

# Analisi della proposta della Commissione europea sul QFP per il periodo 2028-2034

---

Mappatura dei rischi e delle opportunità  
per la politica di coesione e lo sviluppo  
regionale



# Analisi della proposta della Commissione europea sul QFP per il periodo 2028-2034

---

Mappatura dei rischi e delle opportunità  
per la politica di coesione e lo sviluppo  
regionale

## **Abstract**

Il presente studio valuta in che modo il regolamento proposto sui piani di partenariato nazionali e regionali (NRPP) ristruttura il sostegno relativo alla politica di coesione e allo sviluppo regionale. Sulla base di tale analisi, formula raccomandazioni politiche su come la proposta potrebbe essere adeguata per conseguire meglio gli obiettivi di coesione.

Il presente documento è stato commissionato dal Dipartimento Politiche per lo Sviluppo Regionale, l'Agricoltura e la Pesca del Parlamento europeo su richiesta della Commissione per lo Sviluppo Regionale.

Il presente documento è stato richiesto dalla commissione per lo sviluppo regionale del Parlamento europeo.

## **AUTORI**

Eulalia RUBIO, Istituto Jacques Delors

Cinzia ALCIDI, Centro per gli studi politici europei (CEPS)

## **RINGRAZIAMENTI**

Gli autori desiderano ringraziare Marjorie Jouen e Carlos Mendez per i loro commenti approfonditi sulla relazione.

## **CONTATTI AL PARLAMENTO EUROPEO**

Coordinamento: Kelly SCHWARZ e Ruben Johann HAGELS (tirocinante)

Assistenza editoriale: Iveta OZOLINA

Assistenza alla comunicazione: Iveta OZOLINA

Per inviare commenti o richiedere copie, scrivere a: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **VERSIONE/I**

Originale: inglese

Traduzione (solo sintesi): FR, DE, IT, ES, PL e RO Manoscritto completato nel marzo 2026.

Questo documento è disponibile su Internet all'indirizzo:

- [Research4committees.blog](https://research4committees.blog)
- [Think Tank del Parlamento europeo](#)

Ulteriori informazioni sulla ricerca condotta dal Dipartimento Politico del Parlamento europeo per conto della commissione REGI sono disponibili all'indirizzo: <https://research4committees.blog/regi/>

## **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI DEL PRESENTE DOCUMENTO**

Rubio, Eulalia & Cinzia Alcidi. 2026. *Analisi della proposta della Commissione europea sul QFP per il periodo 2028-2034 - Mappatura dei rischi e delle opportunità per la politica di coesione e lo sviluppo regionale*.

Bruxelles: Parlamento europeo, Dipartimento Politiche per lo sviluppo regionale, l'agricoltura e la pesca

Per le citazioni nel testo: Rubio & Alcidi, 2026

## **DICHIARAZIONE DI NON RESPONSABILITÀ**

Le opinioni espresse in questa pubblicazione sono esclusivamente quelle degli autori e non devono essere considerate rappresentative della posizione ufficiale del Parlamento europeo.

## **INTELLIGENZA ARTIFICIALE**

Notebook LM è stato utilizzato come strumento di supporto analitico per facilitare la revisione dei testi giuridici pertinenti e l'identificazione degli elementi di continuità e cambiamento tra i quadri legislativi 2021–2027 e 2028–2034. ChatGPT 5.2. è stato utilizzato per migliorare la leggibilità del testo. I contenuti generati dall'IA in questo testo sono stati revisionati dagli autori.

## **DIRITTI D'AUTORE**

© Unione Europea, 2026

Immagine di copertina: su licenza di stock.adobe.com

## **LICENZA**

Il riutilizzo del presente documento è autorizzato ai sensi della licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale (CC-BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Per utilizzare o riprodurre elementi che non sono di proprietà dell'Unione europea, potrebbe essere necessario richiedere l'autorizzazione direttamente ai rispettivi titolari dei diritti.

## **IDENTIFICATORI**

PDF Web      ISBN 978-92-848-3486-0 | doi:10.2861/4555208 | QA-01-26-056-EN-N PDF X  
ISBN 978-92-848-3487-7 | doi:10.2861/5199122 | QA-01-26-056-EN-C

## INDICE

<b>ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI</b>	<b>6</b>
<b>ELENCO DEI RIQUADRI</b>	<b>7</b>
<b>ELENCO DELLE FIGURE</b>	<b>7</b>
<b>SINTESI</b>	<b>8</b>
<b>1. INTRODUZIONE</b>	<b>11</b>
<b>2. LA POLITICA DI COESIONE 2021–2027 E LA PROPOSTA DI NRPP 2028–2034: MAPPARE CONTINUITÀ E CAMBIAMENTO</b>	<b>13</b>
2.1. Struttura generale	14
2.1.1. Un quadro normativo e di pianificazione più integrato	14
2.1.2. Una formula di ripartizione diversa, ma modifiche minime alle dotazioni nazionali	15
2.2. Obiettivi, destinazione specifica e norme di cofinanziamento	16
2.2.1. Confronto tra gli obiettivi specifici del PC 2021-2027 e gli obiettivi specifici dei PNRR	17
2.2.2. Concentrazione tematica e regole di destinazione tematica	17
2.2.3. Regole di destinazione geografica	18
2.2.4. Norme di cofinanziamento	19
2.3. Governance	19
2.3.1. Principio di partenariato	19
2.3.2. Pianificazione e attuazione dei fondi UE	20
2.4. Norme di gestione finanziaria e quadro di riferimento per la performance	20
2.4.1. Pagamenti UE: passaggio da un approccio basato sui costi a uno basato sui risultati	20
2.4.2. Regola di disimpegno e prefinanziamento	21
2.5. Riforme e condizionalità dello Stato di diritto	21
2.5.1. Riforme politiche	21
2.5.2. Condizionalità dello Stato di diritto	21
2.6. Flessibilità e sinergie con altri programmi dell'UE	22
2.6.1. Flessibilità nella risposta alle crisi e alle esigenze emergenti	22
2.6.2. Sinergie con altri programmi dell'UE	22
<b>3. PERSEGUIRE GLI OBIETTIVI DI COESIONE ATTRAVERSO I NUOVI PIANI NAZIONALI: RISCHIO DI EMARGINAZIONE O RIFRAMMENTAZIONE STRATEGICA?</b>	<b>25</b>
3.1. Raccomandazione 1: Chiarire la logica di intervento per promuovere la coesione e riformulare di conseguenza gli obiettivi della proposta	27
3.2. Raccomandazione 2: Incaricare la Commissione di emanare per orientare la preparazione dei piani	27
3.3. Raccomandazione 3: Sottoporre i piani a una valutazione d'impatto territoriale (VIT)	28

