



IL FUTURO DELLE POLITICHE DI COESIONE E DEL NEXT GENERATION EU



UNA PROPOSTA (IN PROGRESS)

Francesco Grillo, Dario Dell'Otti

Il presente paper, redatto per la settima edizione della conferenza SIENA sull'EUROPA DEL FUTURO, rappresenta un primo tentativo di proporre alcune idee sul futuro delle politiche di coesione: un tentativo che costruisce una sintesi tra la proposta della Commissione europea, risalente a luglio 2025, e le resistenze espresse dalla maggior parte degli stakeholder delle politiche di coesione.

Il punto di partenza è che l'Unione europea dovrà rimodellare in modo significativo il proprio bilancio per "approdare finalmente al XXI secolo": non solo in termini di dimensioni, fonti di finanziamento — risorse fiscali proprie, debito comune e trasferimenti dagli Stati membri — e distribuzione delle risorse tra le diverse politiche; ma, probabilmente in modo ancora più rilevante, in relazione ai meccanismi di attuazione e di rendicontazione.

Come anticipato, il paper prende posizione sulle recenti proposte della Commissione europea per il prossimo periodo di programmazione, successivo al 2027, e considera l'evoluzione dei divari tra le regioni come indicatore indiretto degli obiettivi della politica. Inoltre, propone una valutazione preliminare del Next Generation EU — NGEU, lo strumento da 750 miliardi di euro lanciato durante la pandemia di Covid-19 — insieme al suo principale strumento, il RRF, i cui obiettivi risultano in parte connessi alle politiche di coesione. Il NGEU è stato interpretato non solo come uno strumento senza precedenti per la coesione, ma anche come sperimentazione di nuovi processi di attuazione. Parliamo del futuro sia delle politiche di coesione sia del NGEU perché il NGEU si è basato, di fatto, su un'eccezione — il debito comune — che ancora non possiamo immaginare come elemento permanente del bilancio dell'UE.

Il paper si articola quindi in cinque sezioni principali:

1. una sintesi della definizione, dell'ambito di applicazione e degli obiettivi della politica, pensata per aprire il dibattito anche a chi non appartiene alla comunità, piuttosto autoreferenziale, degli esperti di politiche di coesione;
2. una prima evidenza dell'evoluzione della coesione in Europa, intesa come indicatore imperfetto della performance delle politiche di coesione;
3. una valutazione preliminare del NGEU, con alcuni dati concentrati sull'Italia per via del peso sproporzionato di questo Paese nel portafoglio del RRF;
4. un tentativo di fare il punto sulla proposta della Commissione europea;
5. tre idee che possono guidare una riforma delle politiche di coesione, attraverso l'uso di alcune innovazioni interessanti del RRF, adattate sulla base della valutazione precedente.

La struttura è la seguente:

1. Qual è la posta in gioco? La politica che definisce tre decenni di bilancio dell'UE	4
2. L'evoluzione della performance delle politiche di coesione.	5
3. Valutazione preliminare del NGEU/RRF.	8
3.1 Buone intuizioni in attesa di aggiustamenti sostanziali: milestone, target e riforme	9
3.2 Not all that glitters is gold, and the case of Italy.....	9
4. La proposta dell' UE.....	13
5. Le idee: una sintesi tra coesione e NGEU.....	13

1. Qual è la posta in gioco? La politica che definisce tre decenni di bilancio dell'UE

Le politiche di coesione hanno assorbito da poco più della metà a poco meno di un terzo del bilancio dell'UE nei quasi cinquant'anni compresi tra il 1989 e il 2027.

Tuttavia, una prima possibile debolezza delle “politiche di coesione” riguarda la scarsa comprensione del loro perimetro. La missione sembra essersi ampliata nel tempo fino a perdere un focus chiaro o, quantomeno, fino a rendere sempre più difficile l'uso di un singolo indicatore per misurarne l'efficacia. Lo stesso vale per la definizione del volume complessivo delle risorse disponibili.

Non è sempre stato così.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale, istituito nel 1975, e i programmi regionali, avviati con la riforma del 1989 che inaugurò il primo periodo di programmazione, avevano inizialmente un obiettivo più chiaro: ridurre il divario, in termini di PIL pro capite, tra le regioni in ritardo di sviluppo — identificate da un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE — e quelle più avanzate.

Nel tempo, la retorica del “non lasciare indietro nessuno” ha diluito la missione della politica, attraverso l'aggiunta di molteplici obiettivi in cerca di finanziamento — più di recente, il contrasto alle cause e alle conseguenze del cambiamento climatico e il finanziamento della ricerca e sviluppo delle grandi imprese manifatturiere — e l'estensione del perimetro di intervento a tutte le regioni europee a partire dal ciclo 2007-2013. Anche Parigi e Lussemburgo ne beneficiano, pur avendo un PIL pro capite doppio rispetto alla media europea. Anche il volume delle risorse non risulta immediatamente chiaro.

Osservando il bilancio pluriennale della Commissione¹ (a prezzi correnti), per l'attuale periodo di programmazione 2021-2027² e, per rendere l'argomentazione più chiara — pur al costo di perdere una parte della precisione tecnica — rileviamo che:

1. il capitolo relativo alle politiche di “sviluppo regionale e coesione” vale 274 miliardi di euro. Tra i diversi fondi, il più rilevante è il Fondo europeo di sviluppo regionale, FESR, con 226 miliardi di euro. L'intera “dotazione” è presidiata dalla DG REGIO, in gestione condivisa con Regioni, Ministeri e autorità centrali e, più di recente, città;
2. questi fondi dovrebbero ovviamente integrarsi con i 131 miliardi di euro del capitolo “investire nelle persone”, cioè il Fondo sociale europeo Plus, FSE+, che però è gestito dalla DG EMPL, da un'altra Commissaria, Roxana Minzatu;

¹ Più tecnicamente, il Quadro finanziario pluriennale, o QFP, è organizzato in capitoli e sottocapitoli.

