NAZIONALI

Da questo punto di vista, il contesto in cui si inserisce la cooperazione territoriale europea è mutato profondamente nel corso dell'ultimo decennio. La costruzione di una "Europa senza confini" che accompagnava il disegno delle politiche europee all'inizio degli anni Novanta, si scontra oggi con una rinnovata enfasi sui confini nazionali, tornati al centro dell'agenda politica di molti Stati membri. A partire dalla cosiddetta crisi migratoria del 2015, molti Paesi membri hanno reintrodotto, ad esempio, controlli ai propri confini anche nell'area Shengen. Anche la pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto dirompente sui confini nazionali, con una temporanea chiusura degli stessi che, in alcuni casi, ha avuto anche effetti di medio-lungo termine su alcune pratiche di cooperazione transfrontaliera. D'altro canto, le pratiche e politiche di cooperazione transfrontaliera sono proseguite nel corso degli anni, in alcuni casi anche rilanciando le proprie ambizioni in risposta a battute di arresto e chiusure.

L'attuale dibattito sul futuro della politica di coesione include a pieno titolo la prospettiva della cooperazione territoriale europea. Questo anche grazie all'impegno delle comunità di confine, che chiedono il sostengo dell'Unione europea per continuare ad investire in una Europa integrata e coesa.

IL FUTURO: LE SFIDE, GLI INTERROGATIVI, LE OPPORTUNITÀ

Le sfide per il futuro sono notevoli. Su una scala europea la pressione di nuove emergenze pone interrogativi sul complessivo

ammontare delle risorse che saranno effettivamente destinate alla coesione europea. E, dunque, anche alla cooperazione territoriale europea. Inoltre, non è chiaro se e in che modo i nuovi modelli di governance che si prospettano, con una spinta verso una maggiore centralizzazione, ricadranno sulle politiche e sulle pratiche di cooperazione territoriale.

A queste questioni di carattere generale, si aggiungono sfide specifiche dei programmi Interreg, legate da un lato alla possibilità di superare efficacemente gli ostacoli giuridici e amministrativi che ancora limitano la cooperazione tra territori appartenenti a sistemi nazionali diversi; dall'altro, alla necessità di ancorare più efficacemente i progetti di cooperazione territoriale alla programmazione dei fondi per gli investimenti per l'occupazione e la crescita, in modo da sfruttarne appieno il potenziale innovativo.

Misure per affrontare questi nodi sono già in atto nell'attuale programmazione 2021-2027; ad esempio, attraverso il sostengo all'obiettivo specifico Interreg "migliore governance della cooperazione", che sostiene progetti volti al superamento dei problemi derivanti dalle differenze giuridiche e amministrative; o attraverso la richiesta ai territori, nella programmazione dei fondi per l'occupazione e la crescita, di tenere conto non solo della dimensione locale ma anche della scala interregionale e macroregionale.

L'ASPETTATIVA PER IL POST 2027 E I NUOVI STRUMENTI

Sebbene il futuro della programmazione post 2027 sia ancora incerto, alcuni elementi sono già a disposizione. Per esempio, è attesa a breve la conclusione del negoziato tra Parlamento e Consiglio sul nuovo strumento BRIDGEforEU, regolamento che individua una procedura standard per risolvere gli ostacoli transfrontalieri, prevedendo la possibilità di istituire punti di coordinamento tra Paesi che valuteranno le richieste dei portatori di interesse locali, rinviando alle autorità nazionali la decisione in merito all'eliminazione o meno dell'ostacolo frontaliero che comporti un adeguamento della legislazione vigente. Gli Stati coinvolti potranno scegliere, in questi casi, di utilizzare lo strumento di facilitazione transfrontaliera, su base volontaria. Il regolamento

rappresenta il frutto di un complesso negoziato che ha preso avvio dall'originaria proposta per un Meccanismo Transfrontaliero Europeo, avanzata dalla Commissione europea per la programmazione 2021-2027 e successivamente sospesa.