3.4.	Raccomandazione 4: Chiarire il significato di «diritto di soggiorno»	28
<b>4.</b>	<b>UNA GOVERNANCE PIÙ CENTRALIZZATA: IMPLICAZIONI PER LE AUTORITÀ REGIONALI E LOCALI</b>	<b>30</b>
4.1.	Raccomandazione 5: Un “controllo giuridico” a corredo del “controllo regionale”	31
4.2.	Raccomandazione 6: Definire tappe e obiettivi specifici per regione per le misure del NRPP in settori di competenza regionale esclusiva	32
4.3.	Raccomandazione 7: Garantire pagamenti prevedibili e tempestivi alle autorità regionali autorità	32
<b>5.</b>	<b>IMPLICAZIONI DELL'ADOZIONE DI UN QUADRO DI PROGRAMMAZIONE PIÙ FLESSIBILE E INTEGRATO</b>	<b>33</b>
5.1.	Raccomandazione 8: Sostituire l'obiettivo del 10% per le zone rurali con una destinazione del 10% a sostegno delle strategie di sviluppo locale integrato	34
5.2.	Raccomandazione 9: garantire che gli stanziamenti destinati alle regioni meno sviluppate sostengano interventi legati alla coesione	34
5.3.	Raccomandazione 10: Impedire l'accesso anticipato alla riserva per la revisione intermedia	34
<b>6.</b>	<b>DAL RIMBORSO BASATO SUI COSTI A QUELLO BASATO SULLE PRESTAZIONI: SFIDE E RISCHI DI ATTUAZIONE</b>	<b>36</b>
6.1.	Raccomandazione 11: Fornire orientamenti chiari e un'assistenza tecnica rafforzata alle amministrazioni più deboli	37
6.2.	Raccomandazione 12: Sviluppare un manuale metodologico per il calcolo dei valori di pagamento	38
6.3.	Raccomandazione 13: Definire tappe fondamentali per sostenere le attività più a rischio e sperimentali	38
<b>7.</b>	<b>OLTRE I PIANI NAZIONALI: COMPLEMENTARITÀ E SINERGIE CON IL FONDO EUROPEO PER LA COMPETITIVITÀ</b>	<b>39</b>
7.1.	Raccomandazione 14: Garantire sinergie tra l'ECF e lo strumento dell'UE	40
7.2.	Raccomandazione 15: Rafforzare il sostegno finanziario ai progetti di investimento innovativi interregionali (I3) e incentivare l'adozione delle strategie di specializzazione intelligente (S3)	41
<b>8.</b>	<b>IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO NELL'ADOZIONE E NEL MONITORAGGIO DEI PIANI E NELL'UTILIZZO DELLO STRUMENTO UE</b>	<b>42</b>
8.1.	Raccomandazione 16: Rafforzare la capacità del PE di supervisionare l'attuazione dei piani	43
8.2.	Raccomandazione 17: Concedere più tempo al Parlamento e al Consiglio per la revisione atti delegati	43
8.3.	Raccomandazione 18: Garantire un coinvolgimento adeguato del Parlamento europeo nelle decisioni relative alla mobilitazione dello strumento dell'UE	43
<b>9.</b>	<b>OSSERVAZIONI CONCLUSIVE</b>	<b>45</b>
9.1.	Raccomandazioni politiche	46
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>48</b>
	<b>ALLEGATO I. CONFRONTO TRA LE BASI GIURIDICHE 2021-2027 E 2028-2034 PER POLITICA DI COESIONE</b>	<b>50</b>
	<b>ALLEGATO II. CONFRONTO TRA GLI OBIETTIVI SPECIFICI DEI 28 FONDI E QUELLI DELLA</b>	

**ALLEGATO III. LA DIMENSIONE TERRITORIALE DEI 28 OBIETTIVI SPECIFICI DEL FONDO  
NEL QUADRO DEI PILASTRI “PROSPERITÀ” E “SICUREZZA E DIFESA”**

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

<b>PAC</b>	Politica agricola comune
<b>FC</b>	Fondo di coesione
<b>CP</b>	Politica di coesione
<b>CPR</b>	Regolamento sulle disposizioni comuni
<b>Raccomandazioni specifiche per paese</b>	Raccomandazioni specifiche per paese
<b>FESR</b>	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
<b>FEG</b>	Fondo europeo agricolo di garanzia
<b>FCE</b>	Fondo europeo per la competitività
<b>FEMAF</b>	Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura
<b>FESR</b>	Fondo europeo di sviluppo regionale
<b>FSE</b>	Fondo sociale europeo
<b>FSE+</b>	Fondo sociale europeo Plus
<b>FNLC</b>	Finanziamento non legato ai costi
<b>RNL</b>	Reddito nazionale lordo
<b>IPCEI</b>	Progetto importante di interesse comune europeo
<b>JTF</b>	Fondo per una transizione giusta
<b>LDR</b>	Regioni meno sviluppate
<b>MDR</b>	Regioni più sviluppate
<b>MFF</b>	Quadro finanziario pluriennale
<b>NRPP</b>	Piani di partenariato nazionali e regionali
<b>NRRP</b>	Piani nazionali di ripresa e resilienza
<b>NUTS</b>	Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica
<b>PO</b>	Obiettivi strategici
<b>RRF</b>	Strumento per la ripresa e la resilienza
<b>SO</b>	Obiettivi specifici
<b>SCO</b>	Opzioni di costo semplificate
<b>SCF</b>	Fondo per il clima sociale
<b>TFUE</b>	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
<b>TR</b>	Regioni in transizione

