

IFEL

Fondazione ANCI

Working Paper

NUOVO BILANCIO UE E RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE

Firenze, 17 marzo 2025



Indice

1. Premessa / 3
 2. Il bilancio della coesione nella IX relazione della Commissione UE ed il ruolo dei Comuni in Italia / 3
 3. Il contributo degli esperti dell'Alta Commissione sulla riforma della coesione / 4
 4. I principali documenti di analisi e di proposte in campo / 7
 5. Il programma di mandato della nuova Commissione UE Von der Layen II / 9
 6. Il cammino verso il prossimo quadro finanziario pluriennale (2028-2034) / 10
 7. Il punto di vista del Parlamento UE / 11
 8. Il punto di vista del Comitato delle Regioni / 16
 9. Gli enti locali italiani nel nuovo scenario: verso la definizione di una piattaforma possibile / 18
 10. Il rafforzamento del sistema dei Comuni in Europa / 20
- Bibliografia & Sitografia / 23

1. Premessa

Il presente documento si inserisce nel quadro del dibattito in corso, sulle prospettive finanziarie dell'Unione europea nel periodo post 2027, concentrandosi partitamente sul tema della riforma della politica di coesione territoriale, co-finanziata dal bilancio dell'UE.

Esso è il frutto di un lavoro di analisi e ricerca che la Fondazione IFEL mette a disposizione di policy makers, sindaci, amministratori locali, esperti al fine di *fornire una base empirica di informazioni e conoscenze* capace di motivare decisioni che, ai diversi livelli di competenza, dovranno essere adottate sui temi trattati.

In particolare, nel testo si fa riferimento a valutazioni, indicazioni e proposte contenute in alcuni rapporti e relazioni predisposte da esperti incaricati dalle istituzioni europee (Commissione Rodriguez-Pose, Draghi, Letta, Niinistö) nonché alle posizioni fino ad oggi espresse dal Comitato delle Regioni, dalla Commissione e dal Parlamento UE.

Il lavoro è altresì finalizzato a *stimolare un'ampia* discussione fra gli operatori della coesione (autorità di programmazione e gestione, organismi intermedi, soggetti attuatori e/o beneficiari), anche allo scopo di contribuire allo sviluppo di conoscenze utili ai fini della preparazione di programmi e piani del prossimo ciclo di politica di coesione.

Il testo si limita a passare in rassegna le questioni affrontate e, allo stato, non costituisce nessuna posizione ufficiale, neanche dell'istituzione che lo genera.

La Fondazione IFEL, infatti, se e come riterrà, provvederà ad esprimersi *as usual* attraverso la manifestazione di pensiero dei suoi organi istituzionali.

Per questi motivi, il working paper *non può essere considerato*, in alcun modo, un atto ufficiale ma solo come una *piattaforma conoscitiva* preparata per mettere in fila ed illustrare i temi del dibattito in corso. Da questo punto di vista è un documento "aperto" che potrà essere continuamente arricchito al procedere della discussione.

Altrettanto evidente è la circostanza che il presente documento viene divulgato "alle condizioni date": si inserisce in un contesto di forti cambiamenti di contesto che potrebbero modificare (anche radicalmente) le prospettive analizzate. Molto sta cambiando e con estrema accelerazione¹.

In particolare, le decisioni in corso sulle esigenze di difesa comune europea si potrebbero riverberare plausibilmente sulle valutazioni del Quadro Finanziario Pluriennale. Potrebbero, quindi, impattare in modo significativo sulle politiche di coesione a partire dai relativi futuri appostamenti finanziari. Già a cavallo di marzo '25, è infatti emersa una discussione sul tema delle modifiche alle scelte dell'attuale ciclo di programmazione.

La Commissione ha avanzato una proposta per eventuali scelte del MTR (la revisione di metà percorso) al fine di consentire agli Stati l'uso volontario delle risorse di coesione per le spese di difesa comune. Vedremo che cosa significa e che cosa succederà. Intanto, in premessa è obbligatorio precisare che (mai come questa volta!) la fotografia e le valutazioni qui compiute potrebbero nel volgere di pochissimo tempo risultare superate dagli eventi. Serve ancora di più quindi conoscere per decidere. O almeno contribuire a farlo.

2. Il bilancio della coesione nella IX relazione della Commissione UE ed il ruolo dei Comuni in Italia

Lo storico allargamento dell'UE del 2004 è un chiaro esempio dell'impatto positivo della politica di coesione. Vent'anni dopo, il PIL medio pro capite negli Stati membri che hanno aderito all'UE è passato da circa il 52% della media dell'UE nel 2004 a quasi l'80% nel 2023.

I tassi di disoccupazione in tali Stati membri sono diminuiti, passando da una media del 13% al 4% in tale periodo. Tuttavia, la convergenza è stata disomogenea all'interno dell'UE: mentre le regioni

¹ Si veda al riguardo la risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2025 sul *Libro bianco sul futuro della difesa europea* e in particolare i punti 74.75 e 79

orientali hanno registrato un miglioramento notevole delle posizioni dal 2004, beneficiando di uno slancio economico successivo all'allargamento, molte altre regioni hanno riportato una graduale divergenza, *senza riuscire a raggiungere la media dell'UE*.

Ciò vale soprattutto per le *regioni negli Stati membri meridionali*, in particolare dopo la crisi finanziaria del 2008, ma anche per *un gruppo di regioni in transizione negli Stati membri più sviluppati*. Di fatto, circa un terzo delle regioni dell'UE non ha ancora registrato un ritorno ai livelli del PIL pro capite del 2008. Ciò riguarda regioni che si trovano in qualsiasi fase di sviluppo, anche negli Stati membri più sviluppati.

Ad ogni buon conto, la politica di coesione ha svolto un ruolo chiave nel sostenere gli investimenti pubblici. Finanzia, infatti, quasi il 13 % degli investimenti pubblici totali nell'UE nel suo complesso e il 51 % negli Stati membri meno sviluppati.

Tali investimenti hanno rafforzato il *modello di sviluppo europeo*, stimolando la crescita economica in linea con le principali priorità politiche, dalla duplice transizione all'innovazione, all'imprenditorialità e alle competenze, dall'assistenza all'infanzia, dall'istruzione e dalla salute alla protezione dalle catastrofi naturali.

Qualche esempio. Nel ciclo di programmazione 2014-2020 si registrano a livello europeo le seguenti realizzazioni: a) è stato dato sostegno a 4,4 milioni di imprese; b) sono stati offerti servizi per la salute di migliore qualità a 63 milioni di persone; c) nel campo dell'assistenza all'infanzia e all'istruzione sono state ampliate infrastrutture per oltre 24 milioni di bambini e giovani; d) sono state assicurate migliori prestazioni energetiche a 550.000 famiglie; e) sono stati creati 370 000 nuovi posti di lavoro nelle imprese destinatarie del sostegno UE; f) è stata data protezione estesa dalle inondazioni a 17 milioni di persone; g) è stata assicurata migliore connessione con banda larga per 7,8 milioni di famiglie.

In Italia, dai dati ufficiali di monitoraggio di RSG MEF, le risorse finanziarie derivanti dai Fondi SIE (FESR, FSE, FEASR e FEAMP) del periodo 2020-2024 ammontavano complessivamente a 94,25 miliardi di euro. Al 31 dicembre 2024, rispetto alle risorse complessivamente programmate, risultava un avanzamento del 101,46% in termini di impegni e del 87,21% in termini di pagamenti. Entro il 2025 saranno praticamente certificate tutte le spese.

I Comuni risultano essere i secondi beneficiari di fondi dopo il sistema delle imprese.

Il portale governativo *open coesione* registra circa *2.022.622 progetti* finanziati, che riguardano la ricerca e l'innovazione, le reti e i servizi culturali, la competitività delle imprese, l'energia e l'ambiente, i trasporti e la mobilità, l'occupazione e il lavoro, l'inclusione sociale e la salute, l'istruzione e la formazione, la rigenerazione delle città, gli interventi nelle aree interne e la capacità amministrativa della PA.

3. Il contributo degli esperti dell'Alta Commissione sulla riforma della coesione

Il Rapporto del "*Group of high-level specialists on the future of Cohesion Policy*" del febbraio 2024 ha indicato ipotesi sul come le politiche di investimento europee possano continuare ad evolversi e ad adattarsi per continuare a dare un contributo positivo al conseguimento degli obiettivi di medio-lungo periodo. Ecco le principali questioni affrontate e le soluzioni proposte.

Perché abbiamo bisogno di coesione ora più che mai?

Negli ultimi mesi, la politica di coesione ha svolto un ruolo centrale nelle risposte alle crisi che hanno colpito l'UE. Tuttavia, *questo sforzo ha messo in discussione il contributo delle politiche di coesione alle sfide strutturali e socioeconomiche di lungo termine*. Il COVID-19, le guerre e una miriade di altri conflitti hanno determinato uno "*shock di globalizzazione*" dalle profonde implicazioni per le economie globali ed europee.

In questo contesto, le regioni e i territori più deboli e vulnerabili, come pure quelli più sviluppati, si trovano a *dover far fronte a sfide nuove e particolari*, che richiedono profondi ripensamenti delle priorità e dei paradigmi di investimento. L'UE deve anticipare le tendenze future, cogliendo proattivamente le opportunità globali, scongiurando i rischi di stagnazione a lungo termine e la mancanza di progressi economici in molte aree del continente, che determinerebbero un ulteriore

aumento del malcontento e la perdita di fiducia nel progetto europeo. Il contesto globale, nel pieno di rivolgimenti strutturali con pochi precedenti, rischia di produrre impatti profondi sui territori e sulla vita dei cittadini europei, generando nuove disparità se non debitamente affrontate.

Poiché le persone e i luoghi non sono uguali di fronte a tali sfide, *la coesione deve essere rimodellata, rinforzata e tradotta in politiche adeguate*: si richiede maggiore coesione non solo per affrontare le disuguaglianze economiche, ma anche per *promuovere un'azione di sviluppo* più armoniosa che contrasti e compensi i mutamenti sociali, economici e politici.

Cos'è la politica di coesione e cosa dovrebbe fare?

Obiettivo della politica di coesione *non dovrebbe essere semplicemente quello di "sostenere" o "compensare" le aree più vulnerabili*, ma di investire per mobilitare il loro potenziale economico e aiutarle a cogliere i benefici delle transizioni verde e digitale, nonché i mutamenti degli assetti demografici: *non una politica reattiva, ma una politica proattivamente trasformativa*.

Di contro, la coesione è stata frenata da una serie di ostacoli che ne hanno limitato l'efficacia: aspetti di gestione e di governance, come la discordanza tra gli obiettivi e la sua concreta attuazione. Dal punto di vista istituzionale, l'attuazione delle politiche è diventata più complessa, *concentrandosi a volte più sui processi che sui risultati*. Questa complessità ha teso a rallentare i processi e a ridurre l'efficienza e la reattività della politica. Il problema è stato *aggravato dal fallimento* del coordinamento con altre politiche dell'UE e nazionali. Nei regolamenti dei fondi dell'ultimo ciclo *non compare più il principio di addizionalità* della politica di coesione rispetto alle politiche ordinarie degli Stati membri.

Nella *nuova programmazione* sarà necessario prevedere meccanismi capaci di affrontare i nodi che l'hanno condizionata, impendendo di liberare le sue potenzialità di impatto sulla crescita e la coesione europea. In effetti, la politica non si è sempre dimostrata in grado di prestare sufficiente attenzione alle diverse "capacità" dei diversi territori. Approcci *"one-fits-all"* non sono riusciti a riconoscere e sfruttare i punti di forza e le sfide "uniche" dei singoli territori, contribuendo al sottoutilizzo delle specificità locali, come pure delle esperienze acquisite.

Per massimizzare l'impatto, la politica di coesione dovrà invece *rivalutare la sua natura di politica di sviluppo territoriale e di miglioramento della convergenza economica e della coesione sociale*, valorizzando tutte le leve della governance multilivello e dell'approccio *"place-based"* che la caratterizza.

Come dovrebbe quindi cambiare la politica di coesione?

La riforma della politica di coesione post-2027 non dovrebbe, in nessun caso implicare un indebolimento della gestione concorrente e della governance multilivello, *continuando ad assicurare il coinvolgimento attivo e pieno* delle autorità regionali, locali e territoriali, delle parti sociali, degli imprenditori e della società civile.