L'aspettativa per il post 2027 è di continuare ad avere una finestra di finanziamento dedicata ai programmi Interreg, che consenta di preservarne la specificità nel quadro di una prospettiva di programmazione della politica di coesione che sembra sempre più orientata alla definizione di programmi a scala nazionale. Questo implicherebbe la prosecuzione di un modello basato su strutture di gestione congiunte (a scala transfrontaliera, transnazionale o interregionale) per i programmi Interreg, come anche la valorizzazione della governance multilivello, sia a livello verticale, con il coinvolgimento degli Stati membri, sia a livello orizzontale, con una partecipazione attiva della società.

Durante l'Interreg GO! Annual event di Gorizia dello scorso marzo sono state condivise una serie di riflessioni da tempo al centro del dibattito sull'efficacia dello strumento Interreg, quali l'esigenza di semplificazione, la necessità di focalizzarsi sugli investimenti strategici per i territori, l'opportunità di un maggiore coinvolgimento della cittadinanza, la capacità di collegare i progetti Interreg con altri progetti e strategie sostenute dalla politica di coesione. È stata inoltre richiamata la rilevanza strategica e (geo)politica dello strumento, nel momento in cui è stato fatto riferimento al ruolo di Interreg anche nel quadro delle politiche di preadesione, che negli ultimi anni si sono allargate a includere Georgia, Moldova e soprattutto Ucraina.

Se un quadro più chiaro degli orientamenti della Commissione – anche in materia di cooperazione territoriale europea – si avrà con la pubblicazione della proposta di quadro finanziario pluriennale, prevista per l'estate del 2025, alcuni elementi emergono chiaramente già dalla comunicazione della Commissione europea relativa alla *mid-term review*, pubblicata ad aprile 2025. In particolare, il focus sulla competitività dei territori e sui nuovi investimenti in materia di sicurezza e difesa sembrano indicare con chiarezza le priorità per il prossimo periodo di programmazione. La cooperazione territoriale europea dovrà dunque trovare la sua collocazione in un contesto in evoluzione.

La natura della politica di coesione e la struttura regionale dello Stato spesso si sono scontrate. Resta aperto l'interrogativo sull'adeguatezza di uno «schema procedimentale» accentrato, giustificato dalla Corte nelle sue pronunce, rispetto a un modello più decentrato in linea con l'articolo 5 della Costituzione

LO STATO REGIONALE E LE POLITICHE DI COESIONE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Gabriella Saputelli

«La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Questo è il contenuto di uno dei principi fondamentali della Costituzione italiana: l'articolo 5. La tipologia e l'articolazione delle autonomie territoriali nell'ordinamento italiano, così come la natura o la qualità dell'autonomia loro riconosciuta, sono poi specificate nel Titolo V della Costituzione.

La riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, ha disegnato un nuovo assetto delle autonomie territoriali in Italia: ha ribaltato la logica del riparto di competenze tra Stato e

Regioni e riconosciuto a queste ultime importanti competenze in materia di politiche sociali e sviluppo economico nei territori di riferimento. Questo percorso di progressiva rivalutazione e responsabilizzazione degli enti regionali è stato stimolato dall'Unione europea attraverso vari strumenti e politiche, tra cui vanno certamente inserite le politiche di coesione. Da qui discende lo stretto legame tra le politiche di coesione e il regionalismo.

GLI EFFETTI DELLA RIFORMA DEL REGIONALISMO

La riforma del regionalismo e l'aumento delle competenze regionali nel 2001 hanno comportato anche un incremento notevole del contenzioso costituzionale, come testimoniato dalle relazioni annuali della Corte costituzionale sulla giurisprudenza. La Corte ha avuto così un ruolo decisivo nel ridefinire le competenze delle Regioni e il regionalismo; l'ultima evidente prova è la recente sentenza n. 192 del 2024 sull'autonomia differenziata.

Negli anni non sono mancati casi di contrasto tra Stato e Regioni con riferimento alla gestione dei fondi di coesione, sebbene essi siano quantitativamente limitati rispetto all'ampia giurisprudenza costituzionale: un dato, questo, rivelatore di una modalità di gestione "condivisa" che, molto probabilmente, ha prevenuto il contenzioso.