² L'MFF dell'UE si articola in periodi di sette anni..

3. nell'ultimo periodo, tuttavia, il perimetro più ampio della coesione include anche il ben più consistente Recovery and Resilience Facility, RRF, da 775 miliardi di euro³, il cuore del Next Generation EU per le politiche di coesione.

Un totale superiore a mille miliardi di euro arriva a rappresentare più della metà del bilancio complessivo dell'UE, pari a circa 1.900 miliardi di euro. Tuttavia, prima del NGEU-RRF, le risorse destinate alle politiche di coesione erano pari a circa un terzo del totale.

Esistono differenze significative tra le politiche di coesione e il RRF: le prime sono gestite dagli Stati membri sotto la supervisione della Commissione, secondo il modello della "gestione condivisa", e sono organizzate in programmi — approvati dalla Commissione — che rispettano una struttura e un formato identici, oltre a regole comuni e dettagliate di attuazione. Il secondo è un'iniziativa della Commissione europea nella quale gli Stati attuano il programma — un programma per ciascuno Stato membro, con contenuti molto differenziati tra gli Stati — concordato con la Commissione e approvato dal Consiglio dell'UE; la Commissione certifica il raggiungimento di target e milestone, che includono anche riforme.

Già questo elemento dà il senso della complessità della struttura e di quanto possa essere interpretato in modo flessibile il ruolo del Vicepresidente responsabile per "coesione e riforme". Questa figura può influenzare — in integrazione con almeno altri due Commissari — un volume complessivo di risorse superiore a 1.200 miliardi di euro, pari al 60% del bilancio dell'UE. Eppure, il Commissario affronta anche vincoli nella gestione dei 274 miliardi di euro, relativi a FESR e Fondo di coesione, che coordina in modo più diretto.

2. L'evoluzione della performance delle politiche di coesione.

Ma come stanno funzionando, nel complesso, le "politiche di coesione"? O, almeno, in che misura stanno raggiungendo il loro obiettivo principale — o quantomeno il primo in senso storico — cioè ridurre la varianza nei livelli di benessere e sviluppo, misurati attraverso il PIL pro capite, tra le regioni europee?

Abbiamo raccolto dalla letteratura e dalle statistiche alcune evidenze.

2.1 Una delle politiche fondative dell'Unione sta perdendo slancio...

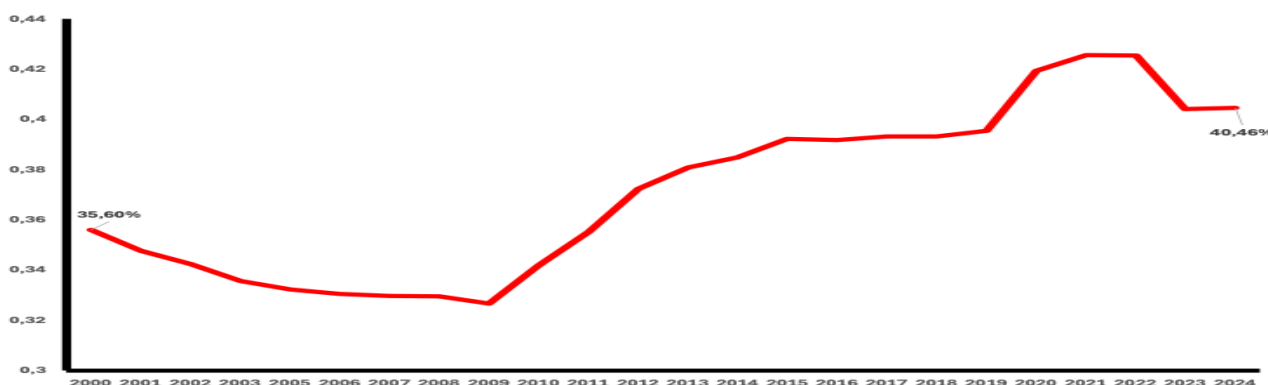
"Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite": l'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE, ha stabilito chiaramente uno degli obiettivi fondativi — e, in effetti, tra i più noti — dell'Unione.

³ L'importo complessivo del NGEU si è ridotto perché alcuni Paesi, ai quali erano state assegnate non solo sovvenzioni ma anche prestiti, hanno deciso di non utilizzare la componente relativa ai prestiti. Inoltre, gli aiuti destinati ad altri Paesi, come l'Ungheria, sono stati congelati a causa di violazioni dello Stato di diritto dell'UE.

Questo ruolo sembra essersi progressivamente ridotto. Non solo in termini di performance, ma anche nelle aspettative dell'opinione pubblica. I "fondi strutturali" sono diventati molto meno popolari nel portafoglio dell'Unione. Probabilmente, ciò deriva da una fiducia molto più bassa nella possibilità stessa che lo sviluppo possa essere "armonioso" — e non guidato dagli animal spirits, come accade in altre società con cui competiamo, in particolare Stati Uniti e Cina.

Il grafico seguente offre una rappresentazione sintetica e potente, poiché misura il divario attraverso il calcolo della dispersione rispetto al PIL medio pro capite delle regioni dell'UE.

Deviazione standard rispetto al PIL medio pro capite delle regioni, 2000-2024, in percentuale da 0 — inteso come uguaglianza teorica totale, UE-15, vecchi Stati membri.