Ciò potrebbe essere conseguito osservando i seguenti principi: a) *guidare la trasformazione regionale e locale*, attraverso lo sfruttamento delle capacità locali e tenendo conto dei punti di forza e del potenziale unici delle varie regioni\territori; b) *promuovere l'innovazione e la diversificazione*, individuando e sfruttando le opportunità offerte da tutte le forme di innovazione, compresa l'innovazione di processo e sociale; c) *sostenere le regioni ed i territori a reinventarsi come veicoli di cambiamento*, permettendo loro di testare qualcosa di nuovo e di concentrarsi su nuovi settori; d) rafforzare i collegamenti interregionali e la *cooperazione territoriale europea*; e) *integrare la politica di coesione con obiettivi di sviluppo più ampi*, quali l'allineamento degli investimenti agli obiettivi di competitività e sviluppo sostenibile dell'UE.

In molte regioni europee, la *scarsa capacità istituzionale rappresenta un ostacolo significativo allo sviluppo*. Negli ecosistemi istituzionali deboli, investire denaro in altri settori della crescita economica (come le infrastrutture e le competenze) offre spesso rendimenti limitati. Ciò può tradursi in risorse e progetti dislocati che hanno poco senso dal punto di vista economico, sociale o persino politico.

Rafforzare lo sviluppo di capacità nell'intero ecosistema amministrativo è viceversa una condizione essenziale per rendere più efficace la politica di coesione. Essa dovrebbe investire ancora più decisamente di come faccia ora nel potenziamento della leadership e della professionalizzazione

del personale di tutto l'ecosistema amministrativo, dalle autorità di gestione, ai soggetti attuatori, ai beneficiari.

Per affrontare le sfide orizzontali, coinvolgendo attori sul campo e verticali, coinvolgendo diversi livelli di governo, è necessario procedere inoltre verso un *sistema di governance multilivello effettivamente funzionante*.

A livello orizzontale, i partenariati dovrebbero essere rafforzati, richiedendo e consentendo un coinvolgimento significativo ed ampio di una serie di soggetti interessati alla programmazione e all'attuazione della politica di coesione.

Concentrarsi sui risultati e sulle prestazioni

La politica di coesione *deve evolvere per allinearsi al mutevole panorama della governance socioeconomica dell'UE*, in particolare alla luce dell'istituzione del *dispositivo per la ripresa e la resilienza* e delle sue implicazioni per l'architettura politica europea.

I modelli basati sui risultati, in cui i pagamenti si basano sulla piena realizzazione di traguardi e obiettivi prestabiliti precedentemente concordati, forniscono una soluzione più rapida e, in alcuni casi, migliorano l'efficienza. Tuttavia, nel considerare maggiormente l'accento sulle misure basate sui risultati, la *politica di coesione dovrebbe evitare le insidie dell'autorità eccessivamente centralizzata nei governi nazionali* o la tendenza a privilegiare l'assorbimento legale e rapido rispetto ai suoi obiettivi effettivi.

Inoltre, l'approccio basato sui risultati della politica di coesione *deve riflettere la dimensione territoriale*, il coinvolgimento a livello subnazionale e la natura strutturale a lungo termine della politica di coesione. Ciò richiederà un approccio basato sul principio "performance" che *differisca da quello applicato nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza* e che sia più *fedele alla natura della politica di coesione*.

Orientandosi verso un modello basato sui risultati sensibili dal punto di vista territoriale, la politica di coesione potrebbe integrare gli investimenti con riforme volte a conseguire gli *obiettivi di sviluppo senza deviare dai suoi obiettivi fondamentali* di promozione della convergenza sociale ed economica.

Rendere la politica di coesione "a prova di futuro e di crisi"

La politica di coesione ha svolto un ruolo essenziale nelle risposte dell'UE alle crisi. Introducendo rapidamente un'ampia gamma di flessibilità e istituendo strumenti specifici per le crisi (ad esempio CRII/CRII+, CARE/CARE+, FAST-CARE), ha consentito agli Stati membri e alle regioni di reagire rapidamente ed efficacemente agli effetti della pandemia e della guerra nella vicina Ucraina. Così come ha contribuito a fronteggiare la crisi indotta dalla pandemia COVID19.

Tuttavia, la missione della politica di coesione di guidare la transizione a lungo termine, che stimola la competitività e riduce le disparità in tutta l'UE, è stata influenzata dalla crescente necessità di rispondere alle emergenze e gestire le crisi. L'uso della politica di coesione come strumento di emergenza *ha inciso sulla sua capacità di conseguire i suoi obiettivi*. I progetti sono stati ritardati o annullati, il personale della politica di coesione è stato trasferito a compiti di emergenza e gli obiettivi sono diventati irrealistici.

Inoltre, la capacità della politica di coesione di rispondere rapidamente alle crisi è risultata comunque modesta. Rappresentando meno dell'1% della spesa pubblica dell'UE e concentrandosi principalmente sugli investimenti a lungo termine, la politica dispone di meccanismi limitati per riassegnare i fondi o attuare misure temporanee in circostanze eccezionali. Ciò non significa che la politica di coesione sia stata inflessibile di fronte alle emergenze, come già detto. La politica di coesione dovrebbe continuare, tuttavia, a concentrarsi sul suo obiettivo originario di *promuovere lo sviluppo e la coesione*, pur rimanendo flessibile, reattiva e adattabile per affrontare le sfide urgenti.

Allargamento e il futuro di politica di coesione

L'UE ha deciso di espandersi per includere le nazioni dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia) nonché verso est (Moldova, Ucraina e Georgia). Tutti questi paesi hanno un PIL pro capite significativamente inferiore a quello

della Bulgaria, che è lo Stato membro meno sviluppato dell'UE-27. Anche la disuguaglianza territoriale interna nei futuri Stati membri è diffusa.

Come per il passato, la politica di coesione dovrebbe svolgere un ruolo cruciale nell'affrontare le sfide sostanziali dell'ottavo allargamento, in termini di dotazione infrastrutturale, servizi di base e formazione del capitale umano. Essa dovrebbe svolgere un ruolo altrettanto importante concentrandosi sullo sviluppo istituzionale e di capacità, compresi i programmi di gemellaggio e il sostegno alla società civile e alle parti sociali.

Considerando l'entità delle sfide, in particolare in Ucraina, fare affidamento esclusivamente sulla politica di coesione non è tuttavia sufficiente. L'UE dovrà intraprendere interventi specificamente mirati, eventualmente ricorrendo a meccanismi ad hoc per garantire che le questioni più urgenti e difficili, come lo sforzo di difesa e la ricostruzione, siano affrontate efficacemente. Solo in questo modo si può massimizzare l'impatto e i rendimenti di qualsiasi futura politica pubblica.

Una battaglia che l'Italia sta conducendo correttamente riguarda in particolare la necessità di non riallocare le risorse della coesione, sin dall'attuale verifica di medio termine, per le spese riguardanti la difesa. Al riguardo la risoluzione del Parlamento (si veda la nota 1), pone alcuni interrogativi e si stanno attendendo le decisioni formali della Commissione per comprenderne l'effettivo impatto. Se il meccanismo poggerà su basi volontarie o obbligatorie o, come appare più probabile, volontarie formalmente e sostanzialmente tese a ridefinirne in modo vincolato la finalità verso le spese di difesa: lo Stato membro in ritardo decide "volontariamente" di cedere risorse della coesione potenzialmente oggetto di disimpegno.

Tornando al bilancio Ue senza vincolo e potendo essere destinate in urgenza allo sforzo bellico dell'Ucraina e alla difesa comune, vengono sostanzialmente indirizzati a finalità diverse dalla coesione. L'alternativa sarebbe che le stesse potrebbero essere nuovamente indirizzate ad emergenze riguardanti finalità di coesione (in corso di discussione era la finalità del potenziamento degli investimenti nelle politiche abitative). La discussione in corso è su questo punto è di estrema attualità. Ne comprenderemo nel corso della primavera '25 le reali ricadute in termini di indirizzo programmatico, amministrativo e finanziario.

4. I principali documenti di analisi e di proposte in campo

Secondo il cd. *Rapporto Draghi*, per migliorare la competitività europea serviranno 750 a 800 miliardi di EUR di investimenti aggiuntivi annui nel periodo dal 2025 al 2030. Queste esigenze di investimento supplementari sarebbero orientate a coprire: a) la transizione energetica, compresa la diffusione di tecnologie pulite (300 miliardi di EUR); b) i trasporti, comprese le infrastrutture di ricarica (150 miliardi di EUR); c) le tecnologie digitali (150 miliardi di EUR); d) il rafforzamento delle capacità di difesa e sicurezza (50 miliardi di EUR) oltre che e) stimolare la produttività attraverso innovazioni pionieristiche (100-150 miliardi di EUR).

In questo quadro, l'UE dovrà garantire che la *sua politica di coesione rimanga coerente con una spinta verso l'aumento dell'innovazione e il completamento del mercato unico*. Accelerare l'innovazione e integrare il mercato unico possono avere, rispetto al passato, effetti diversi sulla convergenza all'interno dell'UE. Tradizionalmente, l'aumento degli scambi di merci all'interno dell'UE ha agito da "*motore di convergenza*", diffondendo la prosperità nelle regioni più povere man mano che le catene di approvvigionamento si trasferivano dove i fattori di produzione erano più economici. Tuttavia, gran parte della crescita futura degli scambi all'interno dell'UE riguarderà i servizi, che tendono a raggrupparsi in città grandi e ricche. L'innovazione e i suoi benefici tenderanno anche ad agglomerarsi in alcune aree metropolitane. Sebbene l'UE abbia una lunga tradizione di programmi che promuovono la convergenza tra le regioni, tali programmi dovrebbero essere aggiornati per riflettere le mutevoli dinamiche del commercio e dell'innovazione.

L'UE deve garantire che più città e regioni possano partecipare ai settori che guideranno la crescita futura, basandosi su iniziative esistenti come *Innovation Valleys Net*, *Zero Acceleration Valleys and Hydrogen Valleys*. Ciò richiederà nuovi tipi di investimenti nella coesione e riforme a livello subnazionale in molti Stati membri. In particolare, le politiche di coesione dovranno essere riorientate su settori quali *l'istruzione*, *i trasporti*, *gli alloggi*, *la connettività digitale* e *la pianificazione*, che possono aumentare l'attrattiva di città e regioni.

Secondo il cd. *Rapporto Letta* il successo del mercato unico dipende dalla sua *capacità di apportare benefici a tutti i cittadini europei e di ottenere il loro sostegno*. Sin dai tempi di Delors, vi è un ampio consenso sul fatto che gli sforzi per approfondire o ampliare il mercato unico debbano essere accompagnati da azioni a livello dell'UE volte a prevenire gravi squilibri economici e sociali. Come sono tutti d'accordo sul fatto che accanto all'*acquis sociale*, il principale strumento a tal fine sia la politica di coesione dell'UE.

Negli ultimi decenni si è assistito a un notevole processo di sviluppo all'interno dell'Unione. Tuttavia, ciò è stato accompagnato da una *crescente concentrazione territoriale* della crescita e delle opportunità di lavoro *nei principali agglomerati urbani e nelle regioni delle capitali*, con il risultato che *molte zone periferiche e rurali sono state lasciate indietro*. Oltre a ciò, mentre i paesi dell'Europa centrale e orientale hanno mostrato un notevole dinamismo, molte parti "deboli" dell'Europa occidentale (in particolare dell'Europa meridionale, ma non solo) hanno vissuto lunghi periodi di stagnazione o declino economico.

Un altro problema importante è stata l'accessibilità economica degli alloggi, che ha messo a repentaglio la libertà di soggiornare anche nelle zone di accoglienza, non solo nelle zone che devono far fronte allo spopolamento. Molte città e regioni dell'UE si sono trovate ad affrontare una grave carenza di alloggi a prezzi accessibili. La situazione è stata particolarmente preoccupante negli agglomerati urbani.

Per costruire una strategia di successo rispetto ai problemi indicati, *è necessario affidarsi comunque ai governi regionali e locali*, i quali hanno una profonda conoscenza dei punti di forza e di debolezza specifici del loro territorio. Gli enti subnazionali sono inoltre nella posizione ideale per evitare carenze di coordinamento tra i diversi livelli di governo nonché di costruire dialogo con gli attori privati locali.