## ELENCO DEI RIQUADRI

Riquadro 1. Il funzionamento del «meccanismo di orientamento» secondo la lettera inviata dalla presidente Von der Leyen alla presidente Metsola il 9 novembre 2025	23
Riquadro 2. Quadro istituzionale e normativo generale	50
Riquadro 3. Regole di allocazione finanziaria	52
Riquadro 4. Obiettivi, destinazione dei fondi e norme di cofinanziamento	53
Riquadro 5. Governance	58
Riquadro 6. Programmazione e attuazione	61
Riquadro 7. Indicatori di performance, tappe fondamentali e obiettivi, trasparenza	62
Riquadro 8. Riforme e condizionalità dello Stato di diritto	63
Riquadro 9. Flessibilità, strumento dell'UE e sinergie con altri programmi dell'UE	64
Riquadro 10. Confronto tra gli obiettivi specifici del NRPP e quelli del periodo 2021-2027 FESR/Fondo di coesione e FSE+	68
Riquadro 11. Gli obiettivi specifici nell'ambito dei pilastri «prosperità» e «sicurezza e difesa», secondo la loro dimensione territoriale	76

## ELENCO DELLE FIGURE

Figura 1. Una bussola per comprendere le implicazioni della proposta NRPP per la coesione	14
Figura 2. Confronto tra gli stanziamenti del PC e della PAC per il periodo 2021-2027 e gli stanziamenti generali del NRPP per il periodo 2028-2034 a prezzi costanti, in miliardi di euro	16
Figura 3. Quota degli importi accantonati in percentuale dello stanziamento totale del NRPP in tutti i 27 Stati membri	18
Figura 4. Panoramica sintetica delle raccomandazioni politiche volte a migliorare la coesione nei PNR	46

## SINTESI

Il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2028-2034 della Commissione propone di fondere tutti i fondi dell'UE a gestione concorrente (politica di coesione, politica agricola comune (PAC) e affari interni) in un unico fondo europeo attuato attraverso i piani di partenariato nazionali e regionali (NRPP). Questo modello integrato solleva diverse questioni relative agli obiettivi, alla governance e all'attuazione del sostegno dell'UE rilevante per la politica di coesione (PC).

### Obiettivo dello studio

Il presente studio valuta in che modo la proposta di NRPP ristruttura il sostegno relativo alla PC e allo sviluppo regionale. Esso illustra la continuità e i cambiamenti tra il quadro della PC 2021-2027 e la proposta di PC post-2027, esamina le potenziali implicazioni e offre raccomandazioni politiche concrete per migliorare l'efficacia della proposta nel raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione.

### Risultati chiave e raccomandazioni politiche

#### 1. Capacità di perseguire gli obiettivi di coesione

La proposta di NRPP non è sostenuta da una logica di intervento chiaramente articolata per promuovere la coesione. Essa presuppone che destinare risorse alle regioni meno sviluppate e garantire una distribuzione territoriale equilibrata sia sufficiente a sostenere la coesione. Tuttavia, la nuova architettura offre anche opportunità: i piani integrati possono sostenere risposte territoriali più coerenti e consentire una maggiore flessibilità per affrontare le nuove sfide della coesione. L'inclusione di riforme può inoltre orientare le politiche nazionali in una direzione più favorevole alla coesione.

Per garantire che queste opportunità siano realizzate mitigando al contempo i rischi, lo studio raccomanda:

- **Chiarire la logica degli interventi di coesione:** allineare gli obiettivi generali e specifici della proposta in modo che i piani contribuiscano esplicitamente a ridurre le disparità territoriali, oppure riconoscere formalmente il loro ruolo nella realizzazione delle priorità settoriali dell'UE.
- **Elaborare raccomandazioni specifiche dell'UE in materia di coesione:** la Commissione dovrebbe emanare raccomandazioni autonome in materia di coesione specifiche per paese, analogamente alle "raccomandazioni nazionali relative alla PAC" incluse nell'articolo 2 del regolamento PAC 2028-2034, per guidare la preparazione dei piani.
- **Introdurre valutazioni d'impatto territoriale (TIA) obbligatorie:** se la TIA individua importanti conseguenze territoriali negative di determinati interventi dei PNRR, gli Stati membri dovrebbero giustificare l'elevato beneficio netto di tali interventi o spiegare come intendono mitigarne gli effetti attraverso politiche nazionali complementari.
- **Chiarire il concetto di «diritto/libertà di rimanere»:** fornire indicazioni sul suo significato per garantire interventi concreti e realistici a sostegno delle aree più svantaggiate.

#### 2. Governance e ruolo delle autorità regionali e locali

Nella proposta di NRPP, il ruolo delle autorità regionali e locali nella pianificazione e nell'attuazione è lasciato in gran parte a ciascun Stato membro, che può decidere se includere capitoli territoriali. Sebbene questo approccio rispecchi alcuni aspetti dell'attuale politica di coesione, l'assenza di una rigorosa destinazione regionale, combinata con un approccio integrato, indica un modello di governance più centralizzato. Sebbene tale centralizzazione possa migliorare il coordinamento e l'efficienza, gli accordi di governance devono continuare a rispettare il principio di sussidiarietà e garantire una chiara catena di responsabilità. Per rafforzare la governance territoriale e la responsabilità, lo studio raccomanda:

- **Aggiungere un «controllo giuridico» al «controllo regionale»:** il controllo regionale dovrebbe verificare il rispetto della sussidiarietà e della ripartizione giuridica delle competenze.