Source: *Vision on EUROSTAT*

I dati si riferiscono ai vecchi Stati membri, Regno Unito incluso, che hanno beneficiato dei fondi strutturali fin dall'inizio. Le disuguaglianze tra le regioni, diminuite fino al 2009, sono cresciute, e in modo significativo, negli ultimi quindici anni.

Non è meno interessante osservare che cosa è accaduto alle dieci regioni che hanno beneficiato maggiormente del Fondo europeo di sviluppo regionale.

Convergenza annuale verso il PIL medio pro capite dell'UE delle dieci regioni maggiori beneficiarie del Fondo europeo di sviluppo regionale (tassi di crescita del PIL tra il 2000 e il 2024, miliardi di euro spesi tra il 1989 e il 2018).

Region	Convergence rate	Billion structural funds
Andalucía	-0,21%	22
Campania	-1,03%	13,2
Norte (PT)	0,33%	13,1
Sicilia	-1,01%	11,7
Attiki	-0,48%	9,3
Centro (PT)	0,10%	9,1
Puglia	-1,00%	8,8
Galicia	0,52%	8,3
Comunitat Valenciana	-0,74%	7,4

Castilla y León	-0,06%	6,8
-----------------	--------	-----

Le dieci regioni rappresentano una quota rilevante dell'intero FESR, pari a circa il 15% delle risorse spese dal 1989. È tuttavia interessante rilevare che la convergenza è stata negativa per sette di esse. Le eccezioni sono il Norte e il Centro in Portogallo e la Galizia.

Una tendenza diversa emerge se consideriamo le 80 regioni dei 13 Paesi, inclusa la Croazia, che sono entrati nell'UE dopo il 1989.

Nel 2000, dopo la caduta del Muro di Berlino e prima dell'adesione, tutte queste regioni avevano un PIL pro capite inferiore alla media UE. Alla fine del 2024, cinque di esse (le più popolate, incluse quelle che ospitano Praga, Varsavia e Budapest) registravano un reddito per abitante superiore alla media UE. Il PIL medio pro capite è passato da meno di un quarto a oltre la metà del reddito medio pro capite dell'UE, e anche la disuguaglianza interna a questo blocco si è ridotta: la dispersione rispetto alla media regionale è passata da un valore molto elevato, pari al 65%, al 43%.

Queste tendenze possono avere, naturalmente, molteplici spiegazioni. Tuttavia, sembra che almeno le politiche di coesione stiano perdendo slancio tra gli Stati membri che hanno ideato questa politica.

Si pone poi la questione della velocità di attuazione.

A metà del periodo 2021-2027, a dicembre 2024, dalla pagina del sito della DG REGIO risultava che:

1. dei 39 miliardi assegnati al Fondo di coesione, 2,4 miliardi erano stati "pagati" dalla Commissione europea agli Stati membri, come anticipo o rimborso di spese rendicontate;
2. dei 224 miliardi del FESR, solo 7,9 miliardi;
3. lo stesso riguardava anche il Fondo sociale europeo, con 3,7 miliardi su 95.

Nel complesso, l'avanzamento finanziario in termini di spesa era pari al 5,3%.

Esistono differenze rilevanti tra Paesi, da un massimo del 13% nei Paesi Bassi a un minimo del 2,4% in Portogallo.

2.2 ... e tuttavia non dobbiamo buttare via il bambino con l'acqua sporca

Detto questo, esistono elementi dei "fondi strutturali" (gli strumenti finanziari attraverso i quali le politiche di coesione sono attuate) che non dovrebbero andare perduti (anche qualora il loro peso dovesse essere ridimensionato):

1. Come vedremo, a differenza del Recovery and Resilience Facility, i fondi strutturali prevedono una riprogrammazione di medio periodo (non sono una lista della spesa) sulla base di obblighi molto più ampi in materia di "valutazioni"; queste valutazioni sono ex ante, in itinere (le più importanti perché dovrebbero orientare i programmi e migliorarne l'impatto) ed ex post; in alcuni casi hanno avuto un ruolo meno rilevante del previsto e, tuttavia, hanno contribuito in modo significativo a creare una vera e propria "pratica".
2. Richiedono dati sui pagamenti ai beneficiari, e questa è la condizione per l'erogazione delle risorse dalla Commissione agli Stati membri. Riteniamo che questo

requisito debba cambiare e, tuttavia, i pagamenti effettivi restano importanti per comprendere in che misura i finanziamenti arrivino davvero nei portafogli delle famiglie e delle imprese.

3. Hanno persino introdotto (nel periodo 2000-2007) una riserva di performance assegnata alle amministrazioni più virtuose; il meccanismo era in parte simile all'idea di "milestone e target" del RRF e mirava a promuovere la responsabilità sui risultati (e, nel caso dell'Italia, che introducesse volontariamente tale requisito con l'aggiunta di un'ulteriore riserva di performance, anche sulle riforme); l'idea, tuttavia, si è persa a causa dell'incapacità di identificare chi avesse ottenuto le migliori performance.
4. Hanno cercato di proporre che le regioni compissero scelte sui settori su cui concentrarsi (le "specializzazioni intelligenti") al fine di evitare la sindrome dei programmi tutti uguali⁴; questo, tuttavia, ha avuto successo solo quando i decisori politici o l'autorità di gestione hanno fatto propria l'idea della necessità di compiere scelte⁵.

Alcune di queste idee hanno guidato un'evoluzione delle politiche di coesione che sembra essere stata travolta dall'arrivo del NGEU/RRF.