Tutto ciò trasforma la politica di coesione dell'UE (con la sua peculiare governance di partenariato su base regionale e territoriale) nello strumento dell'UE più appropriato per affrontare questo problema.

La politica di coesione dell'UE, naturalmente, *da sola non può invertire la situazione delle zone meno sviluppate*. Molte delle determinanti economiche e sociali a livello regionale *sono influenzate dalle politiche a livello nazionale*. In molti paesi, queste politiche sono state in gran parte cieche rispetto al loro impatto territoriale e, in pratica, hanno favorito la concentrazione dell'attività economica nelle capitali nazionali e nei principali centri urbani. Trascurare ulteriormente la dimensione territoriale delle politiche "interne" può gradualmente consumare il sostegno pubblico all'integrazione nell'UE.

Nella sua relazione "*Rafforzare la preparazione e la prontezza civile e militare dell'Europa*", l'ex presidente finlandese *Sauli Niinistö* raccomanda all'UE di adottare un approccio più proattivo alla *preparazione e alla sicurezza globale* anziché limitarsi a reagire agli eventi di shock, poiché il mondo diventa sempre più soggetto alle crisi e meno prevedibile.

Le raccomandazioni della sua relazione comprendono: a) migliori analisi dei rischi; b) necessità di comunicare le minacce al grande pubblico senza causare panico, in modo che i cittadini possano prepararsi in modo proattivo; c) garanzie che parti vitali della società continuino a funzionare anche in circostanze difficili; e) un processo decisionale rapido; f) rafforzare il coordinamento civile-militare e la pianificazione congiunta, g) rafforzare la cooperazione in materia di intelligence e la resilienza contro le minacce ibride. Per raggiungere questi obiettivi, infine, sarebbe necessario aumentare gli investimenti comuni, in un contesto di sicurezza dell'Unione europea che, come noto, è peggiorato negli ultimi anni.

In vista della *preparazione e dei negoziati del prossimo QFP* e tenendo conto dei crescenti rischi nel contesto della sicurezza dell'UE, la preparazione dovrebbe essere integrata fin dalla progettazione nel bilancio dell'UE.

Inoltre, occorrerebbe garantire una *maggiore flessibilità* per consentire una risposta più rapida e scalabile alle esigenze impreviste, che emergono a seguito di emergenze e crisi, nonché rafforzare l'"impatto a lungo termine sulla preparazione" degli investimenti dell'UE.

I meccanismi di flessibilità dovrebbero tenere conto sia delle catastrofi su scala ridotta che delle emergenze, ad esempio rafforzando le riserve di emergenza, sia delle gravi conseguenze di gravi crisi transfrontaliere impreviste (ad esempio la COVID-19), ad esempio istituendo un processo di “forza maggiore” che potrebbe includere fattori specifici per attivare bilanci rafforzati per la risposta alle crisi e altre procedure di crisi negli strumenti e nei meccanismi esistenti.

Tutti i principali investimenti strutturali e regionali sostenuti dal bilancio dell'UE, in particolare i fondi di coesione dell'UE, dovrebbero integrare ulteriormente fin dalla progettazione le componenti relative ai rischi per la sicurezza e alle catastrofi, alla resilienza ai cambiamenti climatici e alla preparazione alle crisi. In linea con il concetto di integrazione della preparazione fin dalla progettazione, tutti gli strumenti pertinenti in tutti i settori dovrebbero destinare un determinato importo all'azione di preparazione nei rispettivi settori, in modo che, ad esempio, almeno il 20 % del bilancio complessivo dell'UE contribuisca alla sicurezza e alla preparazione alle crisi dell'UE.

5. Il programma di mandato della nuova Commissione UE Von der Layen II

“Perché la lotta per la libertà ci unisce come europei. E per me, questa è la ragion d'essere della nostra Unione e rimane oggi più che mai la sua forza motrice”.

Questo è il principale motore che muove l'UE, secondo la Presidente della Commissione Ursula Von Der Layen, la quale nel suo programma di mandato traccia le priorità di intervento inquadrando nella cd. *Bussola della Competitività* basata sui tre pilastri del rapporto Draghi: a) *colmare il divario di innovazione con gli Stati Uniti e la Cina*; b) *definire un piano comune per la decarbonizzazione e la competitività*; c) *aumentare la sicurezza e ridurre le dipendenze*”.

Il programma dei primi mesi del nuovo mandato prevede l'adozione di sette iniziative nei primi 100 giorni: a) un *Clean Industrial Deal*, b) un *Libro bianco sulla difesa europea*, c) un'iniziativa sulle *industrie dell'intelligenza artificiale*, d) un *piano d'azione sulla sicurezza informatica per le infrastrutture sanitarie*, e) una *strategia per l'agricoltura e l'alimentazione*, f) le *revisioni della politica di allargamento* e g) i *dialoghi sulle politiche giovanili* che saranno organizzati da ciascun commissario per dare una voce più forte alla prossima generazione di europei.

Inoltre, si ritiene necessario affrontare la *crisi abitativa cui devono far fronte milioni di famiglie e giovani*. La percentuale del reddito delle famiglie speso per l'alloggio è cresciuta, a causa degli aumenti di affitti e prezzi delle case. Vi è, allo stesso tempo, una crescente carenza di investimenti in alloggi sociali e a prezzi accessibili. Per sostenere gli Stati membri nell'affrontare tali questioni, la nuova Commissione prevede un commissario le cui responsabilità comprenderanno l'alloggio e sarà previsto un *primo piano europeo per l'edilizia abitativa a prezzi accessibili*, che promuoverà una strategia per la costruzione degli alloggi, offrirà assistenza tecnica alle città e agli Stati membri e si concentrerà sugli investimenti. Si prevede una *piattaforma di investimento paneuropea per alloggi sostenibili e a prezzi accessibili*, gestita dalla BEI, al fine di attrarre maggiori investimenti pubblici e privati. Infine, sarà data rapida attuazione al *Fondo sociale per il clima*, che contribuirà in particolare alle ristrutturazioni e all'accesso ad alloggi a prezzi accessibili ed efficienti sotto il profilo energetico.

Su un altro versante, secondo la Commissione, l'Europa ha bisogno di un piano aziendale trasformativo: il *Clean Industrial Deal*, che riunisce l'azione per il clima e la competitività nell'ambito di un'unica strategia di crescita globale.

Si tratta di un impegno ad accelerare contemporaneamente i processi di decarbonizzazione, reindustrializzazione e innovazione in tutto il continente.

L'accento è posto principalmente su due settori strettamente collegati. In primo luogo, le industrie ad alta intensità energetica, che necessitano di un sostegno urgente per decarbonizzare ed elettrificare, nonché affrontare costi energetici elevati, una concorrenza mondiale sleale e normative complesse che ne danneggiano la competitività. In secondo luogo, il settore delle tecnologie pulite, che è al centro della competitività futura e necessario per la trasformazione industriale, la circolarità e la decarbonizzazione.

Per un nuovo ecosistema industriale europeo, è essenziale andare oltre le tradizionali soluzioni a compartimenti stagni e agire lungo l'intera catena del valore. Si individuano sei motori d'impresa: 1) energia a prezzi accessibili, 2) mercati guida, 3) finanziamenti, 4) circolarità e accesso ai materiali,

5) mercati globali e partenariati internazionali e 6) competenze. Tali azioni dovrebbero essere integrate da iniziative orizzontali sui fattori abilitanti necessari per un'economia competitiva: ridurre la burocrazia, sfruttare appieno le dimensioni del mercato unico, promuovere la digitalizzazione, accelerare la diffusione dell'innovazione, promuovere posti di lavoro di qualità e migliorare il coordinamento delle politiche a livello nazionale ed europeo.

La Presidente della commissione incaricata ha ribadito che “le regioni rimarranno al centro del nostro lavoro”. A questo fine, è stata ribadita la necessità di una *politica di coesione e di crescita rafforzata, con le regioni ed i territori al centro*, mediante la *definizione di un partenariato tra autorità nazionali, regionali e locali*. In tale contesto, servirà coniugare riforme e investimenti, per contribuire a costruire e migliorare servizi pubblici e attività private, istruzione e competenze, trasporti e connettività digitale.

Un capitolo a parte della strategia europea riguarda la difesa comune, con l'iniziativa: *REARM Europe Rafforzare la preparazione e la prontezza dell'Europa nel settore civile e militare (2025)*. Secondo questa strategia, l'Europa dovrà essere responsabile della propria deterrenza e difesa. Le misure proposte sono incentrate sulla necessità di aumentare con urgenza e in modo significativo la nostra spesa per la sicurezza e la difesa dell'Europa, anche attraverso un nuovo strumento di difesa dedicato.

Il *REARM Europe* sarà basato su cinque pilastri: 1) *definizione di un nuovo meccanismo finanziario dell'UE* per sostenere gli Stati membri nel rafforzamento delle loro capacità di difesa. Sarà istituito a norma dell'articolo 122 del TFUE per fornire agli Stati membri prestiti sostenuti dal bilancio dell'UE, con un importo massimo di 150 miliardi di EUR; 2) *liberalizzazione dell'uso dei finanziamenti pubblici nella difesa*. La Commissione proporrà di attivare in modo coordinato la clausola di salvaguardia nazionale del patto di stabilità e crescita; 3) *incentivazione degli investimenti per la difesa nel bilancio dell'UE*. La revisione intermedia dei programmi della politica di coesione rappresenta un'opportunità per aiutarvi a destinare maggiori fondi agli investimenti nel settore della difesa. Analogamente, la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) potrebbe essere ulteriormente sfruttata ampliandone l'ambito di applicazione a tutte le tecnologie pertinenti per il settore della difesa; 4) *sollecitazione di un contributo della Banca europea per gli investimenti* sui temi della difesa comune; 5) *mobilitazione di capitale privato* perché incrementare gli investimenti pubblici è indispensabile ma non sufficiente.

6. Il cammino verso il prossimo quadro finanziario pluriennale (2028-2034)

Lo scorso febbraio la Commissione europea ha presentato la Comunicazione “*Il cammino verso il prossimo quadro finanziario pluriennale*”, anticipando quelle che saranno le linee di indirizzo e definendo le linee strategiche del prossimo QFP post 2027, che sarà presentato nel *luglio 2025*.

L'assunto di partenza è che l'Europa ha l'obbligo di sanare una incongruenza: non ci può essere un bilancio adeguato alle ambizioni, in particolare garantendo il rimborso di *NextGeEU* e, allo stesso tempo, assicurando contributi finanziari nazionali stabili senza introdurre nuove risorse proprie.

Bisogna fare delle scelte. Anzitutto è necessario definire un accordo su “cosa” finanziare, vale a dire sul fabbisogno di investimenti, che è prerequisito fondamentale per concordare successivamente “come” finanziarlo, mobilitando investimenti privati attraverso i bilanci nazionali o attraverso il bilancio comune, e “quali strumenti di intervento” utilizzare.

L'attuazione dell'attuale quadro finanziario fornisce alcuni insegnamenti su come aumentare l'agilità del bilancio e allinearli a priorità e obiettivi.

Inoltre, la *flessibilità è fondamentale per garantire la capacità del bilancio di rispondere a una realtà in evoluzione*. Naturalmente, ciò non è possibile se i fondi dell'UE sono quasi tutti pre-programmati fin dall'inizio. Come conseguenza, le pre-assegnazioni hanno imposto di affrontare le crisi mediante il cambio di destinazione e la riassegnazione dei fondi esistenti con procedure troppo lunghe oppure con la creazione di nuovi fondi, programmi o misure ad hoc, aggravando però ulteriormente la questione della dispersione dei finanziamenti dell'UE.

Il bilancio dell'UE *rimane troppo guidato dalle strutture dei programmi di spesa piuttosto che dalle politiche*. Di conseguenza, il finanziamento delle attuali priorità politiche dell'UE è spesso ripartito

tra programmi che talvolta si sovrappongono. Rafforzare il legame tra il coordinamento generale e il bilancio, attraverso un nuovo meccanismo di orientamento che colleghi le priorità al bilancio, diventa una priorità del futuro.