- **Introdurre tappe e obiettivi specifici per regione nei settori di competenza regionale esclusiva:** i progressi e i pagamenti potrebbero essere valutati per regione per garantire la responsabilità e evitare di penalizzare le regioni con buoni risultati.
- **Garantire pagamenti prevedibili e tempestivi alle regioni:** istituire meccanismi che impediscano ai governi centrali di controllare i tempi di pagamento attraverso l'inclusione selettiva di tappe fondamentali, preservando al contempo la necessaria flessibilità di attuazione.

### 3. Programmazione integrata e flessibile

Il passaggio a una programmazione più integrata offre l'opportunità di ridurre le sovrapposizioni tra la PAC e la spesa per la coesione, ma in un contesto di dotazione finanziaria ridotta in termini reali, rischia di intensificare la concorrenza di bilancio tra le due. L'obiettivo del 10% per le zone rurali rischia di essere assorbito dagli interventi legati alla PAC e sarà difficile da monitorare. La proposta di PNRR riserva il 15% dei fondi del PNRR da ridistribuire dopo la revisione intermedia per rispondere a nuove esigenze e considerazioni di rendimento (articolo 14, paragrafo 2, lettera b), ma c'è il rischio che questi fondi vengano utilizzati in anticipo per esigenze a breve termine.

Per evitare che questi rischi si concretizzino, lo studio raccomanda:

- **Sostituire l'obiettivo del 10% per le zone rurali con una destinazione specifica del 10% a sostegno di strategie di sviluppo locale integrate,** lasciando agli Stati membri la facoltà di distribuire gli importi tra le diverse realtà locali.
- **Proteggere i finanziamenti destinati alle regioni meno sviluppate:** escludere la spesa della PAC e della politica comune della pesca dal calcolo delle dotazioni minime per le regioni meno sviluppate, al fine di garantire che tali fondi sostengano interventi legati alla coesione.
- **Impedire l'accesso anticipato alle riserve della revisione intermedia** eliminando la possibilità di mobilitare in anticipo le risorse della riserva «in circostanze debitamente giustificate ed eccezionali» (art. 14, paragrafo 2, lettera b).

### 4. Sfide e rischi legati al passaggio a un modello di erogazione basato sui risultati

L'approccio basato sui risultati dell'NRPP affronta diverse carenze del RRF (ad esempio armonizzando gli indicatori di output). Tuttavia, inizialmente potrebbe aumentare la complessità amministrativa e regole di audit poco chiare potrebbero incoraggiare il proseguimento della raccolta dei dati sui costi. Le tappe intermedie potrebbero inoltre risultare più difficili da applicare alle operazioni innovative e ad alto rischio.

Per affrontare queste sfide, lo studio raccomanda:

- **Fornire orientamenti e un'assistenza tecnica più incisiva alle amministrazioni più deboli:** la Commissione dovrebbe emanare metodologie chiare per definire le tappe fondamentali, gli obiettivi e i valori di erogazione, elaborare costi unitari standard o tassi forfettari e offrire un sostegno mirato alle amministrazioni più deboli.
- **Creare un manuale metodologico per i valori di erogazione:** la Commissione dovrebbe stabilire valori di erogazione predefiniti per i risultati delle riforme e criteri armonizzati per il calcolo dei valori di erogazione in tutti gli Stati membri per i tipi di investimenti comunemente sostenuti.
- **Adattare le tappe fondamentali per i progetti innovativi o rischiosi:** consentire modelli alternativi di tappe fondamentali in modo che il finanziamento basato sui risultati non scoraggi la sperimentazione o l'innovazione.

### 5. Sinergie con il Fondo europeo per la competitività (ECF)

La proposta NRPP include alcuni meccanismi per promuovere sinergie con l'ECF nella fase di attuazione. Tuttavia, tali meccanismi sono concepiti principalmente per garantire finanziamenti UE a progetti eccellenti (tramite i "sigilli") o per ridurre l'onere amministrativo a carico delle autorità NRPP delegando compiti di attuazione a livello UE (tramite trasferimenti). Esiste una tensione fondamentale

tra l'ECF, che sostiene la competitività sfruttando le economie di scala, e i NRPP, che mirano a garantire uno sviluppo territorialmente equilibrato e a promuovere la convergenza. Per ridurre questa tensione, lo studio raccomanda:

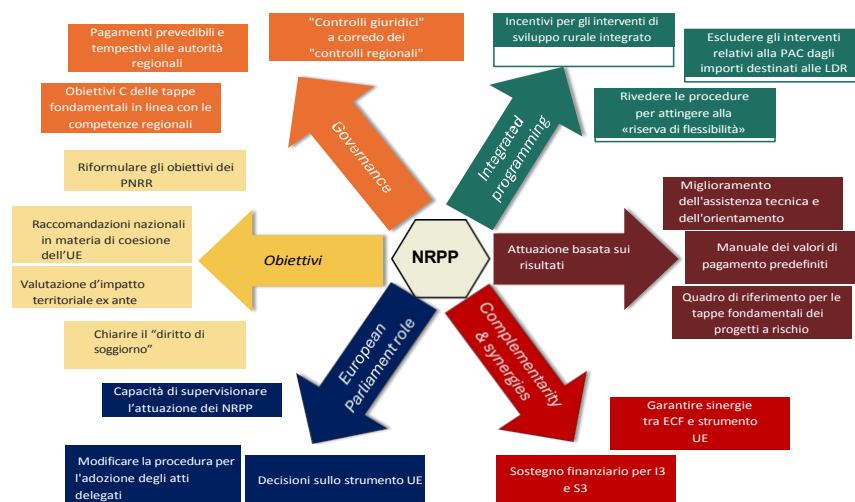
- **Garantire sinergie tra l'ECF e lo strumento UE:** lo strumento UE dovrebbe integrare le azioni dell'ECF per sostenere lo "sviluppo armonioso complessivo" dell'Unione ai sensi dell'articolo 174 del TFUE. L'«azione dell'Unione» dell'Allegato XV, che consente il sostegno a progetti transfrontalieri e multinazionali (compresi i Progetti Importanti di Interesse Comune Europeo) e alle iniziative volte a colmare il divario di innovazione, dovrebbe essere riformulata per chiarire che tali interventi saranno progettati in stretta coordinazione con le azioni del FCE.
- **Promuovere strumenti di innovazione basati sul territorio:** mantenere e rafforzare i progetti di investimento innovativo interregionale (I3) e incentivare le strategie di specializzazione intelligente (S3).