3. Valutazione preliminare del NGEU/RRF.

Il Next Generation EU è stato lanciato nel maggio 2020 durante uno dei Consigli più lunghi⁶ della storia dell'UE (e uno degli ultimi a cui Angela Merkel partecipò come cancelliera della Germania, dopo quasi 16 anni). Quello che fu salutato come il "momento hamiltoniano" dell'UE perché "ruppe un soffitto di cristallo" (il tabù del debito comune), come dichiarò il Commissario agli Affari economici Gentiloni⁷.

Il NGEU ha lanciato un segnale forte: l'UE si ricompattava in una delle sue ore più buie (durante la pandemia da Covid-19, quando i PIL di tutti i Paesi dell'UE crollarono simultaneamente). Era il segnale che mancava dal 2012, quando il Presidente della Banca centrale europea Mario Draghi decise di intervenire per salvare l'euro con qualsiasi strumento non convenzionale fosse necessario.

Lo strumento più importante del NGEU è stato il Recovery and Resilience Facility, il cui regolamento fu (probabilmente ideato troppo rapidamente e) adottato il 12 febbraio 2021⁸.

⁴ <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0269094211417161>

⁵ <https://www.routledge.com/Governing-Smart-Specialisation/Kyriakou-PalazuelosMartinez-Perianez-Forte-Rainoldi/p/book/9780367876265>

⁶ chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf

⁷ Gentiloni sarà uno dei leader che Siena riunirà per discutere la forma che potrà assumere l'EUROPA DEL FUTURO.

⁸ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241

3.1 Buone intuizioni in attesa di aggiustamenti sostanziali: milestone, target e riforme

Alcune caratteristiche del RRF sembrano rappresentare un'attuazione radicale di innovazioni che il dibattito sulle politiche di coesione aveva alimentato per decenni:

1. L'idea di collegare i pagamenti non (solo) ai pagamenti stessi, ma al conseguimento dei risultati attesi dagli investimenti, è certamente interessante. Si tratta di target che appaiono associati non solo alla nozione di output fisici, ma anche agli outcome a cui un determinato investimento mira. Va detto che questa idea si basa su intuizioni sviluppate all'interno delle politiche di coesione, come negli esperimenti sui pagamenti in base ai risultati e sui finanziamenti/pagamenti collegati a costi standard e non a costi effettivi.
2. Allo stesso modo, risulta interessante l'introduzione del concetto di finanziamento condizionato alle riforme (talvolta intese come capaci di sbloccare l'impatto degli investimenti stessi).

Una conseguenza di quanto sopra sembra essere che:

3. il piano procede più rapidamente dei programmi delle politiche di coesione. Questo vale soprattutto se consideriamo il principale beneficiario (35% del totale dei beneficiari) delle risorse del RRF: l'Italia. Per quanto riguarda le erogazioni da parte della Commissione europea, il Paese ha già ricevuto l'85% delle dotazioni iniziali e nove delle rate previste dalla Commissione europea; sebbene l'avanzamento finanziario sia stato più lento, il Paese ha speso metà della dotazione iniziale entro la fine del 2025, secondo il governo italiano.

3.2 Not all that glitters is gold, and the case of Italy

L' "[interim assessment](#)"⁹ esterno del RRF, pubblicato nel dicembre 2023, è l'unica valutazione ufficiale indipendente che la Commissione europea abbia realizzato per quanto riguarda la valutazione complessiva dello strumento. Lo studio ha riconosciuto il limite di basarsi sui dati relativi ai soli 18 mesi successivi all'approvazione dei primi piani nazionali. Si colloca quindi a metà tra una valutazione ex ante e una valutazione in itinere. La valutazione è stata tuttavia positiva riguardo a:

- 1) l'impatto dello strumento sul PIL (sia in termini di miglioramento rispetto allo scenario di riferimento nei primi due anni di attuazione, sia in termini di impatto cumulato atteso di lungo periodo entro il 2041). Per via della sua tempistica, questa valutazione aveva però il limite di essere una previsione basata su un modello macroeconomico¹⁰ interamente basata sulla velocità e sulle categorie di erogazioni dalla Commissione europea agli Stati membri.
- 2) Il limite è che non sappiamo quanta parte di tali erogazioni abbia effettivamente raggiunto famiglie e imprese; inoltre, un'analisi macroeconomica non coglie, per

⁹ Preparato da ECORYS, CEPS, CSIL, NIESR, e Wavestone per la Commissione Europea, Directorate-General for Economic and Financial Affairs

¹⁰ National Institute Global Econometric Model (NiGEM)

definizione, la qualità delle scelte compiute dal piano rispetto ai problemi specifici di settori industriali e territori.