L'accesso ai finanziamenti dell'UE è *ostacolato dalla complessità esistente*: vi sono ancora oltre 50 programmi di spesa. I beneficiari hanno difficoltà a orientarsi nella molteplicità di norme e criteri. Norme di ammissibilità, procedure di candidatura, tassi di cofinanziamento diversi e punti di ingresso multipli per i potenziali richiedenti mettono a rischio la velocità e la qualità dell'attuazione e il coinvolgimento delle parti interessate. Possono inoltre compromettere il conseguimento degli obiettivi dell'UE, se sono incoerenti.

Sbloccare gli investimenti privati si sta ancora rivelando impegnativo e vi è margine per ottimizzare la capacità di assorbimento dei rischi del bilancio dell'UE al fine di massimizzare l'impatto delle risorse pubbliche. E' necessaria una dotazione più elevata per sostenere i settori che incontrano maggiori difficoltà ad accedere ai finanziamenti del mercato, ad esempio i settori ad alto rischio o quelli di nicchia come la biodiversità o i prodotti sociali, nonché la transizione verde, digitale e sociale.

Per quanto riguarda la *politica di coesione* si sottolinea la necessità di riflettere su come renderla *maggiormente basata sui risultati al fine di migliorarne l'efficienza*, basandosi sulle proprie esperienze e sugli insegnamenti tratti da altri strumenti dell'UE, nonché sui suoi punti di forza: *gestione concorrente, governance multilivello, approccio basato sul territorio e principio di partenariato*.

Una maggiore attenzione alla performance deve andare di pari passo con la semplificazione e la responsabilità. Gli approcci basati sulle prestazioni presentano importanti caratteristiche positive legate all'efficienza e alla velocità di attuazione. Allo stesso tempo, hanno creato costi di ingresso per le amministrazioni degli Stati membri, di cui si deve tener conto.

La modernizzazione delle entrate del bilancio dell'UE è necessaria per affrontare il dilemma tra il rimborso di *NextGeEU* e un bilancio adeguato alle ambizioni, incompatibile con un quadro di contributi finanziari nazionali stabili (ossia senza ulteriori incrementi rispetto al passato) e nella perdurante assenza di nuove risorse proprie. Nel periodo 2021-2027 il bilancio dell'Unione sta già pagando i costi per interessi del finanziamento di *NextGeEU*. A partire dal prossimo quadro finanziario, il bilancio inizierà a rimborsare anche il capitale (fino a 357 miliardi di EUR), con scadenza 2058: nel prossimo QFP potrebbero, quindi, essere necessari circa 25-30 miliardi di EUR all'anno. Si tratta di quasi il 20% dell'attuale bilancio annuale.

Per questo motivo nell'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione avevano concordato una tabella di marcia verso *l'introduzione di nuove risorse proprie*.

La Commissione ha poi presentato un *pacchetto per le risorse proprie* nel 2021, successivamente adeguato nel 2023, che comprende proposte sul sistema di scambio di quote di emissione e sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere e una risorsa propria legata agli utili nel settore delle imprese.

In conclusione, un nuovo approccio per un bilancio dell'UE moderno dovrebbe essere incentrato sui seguenti aspetti: a) un *piano per ciascun paese con riforme e investimenti-chiave* e incentrato sulle nostre priorità comuni, compresa la promozione della coesione economica, sociale e territoriale; b) un *Fondo europeo per la competitività* che istituisca una capacità di investimento a sostegno dei settori strategici e delle tecnologie fondamentali per la competitività dell'UE, tra cui la ricerca e l'innovazione; c) un *finanziamento rinnovato dell'azione esterna* per renderlo più incisivo e mirato agli interessi strategici; d) forti garanzie per la tutela dello *Stato di diritto*; e) entrate rafforzate e modernizzate, in particolare attraverso nuove risorse proprie, per garantire finanziamenti sufficienti e sostenibili alle priorità comuni.

7. Il punto di vista del Parlamento UE

Sostiene il Parlamento [Progetto di Relazione su un rinnovato bilancio a lungo termine per l'Unione in un mondo che cambia (2024/2051), 29 gennaio 2025] che l'adozione del prossimo QFP post-

2027 sarà uno dei momenti caratterizzanti della nuova Commissione von der Leyen. Trovare un delicato equilibrio tra le crescenti esigenze finanziarie dell'UE e la riluttanza di molti Stati membri a sostenere pagamenti più elevati è sempre stato un compito impegnativo. Tuttavia, mai come ora le esigenze finanziarie dell'UE sono state maggiori e, al tempo stesso, i bilanci degli SM soggetti a forti vincoli. Per quanto riguarda la spesa, sono all'orizzonte diversi progetti costosi. Il prossimo QFP *dovrà finanziare il rimborso del capitale delle sovvenzioni di Next Generation EU* a partire dal 2028, nonché oneri finanziari superiori a quanto inizialmente previsto a causa dell'aumento dei tassi di interesse. Altre importanti voci di spesa comprenderanno un *ulteriore sostegno finanziario all'Ucraina* e il successivo contributo alla ripresa e alla ricostruzione, la *necessità di rafforzare la difesa, la sicurezza e la preparazione dell'UE* e il *costo dell'allargamento*. Inoltre, per rimanere competitiva, l'UE deve *continuare a investire in progetti a forte crescita e nelle sue trasformazioni verde e digitale*.

Il *Libro bianco sulla difesa* approvato dal Parlamento il 13 marzo scorso evidenzia al punto 74 sin da ora che: "le linee di spesa per la difesa del prossimo QFP dell'UE dovranno riflettere la nuova priorità, ossia essere pronti per le evenienze militari più estreme". Aggiunge al punto 75 che: "i bisogni più urgenti non possono attendere il prossimo QFP" ribadendo che vanno cercate soluzioni "innovative" per reperire finanziamenti aggiuntivi. Infine, il punto 79 stabilisce che i PNRR vanno modificati per "lasciare nuovo spazio e nuovi finanziamenti per la difesa".

Il Parlamento ha approfondito numerosi temi connessi al nuovo QFP, fra i quali si segnalano i seguenti:

Finanziamento della sicurezza, della difesa e della preparazione dell'UE

L'invasione dell'Ucraina ha reso l'UE e i suoi Stati membri consapevoli del fatto che, per aumentare la loro capacità di difendere l'UE da attacchi avrebbero dovuto investire di più in sicurezza. Gli Stati Uniti, in quanto maggiore membro della NATO e garante della sicurezza dell'Europa, hanno da tempo chiesto maggiori spese per la sicurezza e la difesa ai membri europei della NATO. Dopo la rielezione del presidente Donald Trump, la necessità di maggiori spese per la sicurezza e la difesa in Europa è diventata ancora più pressante.

Il 10 e 11 marzo 2022, i leader dell'UE hanno adottato la dichiarazione di Versailles, in cui si sono impegnati a rafforzare le capacità di difesa dell'UE. Ulteriori dettagli sono stati illustrati in una bussola strategica per la sicurezza e la difesa, adottata il 24 marzo 2022. Durante la riunione del Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2024, i Capi di Stato e di Governo hanno confermato che l'UE deve essere pronta a difendere la propria sovranità e quindi ad aumentare la sua capacità di difesa.

La relazione Niinistö raccomandava che almeno il 20% del bilancio complessivo dell'UE contribuisse alla sicurezza e alla preparazione alle crisi dell'UE. La relazione suggerisce di istituire due fondi dell'UE: uno strumento per la difesa dell'Europa e uno strumento per un'Europa sicura, al fine di "facilitare la messa in comune delle risorse".

L'articolo 41 del trattato sull'Unione europea (TUE) disciplina il finanziamento della politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'UE, che comprende la politica di difesa dell'UE. Le spese per la PESC sono, in linea di principio, a carico del bilancio dell'UE. Tuttavia, conformemente all'articolo 41, paragrafo 2, TUE, le spese "derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa" sono espressamente escluse dal finanziamento a carico del bilancio dell'Unione. La formulazione dell'articolo 41, paragrafo 2, TUE è stata generalmente intesa nel senso che il divieto di finanziamento comprende l'acquisto di armi per gli Stati membri o la fornitura di armi a paesi terzi. Tuttavia, non vi è mai stata una decisione autorevole del giudice sulla delimitazione specifica di tale divieto. Alcuni ritengono che solo il finanziamento di operazioni congiunte a titolo del bilancio dell'UE sia vietato, ma non tutti i finanziamenti militari in termini generali, come l'acquisto di armi.

Indipendentemente dalla questione della legittimità del finanziamento degli acquisti di difesa attraverso il bilancio dell'UE, i trattati consentono attività dell'UE in tale settore se finanziate dagli Stati membri. Nel marzo 2021 gli Stati membri hanno istituito uno strumento fuori bilancio, lo strumento europeo per la pace, per finanziare attività militari e di difesa congiunte. Dall'inizio della guerra della Russia contro l'Ucraina, il Consiglio ha successivamente aumentato il massimale finanziario dello strumento portandolo a oltre 17 miliardi di EUR. Inoltre, l'UE ha iniziato a utilizzare

vari strumenti all'interno del suo bilancio per sostenere la ricerca nel settore della difesa, l'industria della difesa e la mobilità militare nell'UE attraverso le basi giuridiche e le linee di bilancio esistenti.

Nel QFP 2021-2027 è stata istituita una linea di bilancio specifica "Sicurezza e difesa". L'UE utilizza un Fondo europeo per la difesa per finanziare attività di ricerca nel settore della difesa. Ha adottato un regolamento per rafforzare l'industria della difesa dell'UE attraverso appalti comuni (EDIRPA) e un regolamento per sostenere la produzione di munizioni nell'UE. Inoltre, l'UE utilizza il meccanismo per collegare l'Europa per finanziare la mobilità militare.

Questi sviluppi mostrano un'inversione fondamentale della politica nel settore del finanziamento della difesa dell'UE e del bilancio dell'UE (sebbene la sua attuale quota di spesa nel bilancio dell'UE, con circa 1.5 miliardi di EUR all'anno, sia ancora minima). Si veda al riguardo il Libro bianco approvato con risoluzione dal Parlamento europeo il 13 marzo 2025.

Aumentare la competitività dell'Europa

Come analizzato nel Rapporto Draghi, l'UE si trova ad affrontare diverse gravi sfide economiche relative alla competitività sostenibile, alla sicurezza economica, all'autonomia strategica aperta e alla concorrenza leale. Il rapporto conclude che l'attuale basso livello di investimenti produttivi, unitamente all'invecchiamento della popolazione, alla bassa crescita in Europa, alla necessità di una trasformazione ambientale e digitale dell'Europa e di un aumento della spesa per la ricerca, l'innovazione e la difesa, richiedono almeno 750\800 miliardi di EUR di investimenti aggiuntivi annui nel periodo dal 2025 al 2030.

Secondo Draghi, gli investimenti in Europa sono stati storicamente finanziati per circa il 80% da privati e circa il 20% da fondi pubblici. Sulla base di questa ripartizione tra investimenti pubblici e privati, per il periodo 2025-2030 sarebbero necessari ulteriori investimenti pubblici compresi tra 150-160 miliardi annui. Conclude che, per finanziare tale volume di investimenti, i progressi nell'Unione dei mercati dei capitali sono fondamentali, in modo che il risparmio privato possa essere convogliato verso gli investimenti in tutta l'UE.

Transizione verde, compreso il Fondo sociale per il clima

L'UE si è impegnata a "conseguire l'obiettivo generale di destinare almeno il 30% dell'importo totale del bilancio dell'Unione e dello strumento dell'Unione europea per la ripresa al sostegno degli obiettivi climatici". Tali priorità si riflettono negli orientamenti politici di Ursula von der Leyen per la Commissione 2024-2029 presentati alla plenaria del Parlamento europeo il 18 luglio 2024.

Per raggiungere gli obiettivi fissati dal Green Deal europeo, la Commissione si è impegnata, già nel 2021, a mobilitare almeno 1000 miliardi di EUR di investimenti sostenibili nell'attuale decennio, dal 2021 al 2030. Fra questi, il *Fondo sociale per il clima* finanzia misure a sostegno delle famiglie vulnerabili e degli utenti dei trasporti particolarmente colpiti dalle emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'edilizia e dal trasporto su strada nel sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (EU ETS). L'obiettivo del Fondo è garantire l'equità sociale della transizione verde.