Le pronunce della Corte costituzionale più rilevanti sulle politiche di coesione riguardano la gestione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc). Si tratta di un fondo nazionale che si affianca ai fondi strutturali europei e ne condivide le caratteristiche principali: la tempistica di programmazione è la medesima (ovvero settennale), anche gli obiettivi generali sono ampiamente sovrapponibili, essendo riconducibili alla riduzione dei divari di sviluppo tra i territori e alla rimozione degli squilibri economici e sociali, infine, anche il Fsc destina la maggior parte delle risorse alle regioni del Mezzogiorno.

IL RUOLO DELLE AMMINISTRAZIONI NELLA GESTIONE DEL FSC NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE

Con la sentenza n. 187 del 2021 la Corte ha deciso la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Siciliana

nei riguardi di una disposizione statale (articolo 1, comma 309, lettera a), della legge 160 del 2019) che attribuisce all'Agenzia per la coesione territoriale (ora al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri)" la possibilità di procedere per ciascuna amministrazione centrale, regionale o locale titolare di risorse a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc) a un riordino e riclassificazione degli strumenti di programmazione relativi alle risorse nazionali destinate alle politiche di coesione per tre cicli di programmazione, "sentite" le amministrazioni interessate. La disposizione modifica una precedente normativa che invece prevedeva l'"intesa" con le amministrazioni stesse.

Come specificato nella normativa statale, l'obiettivo di questa attività è «migliorare il coordinamento unitario e la qualità degli investimenti» effettuati con le risorse del Fsc e «accelerarne la spesa». Secondo la Regione, tuttavia, la previsione di un «mero parere» in una attività di riclassificazione e programmazione che interseca diversi ambiti di competenza regionale si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione.

Come si è posta la Corte rispetto a questa controversia? Dopo aver richiamato la disciplina istitutiva e gli obiettivi del Fsc, la Corte dichiara non fondata la questione in quanto considera il Fondo per lo sviluppo e la coesione uno strumento per l'attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione, a tenore del quale «[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». Pertanto, il legislatore statale, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, ha esercitato la competenza esclusiva in materia di perequazione finanziaria (ex articolo 117. comma 2, lettera e) della Costituzione).

Quando si esercita una competenza esclusiva statale, secondo la Corte, «il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto», poiché «spetta al legislatore stata-

le la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi» (sentenza n. 189 del 2015); in questa prospettiva, la previsione di meccanismi collaborativi con le Regioni e gli enti locali interessati rimane dunque una opzione che il legislatore statale (…) «può opportunamente considerare" (sentenza n. 104 del 2021)».

Alla luce di questa ricostruzione, la Corte ha esaminato tutte le forme di coinvolgimento delle Regioni previste dalla normativa statale e ha concluso che «le amministrazioni interessate sono ampiamente coinvolte nelle varie attività di programmazione, gestione e attuazione delle diverse azioni finanziate con il Fsc».

Il ragionamento e le conclusioni della Corte costituzionale sono state ribadite nella sentenza n. 123 del 2022, con cui la Corte ha deciso un ricorso della Regione Campania avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale di un'altra disposizione statale (il comma 190 dell'articolo 1 della legge 178 del 2020) che assegna a un decreto del ministro dell'Università e della ricerca, di concerto con il ministro per il Sud e la coesione territoriale, la definizione dei criteri per la ripartizione delle risorse a valere sul Fsc per la costituzione degli «Ecosistemi dell'innovazione», al fine di favorire il perseguimento di obiettivi di sviluppo, coesione e competitività dei territori nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Secondo la Regione, tale disposizione sarebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione, in quanto non prevede il coinvolgimento delle Regioni, nella forma della previa intesa, pur incidendo sulla materia di competenza regionale. In tale occasione la Corte sottolinea che il fondo per lo sviluppo e la coesione «costituisce lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale, peraltro in via complementare con i fondi strutturali europei, in base a una programmazione pluriennale parallela», e ribadisce che esso dà attuazione all'articolo 119, quinto comma, Costituzione e all'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue). Anche in questo caso, tuttavia, la Corte riconduce l'intervento all'ambito

delle competenze statali di cui all'articolo117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, sottolinea che «le amministrazioni interessate sono in ogni caso ampiamente coinvolte, in varie fasi e in diverse sedi» e, di conseguenza, rigetta il ricorso.