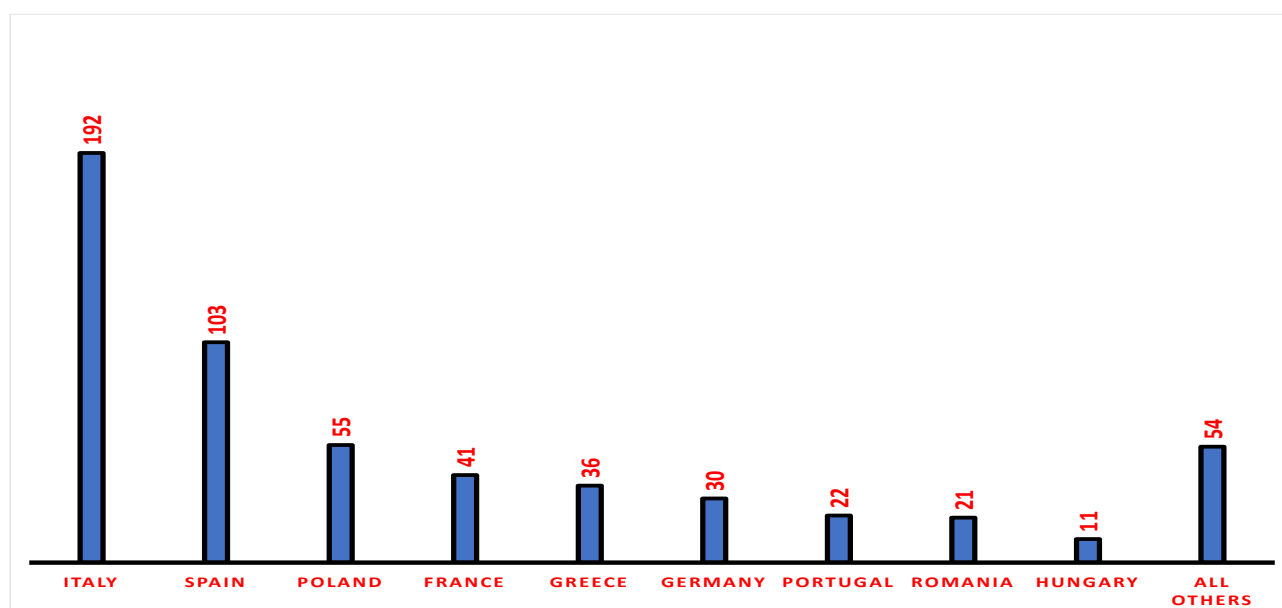
- 3) Lo studio ha tuttavia riportato anche riscontri positivi sull'effetto della combinazione tra riforme e investimenti. Il limite di questa valutazione è che, ancora una volta, essa si basava sulle risposte a una serie di interviste e questionari raccolti da persone coinvolte nell'attuazione.
- 4) La valutazione è risultata invece più problematica rispetto alla complessità delle procedure (considerate "comparabili a quelle delle politiche di coesione"), alla velocità di attuazione e alla flessibilità del piano rispetto agli shock esterni.

Pertanto, le "lezioni apprese" e le raccomandazioni del rapporto riguardavano principalmente la riduzione della burocrazia. Da allora, la Commissione europea e gli Stati membri hanno concordato ampi margini di flessibilità, e le procedure del RRF si avvicinano alla scadenza iniziale di fine giugno 2026 senza grandi criticità. Eppure, l'impatto complessivo del NGEU sulla "ripresa" e sulla "resilienza" dell'Unione europea appare molto meno positivo rispetto alle previsioni della prima (e unica) valutazione ufficiale indipendente complessiva.

Per quanto riguarda l'impatto economico, alcuni elementi interessanti emergono dal Paese che è stato, di gran lunga, il maggiore beneficiario del RRF: l'Italia.

L'allocazione del NGEU ha avuto, infatti, una caratteristica notevole. È stata molto disomogenea tra i Paesi, e basta considerare che solo 2 dei 27 Stati membri (Italia e Spagna) concentrano più della metà dei fondi.

Distribuzione dei fondi RRF per Paese (miliardi di euro; solo i prestiti attivati e i piani approvati; %; 100% = 564 miliardi).



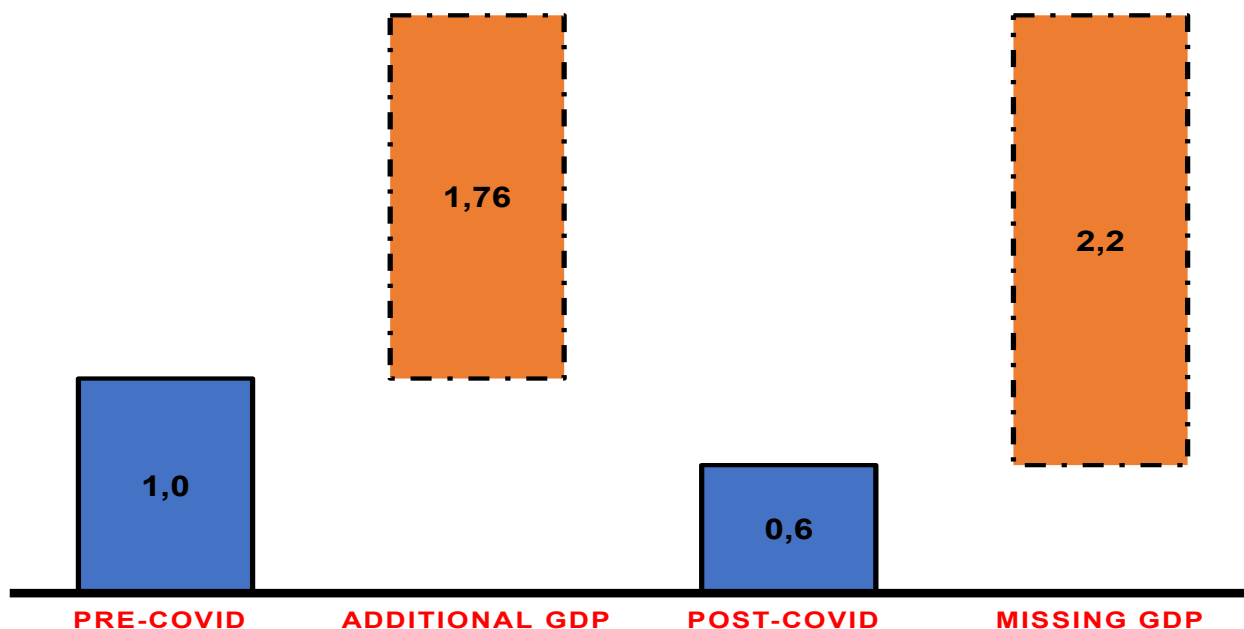
Più nello specifico, l'Italia assorbe oltre un terzo del NGEU complessivo e, a differenza della Spagna, ha ricevuto le risorse prima (la Spagna ha deciso di aggiungere la componente relativa ai "prestiti" alle sovvenzioni solo in una fase successiva).