Sostegno all'Ucraina

Dall'inizio della guerra, l'UE e i suoi Stati membri hanno sostenuto l'Ucraina con risorse politiche, militari, umanitarie e finanziarie senza precedenti. Il sostegno dell'UE all'Ucraina ammonta finora a quasi 134 miliardi di EUR, di cui 1.5 miliardi di EUR provenienti dai proventi dei beni russi bloccati.

Quanto più lunga è la durata della guerra, tanto maggiore sarà il costo del sostegno all'Ucraina. Una volta terminata la guerra, il paese avrà bisogno di un sostegno finanziario significativo per la ripresa e la ricostruzione. Una valutazione rapida congiunta dei danni e dei bisogni (RDNA3), pubblicata nel febbraio 2024, ha stimato che, al 31 dicembre 2023, il costo totale della ricostruzione e della ripresa in Ucraina ammontava a 486 miliardi di USD nel prossimo decennio. Sebbene la maggior parte della ricostruzione e della ripresa debba essere finanziata dal settore privato, una quota significativa del sostegno internazionale finanziato con fondi pubblici dovrà provenire dall'UE.

Allargamento dell'UE

Il prossimo allargamento, in particolare l'adesione dell'Ucraina, avrà un impatto significativo sul bilancio a lungo termine dell'UE a partire dal 2028. Nove Stati sono attualmente riconosciuti come candidati all'adesione all'UE: Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Macedonia del Nord, Moldova,

Montenegro, Serbia, Turchia e Ucraina. La decisione del Consiglio europeo del dicembre 2023 di avviare negoziati di adesione con l'Ucraina e la Moldova, nonché con la Bosnia-Erzegovina a determinate condizioni, ha dato nuovo slancio al processo di allargamento. Diversi studi stimano i probabili costi dell'allargamento dell'UE per il bilancio dell'UE. In caso di allargamento dell'UE, saranno necessari fondi supplementari e misure transitorie, in particolare per l'agricoltura e la politica regionale, se si mantiene la stessa struttura di bilancio. I costi specifici varieranno a seconda del calendario dell'introduzione graduale di questi paesi nell'UE e delle possibili riforme dell'architettura e delle politiche di bilancio dell'UE. È difficile prevedere le dinamiche e i tempi degli allargamenti. Anche se il prossimo ciclo di allargamento dovesse aver luogo solo dopo la fine del prossimo QFP, i paesi candidati riceverebbero già ora ingenti importi di aiuti di preadesione, che dovrebbero essere integrati nel prossimo QFP.

Maggiore flessibilità per le spese impreviste

Secondo il Parlamento europeo, l'aumento e la ridefinizione della flessibilità di bilancio saranno fondamentali per il prossimo QFP. Lo strumento di flessibilità e i margini non assegnati ammontavano solo al 1,05 % del massimale d'impegno del QFP adottato nel 2020. Il QFP 2021-2027 ha quindi fatto ricorso a un riorientamento della politica di coesione; sebbene non sia uno strumento di risposta alle crisi, la politica di coesione è stata ripetutamente invitata a compensare la mancanza di flessibilità di bilancio o di meccanismi di risposta alle crisi nel QFP, a scapito dei suoi obiettivi strategici a lungo termine. Sebbene la revisione del QFP nel 2024 abbia portato a un miglioramento, il bilancio dell'UE rimane sotto pressione, con margini e flessibilità limitati. Il Parlamento chiede che il QFP per il periodo successivo al 2027 disponga della flessibilità e dello spazio di bilancio necessari per poter rispondere alle crisi e adattarsi alle esigenze emergenti e crescenti. L'attuazione del Libro bianco deliberato dal Parlamento il 12 marzo chiarirà molta parte delle questioni collegate alle spese impreviste.

Rimborso di NGEU

L'UE è giuridicamente tenuta a rimborsare il debito creato per finanziare lo strumento per la ripresa e la resilienza. Il rimborso del debito durerà ben oltre l'attuale QFP, fino al 2058. Attualmente l'UE paga solo gli interessi su tale debito; a partire dal 2028 deve iniziare a rimborsare il capitale. La questione di un finanziamento adeguato per finanziare il rimborso sarà pertanto fondamentale per il QFP post-2027. Secondo una stima recente, il costo totale degli interessi ammonta a 222 miliardi di EUR fino al 2058 e il rimborso annuo del capitale a circa 13.9 miliardi di EUR dal 2028 al 2058. Il fabbisogno finanziario annuo totale per il rimborso di NGEU potrebbe quindi raggiungere i 30 miliardi di EUR nel 2030, pari a oltre il 20% degli stanziamenti di pagamento totali (155 miliardi di EUR) approvati per il bilancio dell'UE per il 2025.

Risorse proprie attuali dell'UE

Le attuali risorse proprie continueranno a svolgere un ruolo importante nel finanziamento della spesa dell'UE dopo il 2027. L'articolo 311 del TFUE stabilisce che il bilancio dell'UE è finanziato dalle risorse proprie dell'Unione. La combinazione esatta di risorse proprie è cambiata nel corso degli anni. L'attuale sistema di finanziamento dell'UE si basa sulla decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio ("decisione sulle risorse proprie"), adottata il 14 dicembre 2020. Prevede l'istituzione di una nuova categoria di risorse proprie basate sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati. Il sistema attuale si basa su quattro categorie principali di risorse proprie: i) contributi basati sull'RNL; II) risorse proprie tradizionali, principalmente dazi doganali sulle importazioni nell'UE; III) contributi basati sull'imposta sul valore aggiunto (IVA); IV) dal 2021, una nuova risorsa propria sui rifiuti di plastica non riciclati.

I contributi basati sull'RNL sono stabiliti come entrate di equilibrio, in linea con l'articolo 310 TFUE, che prevede che le entrate e le spese siano in pareggio. Con il 61,5%, la risorsa propria basata sull'RNL rappresenta la quota maggiore delle risorse proprie attuali. Alcune "altre" entrate riscosse direttamente dalle istituzioni dell'UE derivano dall'applicazione diretta del diritto dell'Unione, come le entrate con destinazione specifica, le imposte sui funzionari dell'UE, i contributi del Regno Unito e le ammende. Insieme all'eccedenza dell'esercizio precedente, esse costituiscono una fonte di entrate, che rappresenta il 7,0 % nel 2024.

Esistono due opzioni per finanziare spese supplementari: l'*istituzione di nuove risorse proprie* autentiche, come concordato dalle istituzioni dell'UE; e l'*aumento dei contributi nazionali* basati sull'RNL, in quanto si tratta di entrate di equilibrio. Una terza opzione consisterebbe nell'aumentare i prestiti dell'UE, eventualmente prendendo come modello lo strumento per la ripresa NGEU.

Nuove risorse proprie per l'UE

Per sostenere il rimborso di Next Generation EU, l'introduzione di nuove risorse proprie per l'UE è stata concordata insieme al QFP 2021-2027 e al pacchetto NGEU. L'*Interinstitutional agreement* (IIA) in materia di bilancio stabilisce la tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie, che dovrebbero generare entrate sufficienti per rimborsare la componente di sovvenzione di NGEU e i suoi costi di assunzione di prestiti, essere in linea con le politiche e gli obiettivi dell'UE e contribuire a una tassazione equa e alla lotta contro la frode e l'evasione fiscali. L'introduzione graduale di nuove risorse proprie è stata pianificata in tre fasi, da realizzare entro l'inizio di gennaio 2026.

La Commissione ha aggiornato le proposte di nuove risorse proprie il 20 giugno 2023, che propongono una nuova risorsa propria temporanea basata su dati statistici basati sugli utili delle imprese. Il Parlamento europeo sostiene nuove risorse proprie, preferibilmente autentiche. Tali risorse aggiuntive consentirebbero di dissociare il finanziamento delle priorità dell'UE da considerazioni di giusto ritorno. Nel novembre 2023 il Parlamento ha approvato le proposte della Commissione sulle nuove risorse proprie nell'ambito della procedura di consultazione. Nuove risorse proprie autentiche ridurrebbero la pressione sui bilanci nazionali. A causa della riluttanza degli Stati membri, le discussioni in seno al Consiglio sono ancora in corso a livello tecnico. Si prevede ora che il Consiglio europeo esaminerà la questione nel marzo 2025.

Più debito dell'UE

Il modello principale per un nuovo debito aggiuntivo dell'UE è attualmente lo strumento per la ripresa Next Generation EU. La creazione di Next Generation EU ha segnato un cambiamento storico nelle finanze dell'UE. Il suo principale strumento, il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), ha fornito sovvenzioni e prestiti per un totale di 806.9 miliardi di EUR agli Stati membri dell'UE attraverso operazioni di assunzione di prestiti. Sebbene l'UE abbia preso in prestito in passato, l'entità del finanziamento del debito per NGEU è stata senza precedenti.

Ai sensi dell'articolo 310, paragrafo 1, TFUE, "nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio". Nei bilanci degli Stati membri, i disavanzi possono essere bilanciati con un nuovo debito aggiuntivo. Il principio dell'equilibrio nel diritto dell'Unione è stato finora interpretato come un divieto generale del debito a livello dell'Unione.

Poiché l'UE, a differenza dei suoi Stati membri, non può garantire il suo finanziamento attraverso la propria imposizione diretta, ma dipende da "risorse proprie", vi sono validi argomenti a favore di tale divieto generale. Tuttavia, la Commissione ha spiegato che, per il finanziamento di NGEU, l'articolo 122 TFUE giustificava "una deroga alle norme standard del trattato". La Commissione ha sostenuto che, nelle circostanze eccezionali all'epoca della pandemia di COVID-19, l'assunzione di prestiti era un mezzo giustificato per conseguire gli obiettivi dell'UE. La Corte costituzionale federale tedesca ha seguito tale argomentazione e ha respinto le denunce contro NGEU in una sentenza del 6 dicembre 2022.

Obbligazioni europee per la difesa

Un settore in cui sono attualmente in corso ampie discussioni su come trovare i finanziamenti necessari, compreso l'eventuale finanziamento del debito, è la sicurezza, la difesa e la preparazione dell'UE. Un documento programmatico per il Centro per la riforma europea sostiene che l'aumento della spesa dell'UE per la difesa potrebbe essere finanziato dalle obbligazioni dell'UE per la difesa.

Le obbligazioni per la difesa attraverso il bilancio dell'UE potrebbero finanziare la ricerca e lo sviluppo nel settore della difesa, gli appalti congiunti nel settore della difesa o le infrastrutture dell'UE volte ad aumentare la mobilità militare. Le obbligazioni potrebbero basarsi sui meccanismi di finanziamento dell'UE esistenti, su un nuovo fondo per la difesa simile a NGEU o su un nuovo strumento fuori bilancio. Il Libro bianco sulla difesa approvato il 13 marzo 2025 segna un passo deciso in questa direzione.

Attività sovrane russe bloccate

Il 21 maggio 2024 il Consiglio ha adottato diversi atti giuridici che consentono all'UE di utilizzare le entrate straordinarie generate dalle attività sovrane russe bloccate nell'UE. Conformemente alla decisione in vigore, il 90% di tali entrate è destinato allo strumento europeo per la pace, uno strumento fuori bilancio, per fornire sostegno militare all'Ucraina; il restante 10% passa attraverso il bilancio dell'UE per finanziare il pilastro 3 dello strumento per l'Ucraina. Il 26 luglio 2024 è stato reso disponibile il primo trasferimento di 1,5 miliardi di euro. Nel frattempo, il Consiglio ha deciso di utilizzare il 95% delle entrate provenienti dal bilancio dell'UE per finanziare il meccanismo di cooperazione per i prestiti all'Ucraina a partire dal secondo semestre del 2025. Il meccanismo finanzia il rimborso e gli interessi passivi per l'Ucraina derivanti dagli ultimi prestiti del G7 all'Ucraina per un totale di 45 miliardi di EUR. In futuro solo il 5% delle entrate sarà destinato allo strumento europeo per la pace. È iniziato un dibattito sull'opportunità che l'UE utilizzi i beni sovrani russi bloccati in quanto tali, anziché utilizzare solo le entrate straordinarie generate da tali beni, per finanziare un ulteriore sostegno militare e di bilancio all'Ucraina e alla ripresa e ricostruzione del paese una volta terminata la guerra.

La risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2025 sul Libro bianco sul futuro della difesa europea

In particolare, il paragrafo della Risoluzione che stabilisce gli indirizzi su “Finanziamenti e investimenti” apre un nuovo e radicalmente modificato scenario. Il punto 73 stabilisce il principio generale di un aumento sostanziale a breve, medio e lungo termine degli investimenti pubblici e privati nei settori della difesa e della sicurezza. I punti 74,75 e 79 dello stesso stabiliscono alcuni principi validi per i fondi. Il punto 74 esplicita chiaramente che la nuova finalità della difesa impatterà pesantemente sul futuro QFP: “essere pronti a spese militari più estreme”. Le linee di spesa del nuovo QFP dovranno riflettere la nuova priorità. Questo impatto viene però indicato da subito come necessario: i bisogni urgenti non possono attendere il prossimo QFP, ma serve esplorare soluzioni innovative per reperire finanziamenti aggiuntivi. Per questo serve “facilitare e accelerare la riassegnazione dei fondi fra diversi progetti adattare i criteri di finanziamento dell'UE per dare nuovo rilievo ai criteri di sicurezza nell'assegnazione della spesa”. Accoglie il ReArm Europe in cinque punti del 4 marzo con favore. Cioè valida l'indirizzo anche riguardante la coesione, così come espresso sinteticamente dalla Presidente della Commissione e l'approccio Niinisto, chiedendo agli stati di aumentare le spese per la difesa. Non ne individua la percentuale del rapporto sul Pil, ma mette in buona luce la scelta di quegli Stati che hanno raggiunto il 5% del rapporto. Il punto 79 chiede la revisione dei PNRR per finanziare difesa. Qui apre anche una nuova linea di investimento. Non solo per la capacità militare, ma anche per “combattere tutte le minacce ai nostri valori, al nostro modello sociale, alla nostra sicurezza e alla nostra difesa”.

Struttura del bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo successivo al 2027

Nella sua lettera di incarico a Piotr Serafin, commissaria per il Bilancio, la presidente Ursula von der Leyen ha chiesto un bilancio a lungo termine “più semplice, più mirato e reattivo” che colleghi le riforme agli investimenti, istituisca un fondo europeo per la competitività e introduca nuove risorse proprie. Secondo le relazioni di *Politico* e *Agence Europe*, la Commissione intende ristrutturare il bilancio dell'UE, passando *da un bilancio basato su programmi a un bilancio basato sulle politiche*. Numerosi programmi potrebbero essere fusi in un unico piano nazionale per ciascuno Stato membro. L'accesso ai fondi sarebbe subordinato alle riforme e al conseguimento degli obiettivi strategici, analogamente al modello dei pagamenti effettuati nell'ambito del dispositivo RRF. Il nuovo modello ha suscitato critiche da parte del Comitato europeo delle regioni, il quale sostiene che tale modello indebolirebbe la politica di coesione ed escluderebbe le regioni dell'UE. Un altro pilastro di bilancio consisterebbe in un “Fondo europeo per la competitività” concepito per potenziare la difesa e l'industria dell'UE. Un terzo servirebbe a finanziare l'allargamento e l'azione esterna dell'UE.

Tra le questioni chiave che dovranno essere affrontate nella decisione dell'UE sul prossimo bilancio a lungo termine figurano le seguenti: Quale sarà l'entità complessiva del futuro bilancio a lungo termine dell'UE? Quale struttura avrà? Quali priorità saranno finanziate? Quali opzioni saranno utilizzate per finanziare spese supplementari? Come si può rendere più pertinente la procedura annuale di bilancio? In che modo l'UE dovrebbe istituire un quadro di controllo efficiente ed efficace per un bilancio basato sui risultati? Come si può garantire il controllo parlamentare per un bilancio

basato sulle politiche? L'UE riuscirà ad adottare un bilancio più forte in grado di sostenere l'UE nel conseguimento dei suoi ambiziosi obiettivi? Cosa cambia in base alle emergenze del riarmo?

8. Il punto di vista del Comitato delle Regioni²

Nel parere *“Una politica di coesione rinnovata per il post-2027 che non lasci indietro nessuno - Replica del CdR alla nona relazione sulla coesione e alla relazione del gruppo di specialisti ad alto livello sul futuro della politica di coesione”* (2024), il Comitato delle Regioni ha preso posizione nel dibattito sul futuro della politica di coesione rispondendo alle sollecitazioni contenute nel Nono rapporto sulla coesione e nel documento del Gruppo di alto livello.

Alla base dell'analisi del COR vi è la constatazione che l'agenda politica europea stia mutando rapidamente, in quanto sollecitata per fornire risposte alle nuove circostanze. La politica di coesione deve essere parte di questo processo, dando un contributo all'attuazione agli investimenti connessi alle priorità emergenti, sempre però all'interno di un approccio attento al territorio e calibrato, secondo un approccio differenziato, in funzione della situazione specifica dei territori. Tuttavia, affinché possa concretamente contribuire al superamento delle sfide territoriali è imprescindibile che il QFP post 2027 assegni alla rubrica “coesione” una *dotazione di bilancio almeno equivalente a quella del periodo 2021-2027* (compresa l'integrazione di REACT-EU) in termini reali.

Analogamente, il COR ribadisce la necessità che -a fronte delle molteplici sollecitazioni delle quali la politica è stata investita, il che l'ha spinta ad affrontare un numero troppo elevato di priorità, per di più in una logica sempre più settoriale - in futuro venga *riaffermata la preminenza dell'approccio territoriale*, rafforzando l'impegno a perseguire l'obiettivo di porre rimedio alle disparità regionali, come previsto nell'articolo 174 del TFUE.

La spiccata tendenza all'accavallamento delle priorità, ha, infatti, svilito l'impatto della politica, che dovrebbe essere riequilibrata mediante un *approccio territoriale più esplicito* agli obiettivi di coesione in altre politiche e strumenti tematici dell'UE, in coordinamento con le regioni, al fine di creare migliori sinergie e collegamenti tra gli strumenti e le politiche, comprese quelle nazionali.

Per altro verso, il COR ribadisce il valore del *principio di “non nuocere alla coesione”* quale precetto trasversale applicabile alle politiche dell'UE, da assicurare valorizzando lo strumento delle valutazioni d'impatto territoriale, nel più ampio quadro di monitoraggio degli investimenti, finalizzato a valutare l'attuazione delle politiche alla luce di questo principio.

Il Comitato, pur riconoscendo i vantaggi connessi alla razionalizzazione dell'architettura del prossimo QFP, e in particolare l'armonizzazione delle regole che disciplinano i fondi, sottolinea la necessità di operare affinché tale processo non vada a scapito della governance multilivello della futura politica di coesione. A questo proposito, il COR rileva, tra l'altro, come negli orientamenti politici della Commissione europea si faccia riferimento alla creazione di un nuovo fondo per la competitività, senza che vi sia traccia del possibile ruolo e contributo della politica di coesione a questo obiettivo.

Il passaggio della politica di coesione verso un *modello più basato sui risultati*, per il Comitato, risulta positivo a determinate condizioni e per determinati settori di finanziamento, in quanto può contribuire alla semplificazione e a un aumento dell'efficienza. Tuttavia, tale approccio non deve rappresentare una panacea o un rimedio universale per tutti i settori di finanziamento, ancor più se integrato con approcci verticistici e centralistici, che vanno a scapito della gestione concorrente e della governance multilivello e, soprattutto, a scapito del ruolo degli enti locali e regionali e del loro coinvolgimento.

Sotto questo aspetto, *l'attuale sistema* che assicura una diversità nella forma dei programmi (regionali, interregionali, nazionali, plurifondo, ecc.) e nei ruoli da svolgere per la loro gestione (autorità di gestione, organismi intermedi, ecc.) *deve continuare a rappresentare una soluzione preferibile* all'ipotesi di piano nazionale unico, meno efficiente, rispondente e adattabile alle esigenze territoriali. Da questo discende *la totale contrarietà a qualsiasi misura diretta o indiretta di centralizzazione nell'ambito della politica di coesione*, arrivando a minacciare di “esperire tutte le vie

² Per la definizione e l'attuale composizione del Comitato delle Regioni (Cdr o Cor), nonché per le attività da potenziare in riferimento allo stesso, si veda paragrafo 10

legali, in particolare a norma del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e dell'articolo 263 del TFUE, per bloccare qualsiasi tentativo in tal senso".

Le regioni, attraverso le politiche di coesione e grazie a strutture e procedure consolidate, hanno dimostrato in passato di essere in grado di reagire alle crisi socioeconomiche in modo flessibile e in funzione delle esigenze, aumentando in tal modo la resilienza dell'UE. Tuttavia, la politica di coesione non è uno strumento pensato per fare fronte agli effetti delle crisi e, pertanto, per evitare di subire analoghe sollecitazioni in futuro, il COR chiede che nel QFP sia istituito un meccanismo ad hoc adeguato volto ad affrontare eventuali shock.

Nel parere "*Bilancio dell'UE e politiche basate sul territorio: proposte di nuovi meccanismi di progettazione e attuazione nel QFP per il periodo successivo al 2027*", il COR conviene con il Parlamento europeo sulla necessità di "una revisione critica delle iniziative ad hoc della Commissione e di un esame approfondito delle nuove iniziative riguardo alla loro qualità e quantità", dato che le iniziative di questo tipo si sono moltiplicate come risposta a crisi inaspettate e al mutare delle priorità politiche. Sottolinea, inoltre, che i principali concorrenti dell'UE hanno adottato di recente politiche di vasta portata basate sul territorio, e concorda con l'OCSE in merito alla necessità di incrementare il ricorso a politiche di questo tipo, dal momento che le sfide politiche che l'UE deve affrontare assumono forme notevolmente diverse a livello locale e regionale, a seconda delle caratteristiche, delle capacità e delle vulnerabilità dei singoli territori.

Il prossimo QFP dovrebbe valutare anche come *affrontare la questione del cambiamento demografico* nelle regioni dell'UE, tra l'altro integrando adeguati indicatori e obiettivi in materia di demografia, oltre a meccanismi di sostegno per i territori maggiormente interessati da tali trasformazioni.

Più in generale, il COR si ritiene convinto che le politiche dell'UE basate sul territorio *rappresentino un ottimo strumento per rafforzare l'adesione al progetto europeo*, poiché puntano a migliorare lo sviluppo economico e i risultati in termini di benessere per gli abitanti delle comunità locali grazie ad una buona comprensione del contesto geografico, allo sfruttamento delle risorse, delle conoscenze e delle reti locali, e infine al miglioramento dei meccanismi di governance (multilivello). Inoltre, ritiene che il principio di gestione ed erogazione dei fondi basate sulle competenze debba essere sancito dagli atti legislativi relativi all'istituzione di fondi con una dimensione territoriale.

Questo principio implica che l'UE e le autorità nazionali non possono gestire programmi che abbiano un'incidenza sulle politiche regionali o locali *senza l'accordo degli Enti locali e regionali*, i quali devono essere pienamente coinvolti nella programmazione di tali fondi a livello sia nazionale che dell'UE. Segnala ancora che questi nuovi piani nazionali proposti negli orientamenti devono essere progettati, decisi e attuati in conformità dei principi vincolanti del patto di partenariato europeo sopra descritti e nel pieno rispetto dei principi della governance multilivello e di partenariato.

In tema di capacità amministrativa, il COR sostiene che essa deve essere considerata più di un semplice fattore abilitante per l'erogazione dei fondi dell'UE, in particolare di quelli in regime di gestione concorrente, e sottolinea pertanto che il sostegno allo sviluppo di capacità degli enti locali e regionali deve essere integrato nella programmazione e nell'erogazione dei fondi europei, anche definendo un obiettivo tematico specifico.

Infine, chiede che vengano ulteriormente sviluppati dei *meccanismi basati sulle prestazioni* all'interno di programmi idonei nel QFP per il periodo successivo al 2027, ricordando che, per molti enti locali e regionali, *adottare la programmazione di bilancio basata sulla performance rappresenta una sfida impegnativa*, poiché richiede di migliorare la raccolta, l'analisi e la valutazione dei dati a livello europeo, nazionale e regionale, nonché di integrare la previsione strategica nella programmazione.