## 6. Ruolo del Parlamento europeo

La proposta di NRPP offre potenziali vantaggi in termini di trasparenza, ma rischia di limitare la capacità del Parlamento di esercitare un controllo efficace e di decidere sull'uso dello strumento dell'UE. Lo studio raccomanda:

- **Rafforzare il monitoraggio parlamentare dell'attuazione:** richiedere una rendicontazione più frequente da parte della Commissione (ad esempio, relazioni semestrali sull'attuazione) e consentire al Parlamento di accedere alle relazioni delle riunioni di revisione annuali, in modo che il controllo vada oltre la verifica del completamento delle tappe fondamentali e valuti le prestazioni effettive.
- **Prorogare il termine per la revisione degli atti delegati:** modificare l'articolo 87, paragrafo 6 (procedura di adozione degli atti delegati) per concedere al Parlamento e al Consiglio due mesi di tempo per esaminare il contenuto degli atti e sollevare obiezioni, se necessario.
- **Garantire il coinvolgimento del Parlamento nella mobilitazione dello strumento UE:** richiedere alla Commissione di presentare un piano di mobilitazione dettagliato nella sua relazione strategica che precede il progetto di bilancio annuale, consentendo al Parlamento e al Consiglio di definire le priorità di finanziamento nel meccanismo di orientamento politico che precede la procedura di bilancio annuale.

Panoramica delle raccomandazioni politiche volte a migliorare la coesione nella proposta del PNRR



Fonte: elaborazione degli autori

## 1. INTRODUZIONE

Nel luglio 2025, la Commissione europea ha presentato la sua proposta relativa al quadro finanziario pluriennale (QFP) 2028-2034, delineando una riforma di ampia portata del bilancio dell'UE volta a semplificarne l'attuazione, a rafforzare la coerenza delle politiche e a migliorarne i risultati.

La proposta della Commissione relativa al QFP 2028-2034 prevede cambiamenti significativi nella struttura e nella composizione dei finanziamenti dell'UE, con potenziali implicazioni di grande rilevanza per l'attuazione della politica di coesione (PC). Un elemento centrale della riforma è la fusione di tutti gli attuali fondi dell'UE attuati in gestione concorrente, compresi i fondi della PC, quelli della politica agricola comune (PAC) e quelli relativi agli «affari interni».

- in un unico fondo dell'UE denominato «Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e le zone rurali, la pesca e gli affari marittimi, la prosperità e la sicurezza» («il Fondo»). Questo nuovo Fondo sarà attuato attraverso piani nazionali (i «Piani di partenariato nazionali e regionali» o NRPP), segnando il passaggio a un modello di attuazione più integrato. Questo nuovo approccio solleva diverse questioni relative all'entità e alla tipologia del sostegno agli obiettivi di coesione dell'UE, al ruolo delle autorità regionali e locali nella pianificazione, nell'attuazione e nel controllo dei progetti finanziati dall'UE, alla distribuzione dei fondi tra le regioni, alle implicazioni dell'adozione di un approccio di attuazione basato sui risultati e alle interazioni tra la politica di coesione e le altre politiche dell'UE.

Questi cambiamenti vengono introdotti in un momento in cui la politica di coesione si trova ad affrontare un contesto politico più complesso che mai. Una serie di crisi, il calo della competitività globale dell'UE e un contesto geopolitico più polarizzato hanno intensificato la pressione per allineare meglio la PC alle esigenze emergenti e alle priorità dell'UE. Allo stesso tempo, è cambiata anche la natura delle sfide di coesione dell'UE: il divario storico tra Est e Ovest si è ridotto, un numero crescente di regioni a reddito medio sembra essere intrappolato in una «trappola dello sviluppo» e in molti Stati membri l'attività economica è sempre più concentrata nelle grandi aree urbane. Parallelamente, le persistenti carenze di attuazione dell'attuale politica di coesione — quali le preoccupazioni relative alla fase di assorbimento, i quadri normativi frammentati e l'elevata complessità amministrativa — insieme all'esperienza acquisita con il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) nell'attuazione di piani integrati secondo un approccio basato sui risultati, hanno rafforzato le richieste di riforma. Tali richieste sottolineano la necessità di semplificare la progettazione e l'attuazione della politica, migliorare la coerenza tra gli strumenti e spostare l'attenzione dalla conformità in termini di costi e procedure al raggiungimento dei risultati.

In questo contesto, l'obiettivo del presente studio è valutare in che modo la proposta della Commissione relativa al QFP riorganizza i finanziamenti destinati alla politica di coesione e allo sviluppo regionale. Sulla base di tale analisi, lo studio formula raccomandazioni politiche volte a orientare la posizione del Parlamento europeo su come la proposta potrebbe essere modificata per migliorarne l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione.

Lo studio è strutturato in due parti.

La **prima parte (capitolo 1)** fornisce una mappatura fattuale degli elementi di continuità e cambiamento tra il quadro della PC 2021-2027 e la proposta di PC post-2027. Questa analisi si basa principalmente su un confronto giuridico tra l'attuale quadro legislativo della PC — composto da quattro atti giuridici<sup>1</sup> — e il progetto di regolamento 2028-2034 che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e gli affari marittimi, la prosperità e la sicurezza (di seguito, il “progetto di regolamento NRPP”). Il progetto di regolamento NRPP pubblicato nel luglio 2025 è stato oggetto di alcune modifiche proposte dalla presidente Von der Leyen in due lettere inviate ai legislatori dell'UE il 9 novembre 2025 e il 6 gennaio 2026. Dato che tali modifiche proposte sono state

---

<sup>1</sup> Il [regolamento sulle disposizioni comuni \(CPR\)](#); il [regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale \(FESR\) e al Fondo di coesione \(FC\)](#), il [regolamento relativo al Fondo sociale europeo Plus \(FSE+\)](#) e il [regolamento relativo al Fondo per una transizione giusta \(JTF\)](#)

integrati nelle discussioni in corso sulla proposta, ne teniamo conto anche nella nostra analisi.