Quasi duecento (194,4)¹¹ miliardi i fondi assegnati all'Italia sono significativi anche rispetto al PIL del Paese (quasi il 10% del PIL). L'Italia può quindi fornire un segnale forte sul fatto che il NGEU abbia funzionato o meno (e si potrebbe persino sostenere che uno dei problemi del NGEU sia stata la decisione di "mettere tutte le uova nello stesso paniere"). Una valutazione preliminare sembra indicare problemi di attuazione che la valutazione indipendente non poteva individuare. Il riferimento è al principale (seppur imperfetto) indicatore che qualsiasi piano di sviluppo dovrebbe considerare: il PIL.

Il grafico seguente tenta una valutazione considerando:

- il tasso di crescita ("PRE COVID" nel grafico) del PIL italiano nei cinque anni precedenti il Covid-19 (2015-2019), come proxy dello scenario di riferimento che avremmo avuto in assenza del RRF;
- il peso annuale sul PIL italiano delle spese attese del RRF nei cinque anni di durata del RRF (2022-2026), come primo tentativo di calcolare l'impatto del RRF (questa ipotesi incorpora un'assunzione pessimistica di un moltiplicatore pari a 1); il grafico lo definisce "PIL aggiuntivo";
- infine, il confronto tra la crescita media potenziale del PIL nei cinque anni (ottenuta sommando la nostra proxy dello scenario di riferimento alla nostra proxy preliminare dell'"impatto") e la crescita effettiva che il Paese sta registrando nei cinque anni ("POST COVID").

Valutazione preliminare dell'impatto economico del RRF (Italia; %; pre-Covid = 2015-2019 come proxy dello scenario di riferimento; periodo RRF = 2022-2026; fondi RRF/PIL/5 anni come proxy dell'impatto con moltiplicatore pari a 1).



Source: Vision on EUROSTAT and IMF data

¹¹ Including the extra financing of 2 billion linked to the RePoer EU initiative.

Sembra che manchino 2 punti percentuali di crescita attesa all'anno.

Si tratta di una valutazione che presenta quattro limiti: è lontana dall'essere il risultato di un esercizio macroeconomico; la crescita media pre-Covid potrebbe rappresentare uno scenario di riferimento più elevato di quello che dovremmo calcolare alla luce delle molte guerre e interruzioni che abbiamo avuto; i pagamenti potrebbero non raggiungere (per alcune ragioni tecniche che qui omettiamo, e sicuramente non raggiungeranno) il 100% dell'allocazione entro il 2026 (come teoricamente richiesto dal regolamento del RRF); alcuni investimenti non erano destinati a essere "aggiuntivi" rispetto a quelli che il Paese aveva già programmato.

Eppure, l'entità della crescita mancante è impressionante e, in ogni caso, colpisce che l'Italia cresca meno mentre spende 200 miliardi di RRF (pari complessivamente al 10% del suo PIL) rispetto a quanto cresceva senza.

Il risultato è infatti confermato da altri due elementi di evidenza:

- a) Il primo proviene dal documento ufficiale (il PNRR) che l'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi inviò alla Commissione europea come piano poi approvato dalla Commissione europea e dalle istituzioni italiane. Nell'ultima sezione di quel documento, il RRF avrebbe dovuto aggiungere allo "scenario di riferimento" il 3,6% del PIL nel 2026 e il 3,1% nel 2025. L'impatto atteso era molto più ampio di quello che stiamo considerando e va confrontato con un tasso di crescita dello 0,6% per i due anni. Se assumiamo che l'impatto atteso sia stato raggiunto, ciò significherebbe che lo "scenario di riferimento" per l'economia italiana sarebbe stato una forte contrazione, superiore al 2% annuo. Questo sembra poco plausibile e, ancora una volta, rappresenta un segnale del fatto che il RRF abbia mancato il suo obiettivo principale.
- b) Il secondo consiste nel calcolare meglio lo "scenario di riferimento", assumendo che, in una situazione di riferimento, l'economia italiana avrebbe continuato a registrare lo stesso divario nei tassi di crescita del PIL rispetto alla media UE che registrava prima del Covid-19 (così da provare a scontare l'impatto di interruzioni e guerre che avrebbero dovuto incidere in modo simile sia sull'Italia sia sulla media UE). Prima del Covid-19 (nel periodo 2014-2019), l'Italia cresceva meno della media UE (1,0% contro 2,2%). Tuttavia, il peso del RRF sul PIL (come proxy dell'impatto potenziale) era pari all'1,76% annuo in Italia e allo 0,4% nell'UE. Ciò avrebbe potuto tradursi in una crescita dell'Italia superiore di circa lo 0,6% rispetto all'UE durante l'impiego delle risorse del RRF. Invece, l'Italia continua a restare indietro rispetto all'UE, anche se il divario si è ridotto (allo 0,6% e nel 2026 l'Italia sarà di nuovo all'ultimo posto tra i Paesi UE in termini di crescita).

Tutte queste stime presentano i limiti di metodi quasi "da calcolo sul retro di una busta". Eppure, l'entità del (come qualcuno lo ha definito) "PNRR scomparso" è così ampia che si può sostenere con sicurezza che l'innovazione non sia arrivata senza limiti.

4. La proposta dell' UE

La proposta della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio Europeo (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0d5ded06-639d-11f0-bf4e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF) per l'istituzione di un unico "Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e gli affari marittimi, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034" è stata presentata quasi un anno fa (16 luglio 2025) e si basava su una valutazione d'impatto (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025SC0565>).

