

IL DOSSIER INFORMATIVO DI IFEL

La politica di coesione (con target e milestones) sarà nazionalizzata: la proposta di bilancio Ue 2028-34

27 Ott 2025 ► di Giorgio Santilli

La proposta presentata dalla commissione Ue a luglio per il nuovo QFE prevede risorse per 2mila miliardi, pari all'1,26% del reddito nazionale lordo europeo, era 1,13% nella programmazione 2021-27. Il nuovo bilancio è composto di quattro rubriche principali: la coesione e l'agricoltura, per la prima volta tenute insieme in un fondo unico da 865 miliardi; la competitività con un fondo di 590 miliardi; la Global Europe con risorse per 215 miliardi; l'amministrazione con 118 miliardi. Ifel prevede per l'Italia, che passa dal secondo al quarto posto come Paese beneficiario netto, una dote di 86,6 miliardi. Finisce il rapporto diretto Bruxelles-Regioni sulla politica di coesione: sarà lo Stato, sia pure in accordo con Regioni ed enti locali, a presentare un Piano nazionale e regionale di partenariato (PNRP).

Ci vorrà un anno e mezzo all'incirca per arrivare alla versione definitiva, approvata dal Consiglio e dal Parlamento UE, del Quadro Finanziario Europeo 2028-2034, il nuovo bilancio pluriennale dell'Unione europea, ma la proposta presentata il 16 luglio 2025 dalla commissione UE è già un punto molto importante in questo percorso, per almeno tre ragioni: traccia già in modo netto il percorso che porterà al traguardo, è

una proposta molto complessa ed è fortemente innovativa.

La necessità di studiarla e analizzarla per tempo riguarda soprattutto chi dovrà partecipare al processo decisionale, gli Stati membri in primis, ma anche chi ne subirà le conseguenze e potrà provare a indirizzarle o correggerle, come le Regioni e gli enti locali. Per questo Ifel terrà stamattina un seminario sulla base di un Dossier informativo, elaborato dalla Fondazione diretta da Pierciro Galeone. Il lavoro, coordinato da Francesco Monaco, costituisce una prima analisi dettagliata della materia, che ha anche il pregio di essere comprensibile a chi non è un tecnico degli strumenti pianificatori europei.

La proposta presentata dalla commissione Ue lo scorso luglio - dice Ifel - prevede risorse per 2mila miliardi di euro circa, pari all'1,26% del reddito nazionale lordo dei Paesi membri, leggermente più alto dell'1,13% della programmazione 2021-27. Il nuovo QFP è composto di quattro rubriche (i capitoli principali): la coesione e l'agricoltura, per la prima volta tenute insieme in un fondo unico da 865 miliardi; la competitività con un fondo di circa 590 miliardi; la Global Europe con risorse per 215 miliardi; l'amministrazione con 118 miliardi.

Ifel stima una dote complessiva di 86,6 miliardi per l'Italia che passa a essere dal secondo Paese beneficiario netto al quarto (dopo Polonia, Francia e Spagna), .

Vediamo subito qual è la logica del QFE 2028-34 secondo il documento Ifel.

“Secondo la Commissione – scrive Ifel - il nuovo bilancio dell’Unione dovrà essere un policy-based budget, superando la tradizionale logica spending-based che ha caratterizzato i cicli precedenti. L’obiettivo è di ridurre la frammentazione e costruire un sistema di programmi finanziari più coerente e integrato, in grado di rafforzare la cooperazione europea in ambiti strategici quali competitività, sicurezza, transizione verde e digitale, decarbonizzazione, sostenibilità ambientale e coesione economica, sociale e territoriale”. I programmi del futuro bilancio a lungo termine dell’UE – dice ancora Ifel – “dovranno essere concepiti come strumenti complementari e non sovrapponibili, mettendo in comune le risorse per sostenere con maggiore chiarezza le priorità politiche dell’Unione, sia all’interno che sul piano globale”.

Target e milestones come nel Pnrr

Conseguenza di questo approccio policy-based - ma evidentemente anche eredità diretta del Pnrr - è una delle scelte decisive della proposta della commissione che va immediatamente evidenziata: il passaggio a un complesso di interventi basato su riforme e investimenti e una metodologia di programmazione fondata su un sistema di target e milestones, proprio come il Pnrr.

Se questa è una delle novità più rilevanti della proposta, bisogna indicarne almeno altre due per cogliere il senso della direzione voluta dalla commissione. Una – già accennata – è la fusione di quelle che in passato sono stati le due principali gambe del QFE, la politica di coesione e la politica agricola, ora costrette a convivere – in maniera abbastanza impropria – in un solo fondo. La scelta corrisponde anche a un

ridimensionamento dell'importanza assoluta di queste politiche per fare posto alla vera priorità dell'Europa targata von der Leyen, la competitività.