9. Gli enti locali italiani nel nuovo scenario: verso la definizione di una piattaforma possibile

Difendere la coesione per rafforzare i processi democratici dell'Unione Europea

L'attuale contesto internazionale, post crisi pandemica ed alle prese con duri conflitti in teatri di guerra a noi molto prossimi, interroga sul futuro dell'Europa e delle sue istituzioni, collocandolo all'interno delle nuove sfide del contesto geopolitico internazionale determinato da una nuova

leadership statunitense e dalla modifica dell'agenda politica mondiale. In questa luce, si impone, innanzi tutto, una linea di difesa irrinunciabile del modello europeo di sviluppo, caratterizzato dal riconoscimento delle libertà individuali (le 4 libertà dei Trattati), dai meccanismi di democrazia partecipata e decentrata (principio di sussidiarietà), di economia aperta (mercato unico) nonché da un forte anelito alla giustizia sociale, ambientale e territoriale (welfare e coesione).

La politica di coesione europea nasce come pilastro sociale per rafforzare il modello di sviluppo, compensando l'accumulazione e la polarizzazione opportunità indotte dalla creazione di spazio comune europeo per la libera circolazione di merci, persone e capitali. Fermo restando le necessarie iniziative di rafforzamento della difesa europea, in nessun caso quindi può essere accettabile distogliere le risorse della coesione dalle finalità che le attribuisce il Trattato, perché ciò verrebbe a nocumento dell'intero disegno di costruzione europea.

Purtroppo, nel *Libro Bianco sulla difesa*, approvato il 13 marzo dal Parlamento, potrebbe impattare negativamente sugli appostamenti finanziari e le modalità applicative necessarie alla coesione. Una nuova gerarchia di priorità e nuovi equilibri rispetto alle finalità dell'UE sono in corso di accelerata e significativa discussione e ridefinizione. I mesi della primavera '25 saranno al riguardo decisivi.

Mettere al centro le persone e le istituzioni locali per una Europa più forte, competitiva e inclusiva

La politica di coesione costituisce una delle politiche fondanti dell'UE ed ha mostrato capacità di adattamento e di evoluzione, con un ampliamento progressivo del suo campo di intervento, un più marcato orientamento ai risultati misurabili, anche mediante un quadro di indicatori comuni, una sempre maggiore concentrazione tematica degli investimenti nonché l'introduzione e la sperimentazione di meccanismi di attuazione, strumenti e innovazioni trasferiti anche alle politiche ordinarie. I suoi investimenti affrontano le principali strozzature strutturali cui devono far fronte le regioni e i territori dell'UE, al fine di consentire il conseguimento degli obiettivi economici e sociali primari. Il declino della competitività è probabilmente una delle sfide strutturali più pressanti per l'UE, insieme a quelle per l'autonomia energetica del continente, il contrasto ai cambiamenti climatici e, ora, la difesa e la sicurezza interna ed esterna.

Negli ultimi tre decenni l'economia dell'UE ha perso notevole peso sulla scena mondiale. Su questo punto occorre ribadire che *la politica di coesione non è solo una politica redistributiva ma concorre a migliorare la competitività europea* mettendo in condizione tutti i territori di dare un contributo attraverso la valorizzazione delle proprie potenzialità inespresse.

Curare gli interessi dei cittadini e delle imprese europee nei luoghi dove essi vivono e operano

L'Unione europea dovrebbe garantire che un maggior numero di città, comuni e regioni possano partecipare alla definizione e attuazione degli interventi che guideranno la crescita futura. Ciò richiederà nuovi tipi di investimenti nella coesione e nelle riforme a livello subnazionale in molti Stati membri. In particolare, le politiche di coesione potrebbero essere riorientate su settori quali: *il diritto all'abitare* (housing), *la sicurezza urbana*, *l'accoglienza degli stranieri*, *la pianificazione ed il governo del territorio*. Settori che, in una logica di integrazione, si affiancherebbero a quelli già finanziati dai fondi SIE, quali: *istruzione, economia circolare, trasporti e mobilità sostenibile, connettività digitale*. Tutti insieme possono aumentare l'attrattiva di città e regioni diverse, comprese quelle meno dotate di infrastrutture e servizi. Naturalmente, a patto che *venga reintrodotta un'addizionalità* fra gli investimenti della coesione e gli investimenti che nei medesimi settori dovrebbe garantire l'intervento ordinario dello Stato. Non da ultimo, si dovrebbe considerare l'opportunità di finanziare con fondi europei la gestione di servizi e infrastrutture, ambito ad oggi lasciato alla sola competenza statale.

Il ruolo indispensabile di Comuni e Città

Che il *contributo degli enti locali sia fondamentale per la coesione e la crescita europea* è ricavabile da una lettura complessiva di tutti i cicli di programmazione che si sono susseguiti a partire dalla riforma di questa politica, avviata con il Piano Delors nel 1989. In linea con le riforme che si andavano consolidando anche a livello di singoli fondi, a partire dal FESR, il riconoscimento del ruolo degli enti locali ha seguito un percorso di graduale ma costante rafforzamento.

Le *strategie integrate territoriali*, con i Comuni che si pongono al baricentro della programmazione strategica locale, *sono divenute da subito la principale modalità di intervento europeo a livello locale*. Il riconoscimento di un' *Agenda urbana europea* ha consentito, anche attraverso l'adozione di

documenti di orientamento come la Carta di Lipsia (e le sue successive evoluzioni), di mettere al centro delle programmazioni operative la questione territoriale. Le “riserve di risorse” per le città (fino all’8% del Fesr nella programmazione 2021-2027) e l’attribuzione alle stesse del ruolo di organismo intermedio, hanno assicurando il godimento di ampi poteri discrezionali, superando le intermediazioni burocratiche con gli altri livelli di governo (vedi caso PON Metro in Italia, unica esperienza in Europa). Quasi simile *trend* ha avuto lo sviluppo di altri strumenti “place-based”, anche sulla scorta del potente stimolo dato dal Rapporto Barca del 2009 a costruire strategie integrate nelle “aree interne” e marginali del continente. All’esito di questi sforzi è nata in Italia una Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) collocata come sperimentazione nell’Accordo di Partenariato 2014-2020 e proseguita nella programmazione 2021-2027. Tutto ciò *dovrà essere ribadito e rafforzato* anche nel nuovo ciclo di programmazione post 2027.

Tracce consistenti del ruolo degli enti locali nella politica di coesione si trovano nella lettera di mandato consegnata dalla Presidente Ursula von der Leyen al Ministro Fitto che ha ricevuto l’incarico di Commissario alla Coesione e alle Riforme e che potrà portare l’esperienza delle strategie territoriali italiane (conosciute da lui molto bene per aver ricoperto più volte il ruolo di Ministro della coesione e quello di presidente di Regione) anche nella discussione sul nuovo quadro pluriennale finanziario 2028-2034

I vantaggi di porre le istituzioni locali e i comuni al centro della politica di coesione sono duplici. In primo luogo, le buone istituzioni locali sono fondamentali per migliorare le prospettive di sviluppo di qualsiasi regione. In secondo luogo, il miglioramento delle istituzioni presenta notevoli vantaggi per l’elaborazione e l’attuazione di uno sviluppo efficiente e per tutte le politiche pubbliche. Su questo versante diventa necessario rafforzare lo sviluppo di capacità nell’intero ecosistema amministrativo. La politica di coesione dovrebbe investire nel rafforzamento della leadership e della professionalizzazione del personale in tutto l’ecosistema amministrativo, dalle autorità di gestione ai beneficiari.

Una sfida per i Comuni per rafforzare il dialogo e lo scambio pacifico fra tutti i territori dell’UE ed extra UE

Nel contesto di tensioni date, un pilastro importante per rilanciare la competitività del continente è rappresentato dalla *cooperazione territoriale europea* (CTE). Anche per il periodo 2021-2027 è confermata la partecipazione dell’Italia a tutti i 19 programmi CTE previsti dalla programmazione ed indicati per componente transfrontaliera (10 PO), transnazionale (5 PO) e interregionale (4 PO).

Gli obiettivi della cooperazione territoriale europea sono concepiti per risolvere i problemi che trascendono i confini nazionali e richiedono una soluzione comune, nonché per sviluppare congiuntamente le potenzialità dei diversi territori. Tra i principali fra questi obiettivi figurano il rafforzamento della governance collaborativa e la garanzia della sicurezza dell’Europa. In particolare, la cooperazione interregionale (componente “Interreg C”) opera a livello paneuropeo e interessa tutti gli Stati membri dell’UE e i paesi partner. *Creare reti volte a sviluppare buone pratiche e facilitare lo scambio e il trasferimento delle esperienze* dei territori dell’Unione, anche a livello culturale, è uno strumento utile a rafforzare la coesione e superare le sfide presenti e future.

Un cambiamento radicale della politica di coesione

Le considerazioni di cui innanzi, accelerate dal libro bianco sulla difesa e la possibile riduzione delle risorse destinate alla coesione, rendono non più procrastinabile una radicale modifica del ruolo e delle modalità di funzionamento delle politiche di coesione. Svimez da ultimo nel proprio quaderno³ evidenzia i limiti, oramai strutturali, dell’attuale modello, “la cui programmazione si fonda su obiettivi tematici generici e non adattabili alle diverse priorità e fabbisogni dei territori, secondo un criterio impernato sulla rendicontazione della spesa (*compliance based*) e non legato al raggiungimento di precisi obiettivi di crescita o di riduzione dei divari. Questo approccio, gestito attraverso una governance multilivello, tende a ridurre l’efficacia delle politiche di coesione soprattutto nei contesti caratterizzati da una bassa capacità di spesa e/o qualità delle Istituzioni. Non a caso, la letteratura economica concorda sui limitati risultati, per l’Italia, del precedente ciclo di coesione, nonostante si collochi al secondo posto in termini di risorse ricevute”. L’analisi di Svimez evidenzia come l’aspetto più critico è che le risorse destinate alle imprese superano i 9,2 mld di euro, che ne fanno, con il

³ Cfr Svimez Quaderno n. 70 “Presente e futuro delle politiche europee per la coesione”

31,7%, l'area con la maggiore quota di risorse, nonostante le agevolazioni non rappresentano lo strumento principale per attivare duraturi percorsi di crescita. Rispetto all'inizio della programmazione tali risorse sono aumentate del 68%, a fronte del 18% del resto d'Europa. Si tratta sicuramente di un dato preoccupante, soprattutto perché associato a scelte programmatiche che hanno ridotto le risorse per la realizzazione di infrastrutture per lo sviluppo economico e sociale".

È solo uno dei molteplici aspetti che andranno approfonditi nel contributo da offrire per una migliore efficacia della politica di coesione in particolare grazie al contributo dei Comuni.

10. Il rafforzamento del sistema dei Comuni in Europa

Per affrontare queste sfide e contribuire a costruire un futuro strutturale di pace è necessario rafforzare insieme l'integrazione europea e il ruolo delle autonomie. Per farlo, dobbiamo operare in due direzioni: potenziare la qualità dell'azione dei territori in Europa e dell'Europa nei territori. Il nuovo mandato del Parlamento, della Commissione e del Comitato delle Regioni⁴ offrono una buona occasione. Alle circostanze di ordine generale e strutturale di cui ai paragrafi precedenti, infatti, se ne aggiungono altre particolari per i Comuni italiani, scaturenti dalla recente tornata elettorale. Registriamo l'elezione di una squadra di parlamentari italiani ex sindaci, le cui competenze sono maturate positivamente a capo dei propri Comuni⁵, nonché nelle rappresentanze associative degli stessi. In parallelo, in Italia, una generazione di sindaci sta prestando una maggiore attenzione per l'Europa, individuata come priorità del proprio mandato a capo delle proprie organizzazioni rappresentative⁶.