L'idea complessiva è "passare da circa 540 programmi e undici fondi diversi"¹² a 27 piani (chiamati partenariati nazionali e regionali), così da ridurre le sovrapposizioni e aumentare le sinergie.

Tuttavia, la "valutazione d'impatto" sembra assumere che il RRF offra necessariamente un miglior rapporto qualità-prezzo, e il regolamento propone un passaggio radicale dai pagamenti a milestone e target.

Entrambe le proposte (l'architettura basata su 27 piani regionali/nazionali e l'adozione di milestone e target) richiedono una progettazione più accurata.

5. Le idee: una sintesi tra coesione e NGEU

Proponiamo cinque idee preliminari, che dovranno essere ulteriormente articolate attraverso i follow-up previsti dalla conferenza di Siena:

1) Flessibilità strutturata.

La Commissione europea ha ragione quando chiede di razionalizzare gli strumenti (in termini di numero di strumenti a livello UE e di numero di programmi/autorità di gestione all'interno di ciascun Paese) nei PNR, affinché vi siano maggiore integrazione e minori sovrapposizioni.

Riteniamo tuttavia che, all'interno di questa riprogettazione, le politiche di "coesione" debbano essere rifocalizzate sulla "coesione", intesa come riduzione delle disuguaglianze che rischiano di frammentare l'Unione; questa nozione deve però essere estesa anche alle disuguaglianze non territoriali.

La conseguenza è che le nuove "politiche di coesione" potrebbero non avere una copertura geografica universale (riteniamo che il Lussemburgo e, più in generale, le regioni sviluppate possano trovare il proprio finanziamento territoriale in altre dotazioni) né lo stesso perimetro di intervento (la lotta al cambiamento climatico, di per sé, potrebbe essere perseguita attraverso linee diverse del bilancio dell'UE). Più importante ancora, i PNR specifici per Paese devono comunque essere strutturati in modo da garantire comparabilità tra Paesi e tra programmi, così che le performance possano essere valutate e si possa generare conoscenza.

¹² Fondo di coesione, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo Plus, Fondo per una transizione giusta, Fondo europeo agricolo di garanzia, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, Fondo Asilo, migrazione e integrazione, Strumento per la gestione delle frontiere e i visti e Fondo Sicurezza interna. Il bilancio a lungo termine 2021-2027 ha inoltre introdotto la Riserva di adeguamento alla Brexit e il Recovery and Resilience Facility. Da ultimo, ma non per importanza, al di fuori del Quadro finanziario pluriennale o del bilancio dell'UE, vi sono il Fondo sociale per il clima (dal 2026) e il Fondo per la modernizzazione..

Un'idea è che i nuovi "partenariati nazionali/regionali" siano strutturati intorno a cinque politiche interconnesse, mirate a:

- a) le disuguaglianze territoriali, che saranno affrontate attraverso strategie place-based, nelle quali i territori saranno individuati a un livello sufficientemente coerente (normalmente regionale, anche se alcune "regioni" appaiono troppo grandi e altre troppo piccole per esprimere una strategia davvero coerente);
- b) le disuguaglianze generazionali, che saranno normalmente affrontate a livello nazionale (così da intervenire su istruzione, mercato del lavoro e accesso alla casa);
- c) le disuguaglianze urbane, relative all'integrazione all'interno delle città (inclusi gli immigrati);
- d) le politiche agricole, per valorizzare la conoscenza specifica del settore accumulata in quasi 80 anni di PAC;
- e) Interreg e sperimentazione.

2) Milestone e target come leva di responsabilizzazione.

L'idea di sostituire i "pagamenti ai beneficiari" con risultati concreti (milestone/riforme e target) ai fini dell'erogazione delle risorse dalla Commissione europea agli Stati membri è una buona idea.

Tuttavia, quelli del RRF erano troppi: 7.092 risultati da monitorare per 27 piani nazionali. Devono diventare molto più trasparenti (e comprensibili), così che i cittadini possano chiamare le istituzioni a rispondere della loro realizzazione. Le milestone devono concentrarsi su poche "riforme" chiave (non sul completamento di procedure), mentre appare necessario chiarire che cosa si intenda per "riforme". Più importante ancora, devono sempre essere collegate a incentivi/conseguenze.

3) Crisi, fallimenti e valutazioni.

Una delle debolezze degli attuali periodi di programmazione è la loro rigidità per un arco temporale decisamente troppo lungo (persino nell'Unione Sovietica i piani avevano una durata inferiore, pari a cinque anni). In un mondo in cui le crisi diventano più frequenti e distruttive, non possiamo permetterci che i piani restino invariati per sette anni. Eppure, non possiamo governare i piani modificandoli continuamente e al microlivello delle micro-misure.

4) Sussidiarietà per l'efficienza.

Dovrebbe essere istituito anche un sistema flessibile di sussidiarietà. La chiave è dare sostanza all'idea, annunciata da tempo, secondo cui la gestione delle politiche dovrebbe essere collocata al livello in cui può essere governata in modo più efficiente (e in cui i cittadini possono essere coinvolti meglio).

Se un'amministrazione (Regione o Ministero) resta indietro entro un determinato arco temporale prestabilito, deve esistere un rimedio:

o una struttura tecnica la sostituisce (mentre la struttura tecnica può includere anche manager remunerati in base alla loro capacità di conseguire un risultato specifico); oppure la politica viene trasferita a un livello istituzionale alternativo.

5) Nuove politiche per nuove disuguaglianze: il ruolo delle infrastrutture sociali.