La **seconda parte (capitoli da 2 a 8)** esamina le potenziali implicazioni di questi cambiamenti per la pianificazione e l'attuazione della politica di coesione. Essa analizza:

- come la nuova architettura possa influire sulla capacità dell'UE di affrontare le sfide della coesione;
- come i PPRN potrebbero ridefinire il ruolo delle autorità regionali e locali nella progettazione e nell'erogazione dei fondi UE;
- le implicazioni del passaggio a un quadro di programmazione unico e più flessibile, con particolare attenzione ai rischi e alle opportunità associati alla combinazione dei fondi del PC e della Politica Agricola Comune (PAC);
- le sfide e i rischi legati al passaggio a un modello di erogazione basato sui risultati;
- la possibilità di rafforzare le sinergie con altre politiche dell'UE, in particolare quelle finanziate attraverso il Fondo europeo per la competitività (ECF); e
- la misura in cui il ruolo del Parlamento europeo nel controllo e nella supervisione delle politiche, nonché in qualità di autorità di bilancio, è adeguatamente preservato nella proposta.

Questa seconda parte dell'analisi ha carattere più esplorativo e attinge a una serie di fonti, tra cui le relazioni di valutazione intermedia degli attuali fondi della politica di coesione e del RRF, analisi esistenti condotte da esperti indipendenti e parti interessate sulla nuova proposta di QFP della Commissione, nonché approfondimenti tratti da 13 interviste semi-strutturate condotte tra novembre 2025 e gennaio 2026 con rappresentanti di varie istituzioni europee, esperti indipendenti con una lunga esperienza nella valutazione e nell'analisi della politica di coesione dell'UE, funzionari nazionali attuali ed ex incaricati della gestione dei fondi UE e rappresentanti di organizzazioni che rappresentano gli enti regionali e locali.

Infine, va sottolineato che molte delle questioni esaminate non si prestano a conclusioni definitive. Le modifiche normative proposte sono sostanziali e alcune delle loro implicazioni pratiche rimangono incerte in questa fase. Inoltre, come evidenziato dalle interviste condotte, le opinioni delle parti interessate divergono su diversi aspetti della riforma. Ove possibile, lo studio cerca di riflettere questa diversità di prospettive e di rendere esplicito il grado di incertezza che circonda gli effetti attesi delle modifiche proposte.

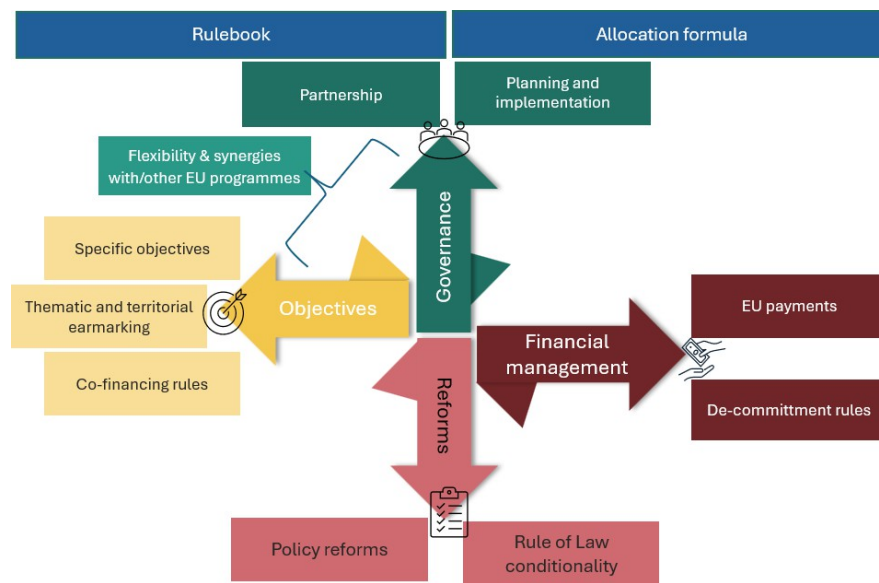
## 2. LA POLITICA DI COESIONE 2021-2027 E LA PROPOSTA DI PNRR 2028-2034: UN'ANALISI DI CONTINUITÀ E CAMBIAMENTO