IL DIBATTITO SUL DECRETO SUD E LA SENTENZA DELLA CORTE

L'ultima pronuncia della Corte costituzionale sulle politiche di coesione è la sentenza n. 175 del 2024, che ha deciso il ricorso della Regione Campania avente ad oggetto alcune disposizioni del decreto-legge 124 del 2023 ("decreto Sud"). Anche in questa circostanza, la Regione ha lamentato la lesione dell'autonomia regionale. Il decreto Sud ha infatti operato una riforma del ciclo di programmazione delle politiche di coesione verso un processo di progressivo accentramento, suscitando un acceso dibattito a livello scientifico e istituzionale; Governo e Regione Campania sono stati al centro di questo scontro istituzionale. La Corte ricostruisce il contesto normativo e prende atto del processo di riaccentramento della programmazione delle risorse della politica di coesione. Nel dirimere i dubbi prospettati dalla Regione, la Corte richiama la sua precedente giurisprudenza sulla riconducibilità della disciplina delle politiche di coesione e del riparto del Fsc alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 119, quinto comma, e articolo 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione) e ribadisce che «spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi» (punto 3.2.2 del Considerato in diritto). Questa volta, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una delle disposizioni impugnate (articolo 2, comma 4) che dispone il definanziamento qualora la Regione non rispetti il cronoprogramma di spesa annuale in relazione ai pagamenti effettuati, nella parte in cui non prevede che esso sia disposto sentita la Regione. A questo riguardo, la Corte precisa che «è pur vero che le Regioni destinatarie delle risorse del Fsc non possano essere collocate – tanto più nella fase di esecuzione dei progetti – in una posizione che ne sacrifichi eccessivamente l'autonomia e la capacità di programmazione ed esecuzione degli interventi» (punto 3.3.2).

IL MODELLO ACCENTRATO E L'OTTIMALE REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI

In sintesi, nella sua giurisprudenza la Corte ha sempre sostenuto che dal punto di vista costituzionale spetta allo Stato la scelta dello «schema procedimentale» volto «ad assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi». Considerando la natura della politica di coesione e la struttura regionale dello Stato, resta tuttavia aperto l'interrogativo sull'adeguatezza di uno «schema procedimentale» accentrato rispetto ad un modello più decentrato.
A questo riguardo sono preziose alcune prese di posizione delle Regioni italiane contenute in un position paper presentato a febbraio 2025 in vista della futura programmazione europea: «La politica di coesione deve continuare ad essere declinata come strumento a livello regionale, confermandone l'approccio *place-based*, la gestione concorrente, il partenariato e la governance multilivello a partire dalla sua fase programmatoria, in una prospettiva realmente sussidiaria, per garantire una reale coerenza delle sue priorità con le caratteristiche dei territori interessati e degli strumenti finanziari a disposizione». Le Regioni europee avevano preso una posizione simile qualche mese prima.

L'interrogativo sopra espresso si rafforza a seguito della nota pronuncia della Corte sull'autonomia differenziata: la sentenza n. 192 del 2024, già richiamata, che ha suscitato anch'essa un acceso dibattito. In questa pronuncia, infatti, la Corte ha affermato la necessità che il trasferimento di ulteriori funzioni alle Regioni «sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. La ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali. L'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo ai criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica» (punto 8.4 del Cons. dir.). A questo riguardo, la Corte fa un passo ulteriore e sottolinea che vi sono funzioni «il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà. Vi sono, infatti, motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento. Con riguardo a tali funzioni, l'onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa,

perciò, particolarmente gravoso e complesso. Pertanto, le leggi di differenziazione che contemplassero funzioni concernenti le suddette materie potranno essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale […]. Quanto detto non preclude, a priori, anche in queste materie la possibilità del trasferimento di alcune funzioni, ma questo deve trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale» (punto 4.4. del Cons. dir.).