La nazionalizzazione della politica di coesione

La terza novità - forse la più rilevante e dirompente in assoluto - riguarda più direttamente la politica della coesione che viene “nazionalizzata”. Finisce cioè il rapporto diretto fra Bruxelles e le Regioni nella definizione della programmazione della politica di coesione: subentra lo Stato che, sia pure d'intesa con Regioni ed enti locali, presenta alla commissione un Piano nazionale e regionale di partenariato (PNRP).

Molto opportunamente, il Dossier dell'Ifel segnala i contenuti del PNRP, anche per sottolinearne la centralità che assume nella politica di coesione. Eccoli: a) il programma di riforme, gli investimenti e gli altri interventi pertinenti; b) i capitoli nazionali, settoriali e, se del caso, regionali e territoriali; c) gli obiettivi generali dell'UE e specifici dello Stato; d) la dimostrazione della coerenza esterna con gli indirizzi europei (semestre europeo, pac, documenti di consiglio e commissione su sicurezza, frontiere, asili, migrazioni); e) l'elenco e descrizione delle misure, raggruppate in capitoli con target intermedi e finali, e i relativi costi con informazioni relative agli stessi (finanziamenti, cofinanziamenti, eventuali prestiti e altri finanziamenti UE esistenti e previsti); f) la previsione delle risorse per le categorie di regioni (meno sviluppate, transizione, più sviluppate); concentra le risorse sulle regioni meno sviluppate e con specificità (es zone rurali e urbane); g) la modalità di rispetto degli

impegni da parte degli Stati membri degli obblighi verso i diversi beneficiari in caso di sospensione dei finanziamenti da parte dell'UE; h) il dettaglio delle misure relative alla «dimensione territoriale».

La nazionalizzazione della politica di coesione può essere letta anche come una rinuncia, almeno parziale, dell'Unione europea sul campo della coesione (soprattutto territoriale) e sull'obiettivo della convergenza che forse più l'ha caratterizzata dalla nascita e resa riconoscibile ai cittadini.

Il budget della politica di coesione

Anche sul piano della destinazione delle risorse della coesione - che dovrebbero ammontare per l'Italia a 47,63 miliardi - non manca un cambiamento molto netto. Mentre infatti le Regioni meno sviluppate potranno contare comunque su un minimo di dote quantificate in 27,08 miliardi - più o meno in linea con quella del ciclo 2021-2027 - per le altre regioni, sviluppate e in transizione, non c'è previsto un minimo e dovranno pescare, senza garanzie, nella dotazione "non assegnata" della Rubrica Coesione, pari a 20,55 miliardi.

Le dieci valutazioni conclusive del documento Ifel

La materia del quadro Finanziario Europeo è molto complessa e la proposta della commissione composta di migliaia di pagina. Merita certamente un ritorno in tempi brevi su Diario DIAC per approfondire ulteriori aspetti e per seguire l'evoluzione del

confronto fra le istituzioni europee. Certamente è utile concludere questo primo articolo sul tema con le dieci valutazioni sintetiche - e caratterizzate da uno sforzo di "oggettività" - con cui si conclude il documento Ifel. Ecco:

1. Importo del budget è sostanzialmente uguale a quello del ciclo precedente ma con l'indicazione di più e nuovi obiettivi (la coperta è corta).
2. L'Italia passa da secondo a quarto beneficiario netto del QFP, dopo Polonia Francia e Spagna
3. Aumento budget per la competitività, ma riduzione del budget per agricoltura e coesione, nella quale si mantengono i fondi FESR e FSE, ma con spiccata destinazione alle imprese.
4. Perdono tutte le Regioni italiane, di più perdono le Regioni Convergenza (le meno sviluppate)
5. Le percentuali di co-finanziamento dello Stato restano invariate
6. Niente nuovo fondo per la gestione delle emergenze. La flessibilità di bilancio aumenta dal 15 al 25%, diventando funzionale a crisi e venendo sottratta dalle risorse della coesione
7. Modifica radicale della Governance. Rapporto diretto Commissione/Governi

nazionali. Rischio per i territori di «non contare»

8. Modifica regole (n+1): necessità di raggiungere i target in un anno. Minore capacità di programmazione e maggiore rischio per PPAA italiane più fragili.
9. Apertura a nuove «tasse» dirette.
10. Possibilità di prestiti e aumento di risorse per alcune «buone priorità» (Housing)

Proprio all'Housing sarà dedicato uno dei prossimi approfondimenti. Per ora non vi sono certezze e poste definite all'interno del QFE. Peseranno, però, certamente, il fatto che l'Housing sia entrata a far parte a pieno titolo delle politiche europee e soprattutto, in materia di coesione, l'inserimento fra le cinque priorità (le altre sono acqua, competitività, difesa ed energia) su cui si reggerà la riprogrammazione di medio termine del ciclo 2021-2027, approvata dalla commissione su proposta del vicepresidente Fitto e giunta a conclusione del suo iter approvativo con Consiglio e Parlamento. Difficile pensare che una politica oggi così prioritaria non trovi poi uno spazio adeguato anche nella programmazione 2028-2034.