### RISULTATI PRINCIPALI

- La proposta di PNR sostituisce l'attuale struttura di coesione multifondo (FESR, FC, FSE+, FTT) con un unico fondo generale che copre tutti gli strumenti a gestione concorrente. Sebbene il FESR, il FC e il FSE+ rimangano formalmente in vigore, essi non dispongono di un bilancio dedicato. Tutti i fondi a gestione concorrente operano secondo un unico insieme di norme in materia di programmazione, ammissibilità, controllo e destinazione, sostituendo l'attuale regime differenziato previsto dal regolamento comune.
- Sebbene la formula di ripartizione sia stata ridisegnata e le dotazioni consolidate, le quote nazionali rimangono sostanzialmente invariate a causa dei massimali e delle reti di sicurezza. Tuttavia, la dotazione complessiva diminuisce in termini reali (~14%).
- Il Fondo sostiene cinque obiettivi generali. Il primo rispecchia in linea di massima gli attuali obiettivi della politica di coesione: ridurre gli squilibri regionali e promuovere la cooperazione territoriale. Gli obiettivi due, tre e quattro si concentrano sul sostegno all'attuazione degli obiettivi sociali dell'UE, della PAC e della politica comune della pesca. Il quinto obiettivo mira invece a promuovere e sostenere la democrazia e i principi dello Stato di diritto nell'UE. Questi obiettivi saranno perseguiti attraverso 28 obiettivi specifici (SO), ma la proposta non chiarisce in che modo i cinque obiettivi generali si relazionino ai 28 SO.
- È previsto un importo minimo vincolato per gli interventi della PAC, ma non per quelli della PC. Gli Stati membri godono di ampia discrezionalità nell'assegnazione dell'importo non vincolato e possono utilizzarlo per rafforzare gli interventi relativi alla PAC.
- Esistono dotazioni predefinite per le regioni meno sviluppate, ma non per le regioni in transizione e per quelle più sviluppate. Tuttavia, gli Stati membri devono indicare come distribuiranno i fondi del PNRR tra le tre categorie di regioni. Le zone rurali devono ricevere almeno il 10% del finanziamento totale del PNRR.
- I pagamenti passeranno da un sistema basato sui costi a uno basato sul raggiungimento di tappe fondamentali e obiettivi. I pagamenti saranno calcolati in base a importi prestabiliti associati alle diverse tappe fondamentali e agli obiettivi. Gli Stati membri dovranno presentare sei richieste di pagamento all'anno e avranno la facoltà di decidere quali tappe fondamentali e obiettivi includere in ciascuna richiesta. Una regola di disimpegno N+1 (rispetto all'attuale N+2/N+3) renderà più rigorosi i tempi di spesa.
- Il principio di partenariato è formalmente preservato, ma la pianificazione è strutturalmente più centralizzata. L'inclusione di capitoli territoriali è facoltativa.
- Un nuovo «meccanismo di orientamento politico» interistituzionale guiderà le priorità annuali e influenzerà la preparazione dei PPRN e le revisioni intermedie, introducendo un coordinamento più forte tra le spese dell'UE.

Per identificare gli elementi di continuità e cambiamento tra l'attuale quadro della politica di coesione (PC) e il PNR proposto e per valutare le implicazioni di tali cambiamenti, l'analisi è strutturata attorno a sei dimensioni tematiche. Queste comprendono quattro pilastri fondamentali — obiettivi, governance, gestione finanziaria e riforme — integrati da due dimensioni trasversali: l'architettura complessiva (regolamento e formula di allocazione) e la flessibilità e le sinergie con altri programmi dell'UE (vedi Figura 1).

Figura 1. Una bussola per comprendere le implicazioni della proposta di NRPP per la coesione



Fonte: elaborazione degli autori

## 2.1. Architettura generale

La politica di coesione dell'UE trova fondamento negli articoli 174-178 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'articolo 174 prevede un mandato generale volto a intraprendere azioni volte a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale al fine di promuovere lo sviluppo armonioso dell'Unione nel suo complesso, nonché un mandato specifico volto a ridurre le disparità tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite.

La proposta della Commissione relativa al QFP ridefinisce radicalmente le modalità di perseguimento di tali obiettivi di coesione. **Nell'ambito del quadro attuale, quattro fondi dell'UE sono esplicitamente dedicati agli obiettivi di cui all'articolo 174 del TFUE:** il FESR, il FC, il FSE+ e il FTT. Ciascuno di questi fondi dispone di una dotazione di bilancio distinta e di un orientamento politico specifico. **Secondo la nuova proposta per il periodo 2028-2034, invece, la politica di coesione sarà attuata attraverso un unico fondo dell'UE incaricato di gestire tutti i fondi dell'Unione in gestione concorrente.** La promozione della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione sarà uno degli obiettivi generali del «Fondo», insieme alla promozione dello sviluppo sostenibile e della competitività dell'Unione, della sua sicurezza e della sua capacità di preparazione.

Sono tre i fondi dell'UE legati alla coesione che continueranno ad esistere (il FESR, il FC e il FSE+); mentre un fondo (il FTT) cessa di esistere. I tre fondi che rimangono non dispongono di un bilancio specifico e i regolamenti che li disciplinano sono molto concisi. Essi non modificano gli obiettivi né le regole di ammissibilità, ma si limitano essenzialmente a stabilire alcune condizioni per la progettazione di determinati tipi di interventi. Nel complesso, il mantenimento di questi tre fondi UE sembra essere dettato da imperativi giuridici (il fatto che i tre fondi siano menzionati nel Trattato) piuttosto che da esigenze funzionali.

### 2.1.1. Un quadro normativo e di pianificazione più integrato

Nel quadro dell'attuale periodo di programmazione 2021-2027, i quattro fondi UE relativi alla coesione, insieme al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (EMFAF), devono essere programmati congiuntamente nel contesto di un «accordo di partenariato nazionale». Essi sono guidati da cinque obiettivi strategici (PO) comuni e soggetti a norme comuni in materia di programmazione e gestione, stabilite nel regolamento sulle disposizioni comuni (CPR). Tuttavia, ciascun fondo della politica di coesione è concepito

attorno a obiettivi specifici distinti e opera secondo regole di ammissibilità e di concentrazione tematica diverse, che determinano le modalità di impiego delle risorse.

Nell'ambito di "The Fund", invece, tutti i fondi UE in gestione concorrente sono soggetti alle stesse norme comuni in materia di programmazione, gestione e controllo, allo stesso elenco di obiettivi specifici e alle stesse regole di ammissibilità e di destinazione. Ciò rappresenta un passo significativo verso un unico "codice di regole" e un'architettura di pianificazione integrata.