Ebbene, non si comprende perché tali condizioni («la ragionevole giustificazione», l'«idonea istruttoria», il controllo di adeguatezza in base a criteri di efficacia, efficienza, equità e responsabilità, la «stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione» e lo «scrutinio stretto di legittimità costituzionale») non si possano applicare con lo stesso rigore alle scelte del legislatore statale, proprio in quanto «La ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali». Tra questi principi vi è infatti l'articolo 5 della Costituzione che, sin dal 1947, prescrive: «La Repubblica […] adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

GLI AUTORI

Rosario Cerra
Fondatore e presidente del Centro economia digitale e Luiss Business school.

Raffaella Coletti
Ricercatrice, Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto di Studi sui Sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" (Cnr Issirfa).

Francesco Crespi
Direttore Ricerche del Centro economia digitale e Università Roma Tre.

Andrea Filippetti
Dirigente di ricerca, Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto di Studi sui Sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" (Cnr Issirfa).

Silvia Grandi
Professore aggiunto in Geografia dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile e in Geopolitica e strumenti finanziari per la cooperazione internazionale, Dipartimento di Scienze statistiche, Università di Bologna e docente all'Università internazionale telematica Uninettuno.

Gabriella Saputelli
Prima ricercatrice, Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto di Studi sui Sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" (Cnr Issirfa).

Raffaele Spallone
Ex assegnista, Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto di studi sui Sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" (Cnr Issirfa).

Anna Teselli
Esperta politiche di coesione e fondi europei, Nidil Cgil nazionale.

Sokol Zeneli
Direttore di programma, Regional Action Lab (Re-ACT Lab), Pristina, Kosovo.

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI
FEDERALI E SULLE AUTONOMIE
"Massimo Severo Giannini"

L'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" è stato costituito con la denominazione "Istituto di Studi sulle Regioni" nel 1971, l'anno successivo alla prima elezione dei Consigli regionali nelle Regioni a statuto ordinario.
Dal 2001, a seguito della riorganizzazione del Cnr, l'Istituto ha assunto l'attuale denominazione, che ne amplia l'impegno sui versanti del federalismo e delle autonomie territoriali, richiamando, nello stesso tempo, il nome del suo illustre fondatore.
Il CNR ISSIRFA svolge attività di ricerca multidisciplinare con specifiche competenze nel diritto costituzionale, pubblico, amministrativo, regionale e degli enti locali, agrario, e nelle scienze politiche, sociali, economico-finanziarie e geografiche.
Inoltre collabora con Università, Centri di ricerca italiani e stranieri, Istituzioni pubbliche europee, statali, regionali e delle autonomie locali. In particolare, con la Commissione europea, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, le Assemblee parlamentari, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali.
L'Istituto ha una Biblioteca unica sul piano nazionale poiché raccoglie un patrimonio di grande valore nel campo del regionalismo e del federalismo. Più in particolare, per i profili di rilevanza regionale, copre le aree disciplinari del diritto costituzionale, diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto regionale, diritto dell'Unione europea, scienze politiche, sanità, finanza ed economia e geografia.
È membro dello IACFS, la principale associazione internazionale che raccoglie i più importanti Centri e Istituti di ricerca che in tutto il mondo si occupano delle questioni rilevanti per i sistemi politici ispirati al decentramento istituzionale o con caratteristiche federali.
Nel 2011, ha fondato e pubblica con cadenza quadrimestrale la Rivista *on-line* "Italian Papers on Federalism" (www.ipof.it). La Rivista ha per oggetto le tematiche del regionalismo, del federalismo, delle autonomie locali e dei processi d'integrazione europea e sovranazionale.

La politica di coesione si trova al crocevia più complesso della sua storia. In attesa delle nuove proposte della Commissione europea per il post 2027, prevista per l'estate 2025, questo volume si propone di offrire alcuni spunti di riflessione sul passato e sul futuro. A partire dalle nuove esigenze comunitarie tra politica industriale e difesa, passando per la sostenibilità e le possibilità di allargamento dell'Unione

9 791254 838648

La presente pubblicazione è stata realizzata con il sostegno finanziario dell'Unione europea.
Il suo contenuto è esclusiva responsabilità degli autori e non riflette necessariamente le opinioni dell'Unione europea