Da questo quadro generale e particolare, strutturale e contingente assieme, emerge la necessità di un potenziamento dell'attività dei Comuni al processo ascendente e discendente europeo, nonché nei servizi offerti ai Comuni. Non può più essere inviata infatti una nuova, efficiente ed efficace azione dei Comuni italiani in Europa. Serve:

1. Un potenziamento del supporto alla rappresentanza dei Comuni per le materie di bilancio, coesione, vincoli e valutazioni di impatto, attraverso:

1.a) il supporto al Comitato delle Regioni, con un più stretto e continuativo lavoro con le associazioni di rappresentanza dei comuni e le relative competenze per materia⁷;

1.b) il supporto generale dell'azione dei Comuni, presso il Parlamento europeo in particolare, ma anche presso la Commissione e il Consiglio

⁴ Il Comitato delle Regioni (CdR) è stato istituito dal Trattato di Maastricht ed è attualmente regolato dagli articoli 300-305 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. È un comitato a carattere consultivo composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali dei Paesi aderenti all'Unione. Il CdR, dando il proprio parere in merito alle politiche dell'Unione, in particolare a quelle che hanno impatto al livello locale e regionale, è l'assemblea politica che dà voce agli enti locali e regionali nel processo di elaborazione delle politiche e della legislazione dell'Unione Europea. A norma dei trattati, la Commissione, il Parlamento e il Consiglio devono consultare il CdR ogni volta che sono avanzate proposte relative a settori con impatto regionale o locale. Inoltre, il CdR, qualora lo ritenga utile, può formulare un parere di propria iniziativa. Il CdR veglia sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, promuove i principi e i meccanismi della buona governance, incoraggia il processo di decentramento, favorisce la cooperazione tra gli enti regionali e locali e crea piattaforme, reti e forum per agevolare la cooperazione e lo scambio di esperienze tra regioni, città e comuni.

La nuova delegazione al CdR (Decisione del Consiglio del 9 dicembre 2014, CDR 198) individua i membri per il periodo dal 26 gennaio 2015 al 25 gennaio 2030.

⁵ Ai vertici delle Commissioni del Parlamento europeo: l'ex-sindaco di Bari, Antonio Decaro, nuovo presidente della commissione Ambiente, Sanità Pubblica e Sicurezza Alimentare (Envi). Si aggiungono dei 96 vicepresidenti delle 20 commissioni e 4 sottocommissioni parlamentari 12 italiani eletti il 23 luglio. In particolare, ci sono l'ex sindaco di Bergamo, Giorgio Gori (Itre) e l'ex sindaco di Pesaro, Matteo Ricci (Tran). Dario Nardella, ex sindaco di Firenze, coordina il gruppo S&D all'Agri.

⁶ L'elezione del Sindaco di Napoli, Gaetano Manfredi, a Presidente dell'ANCI è un viatico per intraprendere questa necessaria azione di rafforzamento dell'azione associata sui temi della coesione territoriale e dello sviluppo locale. La delega all'Europa, attribuita a Stefano Lo Russo, sindaco di Torino, e della sindaca di Campobasso, Marialuisa Forte, alla coesione, completano il quadro delle nuove funzioni.

⁷ I principi di riorganizzazione a cui si ispira la presente proposta di riorganizzazione sono quattro: a) una più stringente attività fra membri e associazioni di riferimento, al fine di rendere posizioni più rappresentative e meglio "istruite tecnicamente", potendo far riferimento alle competenze delle relative strutture associative capaci di poter supportare con competenze specifiche per materia e collegare meglio con le posizioni assunte sulle diverse tematiche da parte delle rispettive associazioni all'interno del sistema Paese, ed in particolare nelle posizioni espresse nell'istruttoria degli atti delle Conferenze o delle interlocuzioni con gli organi istituzionali (Governo e Parlamento); b) un maggiore coordinamento dei membri della delegazione, al fine di rendere - ove necessario - una "posizione italiana". Questa verrebbe valutata in modo comparativo con quella che ogni membro matura all'interno del proprio gruppo politico, unico momento di discussione e condivisione delle posizioni al quale attualmente partecipano i membri italiani e ovviamente ferma restando l'assoluta libertà di opinione dei singoli e di espressione "senza vincolo di mandato". Accanto ad un risultato "quantitativo", sul numero totale di pareri acquisiti dalla delegazione, che risulta sicuramente positivo, appare meno soddisfacente la capacità di incidere sulle decisioni finali del CdR, ma soprattutto sulle scelte che vengono assunte dal Parlamento e dalla Commissione in riferimento ai pareri espressi; c) una più strutturata azione europea, capace di poter generare a 360 gradi una maggiore azione di lobby per le autonomie e una ricaduta più ampia per i territori. Gli assi di attività possono essere molteplici: rafforzamento delle sinergie con le altre delegazioni e relativa progettualità su policy (soprattutto con capacità di "anticipazione"); candidature sui fondi diretti e indiretti; d) una proceduralizzazione che generi semplificazione e non aumento di costi di "apparato".

2. La costituzione di Centro studi finanza europea. Dal Quadro Finanziario Pluriennale agli strumenti attuativi e di regolazione. L'attività di ricerca, analisi e valutazione dovrebbe riguardare i principali strumenti messi in campo da UE per conseguire gli obiettivi di competitività e coesione europea: da Next Generation EU (e i futuri fondi a debito comune che venissero attivati), ai fondi strutturali, dagli investimenti BEI alla cooperazione territoriale, dai fondi a gestione diretta alle iniziative innovati urbane. Servirà altresì definire una valutazione delle policy rispetto ai vincoli (patto di stabilità ed equilibri di bilancio). Se infatti è vero che la finanza locale è una materia che la Costituzione italiana individua come competenza esclusiva dello Stato, è altrettanto vero che l'intero sistema finanziario europeo ha conseguenze dirette e indirette sulle grandezze economico-finanziarie e sulle relative regole impattanti anche sul comparto delle autonomie locali.

3. Una ridefinizione dell'indirizzo per i Servizi ai Comuni. Servizi "collettivi" per i Comuni. Si tratta di scegliere la "fascia alta" di servizi per i Comuni, evitando di entrare in concorrenza spinta con i privati che svolgono attività di consulenza e/o progettazione per i Comuni sui vari bandi. Es. la Valutazione di Impatto Territoriale.

4. Il miglioramento del lavoro nella fase discendente del processo comunitario: nella fase di recepimento normativo nazionale e regionale, in quella di monitoraggio di applicazione delle disposizioni comunitarie (d'intesa con i soggetti preposti), per le attività di informazione e diffusione,

Al riguardo, una forte disseminazione della cultura e delle pratiche europee, degli strumenti e dell'efficacia dei risultati risulterebbe necessaria anche al fine di rafforzare il progetto europeo. In prospettiva, il percorso di potenziamento dovrebbe coinvolgere più attivamente anche i livelli locali di rappresentanza dei Comuni, a partire dalle ANCI regionali più attive.

I passi operativi dovrebbero riguardare un progetto attuativo per sviluppare i punti innanzi, ma anche una agenda di priorità da individuare a livello di rappresentanza dei comuni e su cui lavorare prioritariamente nel Cdr e nella lobbying istituzionale verso le altre istituzioni europee. Il presente documento rappresenta uno strumento utile per rafforzare tale attività.

Si dovrebbero definire alcune materie di particolare impatto per i Comuni, quali le politiche per la casa, le politiche per la sicurezza urbana (a 360 gradi), le politiche per l'impatto e il riequilibrio demografico e i relativi servizi. In particolare, si segnala come sia stato in passato poco considerata dalla politica di coesione la dinamica demografica che oggi rappresenta una vera e propria urgenza per l'Unione e in particolare per l'Italia e che oggi costituisce necessariamente una priorità da affrontare sia per le esigenze collegate allo spopolamento e all'invecchiamento, sia alle questioni di pressione demografica e dei fenomeni migratori⁸.

Un percorso di ascolto sul territorio e dei referenti e dei rappresentanti negli organismi servirà ad individuare l'agenda delle priorità. I momenti principali di impegno saranno per la definizione del QFP e delle poste della coesione e la definizione della nuova Agenda urbana del Vice-Presidente Fitto (dicembre 2025). Un esempio concreto col quale cimentarsi nei prossimi mesi riguarda un aspetto dei fondi di coesione. Ci sarà da comprendere se il meccanismo di allocazione delle risorse della coesione nel MTR avviene realmente su base volontaria per i singoli Stati. E ci sarà da capire come la ridefinizione delle finalità del nuovo QFP verranno impegnate per le nuove urgenze europee.

Una discussione di alto profilo dovrà riguardare la posizione dei Comuni rispetto a questo nuovo quadro e rispetto alle modificate di contesto determinate dalle esigenze di potenziare la difesa. Un contributo da individuare riguarderà altresì se e come i Comuni possano contribuire attivamente per favorire percorsi utili per una migliore difesa, per una nuova idea di Europa più forte, coesa e solidale e per innovativi strumenti di partenariato e di pace. Non secondario appare oggi chiedersi come le autonomie locali possono fare positivamente la loro parte.

⁸ Cfr Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sul tema "Invertire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione" (2020/2039(INI)) e Parere del CdR del 20 novembre 2024 "Come sfruttare appieno il potenziale offerto dalla politica di coesione per affrontare il cambiamento demografico"

Bibliografia & Sitografia

- 1) **Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale**, marzo 2024, scaricabile dal sito: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_24_1616
- 2) **Bollettino monitoraggio politiche di coesione** (31 dicembre 2024), RGS MEF, marzo 2025, scaricabile dal sito: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-l/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione_2021-2027_e_2014-2020/
- 3) **La dimensione territoriale nelle politiche di coesione**, *XIV edizione*, IFEL 2024, scaricabile dal sito: <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/11669-la-dimensione-territoriale-nelle-politiche-di-coesione-stato-d-attuazione-e-ruolo-dei-comuni-nella-programmazione-2014-2020-e-2021-2027-quattordicesima-edizione-2024>
- 4) **Le Strategie territoriali nella Politica di coesione 2021-2027**, *IV edizione*, IFEL 2024, scaricabile dal sito: <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/11766-le-strategie-territoriali-nella-politica-di-coesione-2021-2027-ottobre-2024>
- 5) **La Cooperazione Territoriale Europea 2021-2027: le principali opportunità di finanziamento per i Comuni**, // *edizione*, IFEL 2025, scaricabile dal sito: <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/11816-la-cooperazione-territoriale-europea-2021-2017-le-principali-opportunita-di-finanziamento-per-i-comuni>
- 6) **Group of high-level specialists on the future of Cohesion Policy**, *Rapporto finale*, febbraio 2024, scaricabile dal sito: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/future-cohesion-policy_en
- 7) **Much more than a market** (*Rapporto Letta*), aprile 2024, scaricabile dal sito: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- 8) **The future of European competitiveness** (*Rapporto Draghi*), settembre 2024, scaricabile dal sito: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
- 9) **Rafforzare la preparazione e la prontezza civile e militare dell'Europa** (Relazione Niinistö), novembre 2024, scaricabile dal sito: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/agenda/briefing/2024-11-13/4/preparazione-dell-ue-ad-un-mondo-incerto-dibattito-sulla-relazione-niinisto>
- 10) **Political guidelines for the next European Commission 2024-2029**, *U. Von der Layen*, luglio 2024, scaricabile dal sito: https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en
- 11) **La strada verso il prossimo quadro finanziario pluriennale - COM/2025/46 definitivo**, febbraio 2025, scaricabile dal sito: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_486
- 12) **Parlamento Europeo: Progetto di Relazione su un rinnovato bilancio a lungo termine per l'Unione in un mondo che cambia**, gennaio 2025, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PA-769925_IT.docx
- 13) **Parlamento Europeo: Proposta di Risoluzione sul libro bianco sul futuro della difesa europea**, scaricabile dal sito: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-10-2025-0149_IT.html
- 14) **Parere del Comitato europeo delle regioni – Una politica di coesione rinnovata per il post-2027 che non lasci indietro nessuno**, gennaio 2025, scaricabile dal sito: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/285/oj>
- 15) **Parere del Comitato europeo delle regioni – Bilancio dell'UE e politiche basate sul territorio: proposte di nuovi meccanismi di progettazione e attuazione nel QFP per il periodo successivo al 2027**, gennaio 2025, scaricabile dal sito: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/279/oj>
- 16) **Presente e futuro delle politiche di coesione**, Quaderni SVIMEZ n°70, 2024, scaricabile dal sito: <https://lnx.svimez.info/svimez/per-la-politica-di-coesione-applicare-il-metodo-pnrr/>