Prima di definire strumenti e meccanismi di governance, può essere utile chiarire ulteriormente come le nuove priorità di investimento all'interno del prossimo bilancio dell'UE (e l'eredità di NextGenerationEU) potrebbero evolvere in risposta alle sfide emergenti.

In questa prospettiva, un ambito che potrebbe beneficiare di maggiore attenzione è il ruolo delle infrastrutture sociali come motore di sviluppo di lungo periodo, competitività e resilienza.

Le infrastrutture sociali possono essere intese in senso ampio e orientato al futuro, includendo non solo "settori tradizionali" come sanità, istruzione e abitazione, ma anche ambiti che trovano ancora uno spazio meno evidente nelle strategie e nei finanziamenti dell'UE (come, ad esempio, sport, cultura e infrastrutture di comunità). Questi ambiti contribuiscono in modo importante al capitale umano, alla coesione sociale, alla produttività e all'attrattività territoriale, e potrebbero assumere un ruolo sempre più visibile nel quadro complessivo delle politiche.

Un focus più forte ed esplicito sulle infrastrutture sociali potrebbe contribuire ad ancorare ulteriormente le politiche dell'UE attorno a un obiettivo tangibile e ampiamente condiviso: ampliare l'accesso alle opportunità per i cittadini, rafforzare le comunità e aumentare la resilienza dei territori.

6) Partenariati pubblico-privati e contratti pay-by-results.

Ogni volta che sia possibile, si potrebbe fare un maggiore ricorso a strumenti finanziari innovativi, schemi di pagamento in base ai risultati e partenariati pubblico-privati, come modalità per integrare il finanziamento pubblico tradizionale e accrescere l'efficacia complessiva delle politiche dell'UE, garantendo al tempo stesso l'addizionalità nell'uso delle risorse pubbliche.

In questa prospettiva, i partenariati pubblico-privati non dovrebbero essere considerati solo strumenti marginali o complementari, ma un pilastro potenzialmente rilevante del futuro modello di attuazione, in particolare laddove possano generare valore in termini di scala, efficienza e competenze.

Ciò implicherebbe, ove appropriato, un ricorso più sistematico a schemi di finanza mista, nei quali le risorse pubbliche sono utilizzate in modo strategico per ridurre il rischio dei progetti, facilitare il coordinamento tra iniziative e contribuire a strutturare pipeline più coerenti (soprattutto nei contesti in cui i fallimenti di mercato limitano l'effettiva realizzazione dei progetti). In questo contesto, le banche pubbliche di sviluppo e gli istituti nazionali di promozione possono svolgere un importante ruolo abilitante, agendo da ponte tra gli obiettivi di politica pubblica e l'attuazione dei progetti.

Tali approcci possono risultare particolarmente rilevanti in ambiti caratterizzati da elevato valore sociale e interventi frammentati, nei quali i benefici per comunità e territori sono significativi, anche se non sempre vengono colti immediatamente attraverso le metriche finanziarie tradizionali.

Più in generale, questi "strumenti" possono contribuire ad accrescere l'efficacia delle risorse pubbliche, portando anche competenze aggiuntive (in particolare in ambiti come la strutturazione dei progetti, l'attuazione e la sostenibilità di lungo periodo, che possono integrare utilmente la capacità del settore pubblico).

7) Un altro momento hamiltoniano?

Il NGEU è stato visto soprattutto come il primo caso storico di emissione di debito comune in misura significativa di fronte a un'emergenza economica e sanitaria.

Il risultato dello strumento è, come appena ricordato, un insieme misto di buone intuizioni, meccanismi di attuazione da rivedere e impatto discutibile: ciò può sollevare dubbi sulla convenienza di replicare qualcosa come il NGEU in quanto tale. D'altra parte, le politiche per la coesione (come il resto del bilancio dell'UE) richiedono ovviamente più "risorse proprie" dell'UE (debito comune o fiscalità europea) e meno infiniti "giochi a somma zero" sui trasferimenti vincolati dagli Stati membri. Una possibilità sarebbe applicare anche alle politiche di coesione il "federalismo pragmatico" che la conferenza di Siena sta cercando di rendere operativo. Dovrebbero essere concepiti meccanismi capaci di consentire a sottoinsiemi di Paesi di emettere congiuntamente debito per finanziare beni pubblici europei legati alla coesione.

Queste idee devono essere considerate come un contributo a un dibattito urgente. La conservazione dello status quo non è un'opzione; tuttavia, non possiamo liquidare uno degli elementi più distintivi del progetto dell'Unione europea senza un processo collettivo di problem-solving come quello promosso dalla conferenza di Siena.

BIBLIOGRAFIA

European Commission (2025) "A Dynamic EU Budget for the Priorities of the Future: The Multiannual Financial Framework 2028–2034" (COM(2025) 570 final). Brussels: Publications Office of the European Union. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025DC0570>

European Commission, "Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe report of the high-level group on the future of cohesion policy", February 2024

Grillo F., (2017), "Structuring the entrepreneurial discovery process to promote private – public sector engagement". European Commission's Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies (ed.), *Governing Smart Specialisation: the institutions of entrepreneurial discovery*. Regional Studies Association, New York, Routledge

Grillo F. and Nanetti R., (2016), *Innovation, efficiency and democracy: exploring the innovation puzzle within the European Union's Regional Development Policies*. London, Palgrave MacMillan

Grillo F. and Landabaso (2011), "Merits, problems and paradoxes of regional innovation policies", *Local Economy*, November 2011, Volume 26, Issue 6-7: 544 – 561

Rodríguez-Pose, Andrés. "Strengthening the local heart of Europe." *European Urban and Regional Studies* 33.2 (2026): 171-177.

-