### 2.1.2. Una formula di assegnazione diversa ma modifiche minori alle dotazioni nazionali

**Nell'attuale quadro della politica di coesione, la maggior parte delle risorse (84,8%) è assegnata agli Stati membri, principalmente sulla base dei divari di prosperità regionali calcolati a livello NUTS 2.** Il 20% dell'assegnazione è determinato da altri indicatori.<sup>2</sup> Ogni Stato membro riceve dotazioni separate per le proprie regioni meno sviluppate (LDR), regioni in transizione (TR) e regioni più sviluppate (MDR). Queste dotazioni sono determinate in gran parte dalla dimensione della popolazione e dal RNL pro capite regionale, il che comporta una forte concentrazione di risorse nelle LDR, mentre solo l'8,3% del totale è assegnato alle MDR.

Le risorse dei PNR sono ripartite tra gli Stati membri in tre dotazioni distinte:

- una «dotazione generale»;
- una «dotazione per gli affari interni» (utilizzata esclusivamente per finanziare misure in materia di migrazione, sicurezza e controllo delle frontiere); e
- una dotazione dedicata nell'ambito del Fondo per il clima sociale (SCF) per finanziare misure specifiche di «transizione equa» nei settori dell'edilizia abitativa e dei trasporti.

La «dotazione generale» rappresenta il 90 % del bilancio del NRPP. Il suo bilancio (749,8 miliardi di euro) corrisponde all'incirca agli attuali bilanci della PAC e del PC a prezzi correnti (754,2 miliardi di euro)<sup>(3)</sup> ma rappresenta una **riduzione del 14 % a prezzi costanti**.<sup>4</sup> Come illustrato nella Figura 2, nonostante i cambiamenti significativi nella formula di ripartizione (cfr. Allegato I, Riquadro 2), **non vi è alcuna variazione rilevante nel peso relativo delle dotazioni nazionali**. Ciò è dovuto al fatto che alla distribuzione della dotazione dell'«assegnazione generale» vengono applicati un massimale e una rete di sicurezza (cfr. Allegato I per maggiori dettagli).

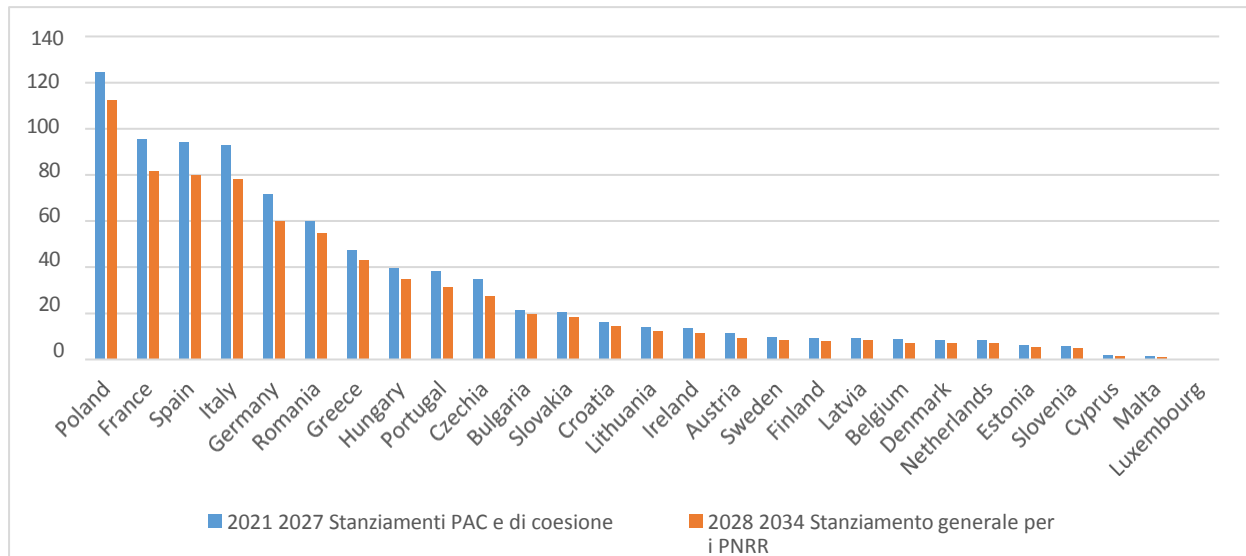
---

<sup>2</sup> Il criterio principale che determina le assegnazioni è la prosperità relativa regionale (calcolata come il divario tra il RNL pro capite regionale e la media UE). Tuttavia, gli Stati membri beneficiano di premi aggiuntivi relativi a indicatori regionali su disoccupazione, livello di istruzione, emissioni di gas serra e migrazione. Questi «bonus» determinano circa il 20% dell'assegnazione totale (Schreiber e Nuñez Ferrer, 2025).

<sup>3</sup> Se si considerano gli importi pre-assegnati per la PAC e il PC come pubblicati sulla [pagina web della Commissione](#).

<sup>4</sup> Hansum, R., Lindner, J., Redeker, N. e Rubio, E. (2025), "Ripe for Reform – What's in the EU Budget Proposal and What Should Come Next", Policy Brief, Jacques Delors Centre.

Figura 2. Confronto tra gli stanziamenti del Programma di coesione (PC) e della Politica agricola comune (PAC) per il periodo 2021-2027 e gli stanziamenti generali del Programma di sviluppo rurale nazionale



(NRPP) per il periodo 2028-2034 a prezzi costanti, in miliardi di euro

Fonti: gli attuali stanziamenti della PAC e della politica di coesione adeguati ai prezzi del periodo 2028-2034 si basano su Hansum et al. (2025). Gli stanziamenti generali dei PNRR per il periodo 2028-2034 sono tratti dalla scheda informativa della Commissione “Stanziamenti per gli Stati membri”, pubblicata sulla [pagina web](#) della Commissione [dedicata al QFP](#) 2028-2034.

## 2.2. Obiettivi, destinazione specifica e norme di cofinanziamento

Il Fondo sostiene **cinque obiettivi generali** (articolo 2, paragrafo 1, del progetto di regolamento sui PNR). I primi due rispecchiano in linea di massima gli attuali obiettivi della politica di coesione: ridurre gli squilibri regionali e promuovere la cooperazione territoriale, nonché sostenere l’occupazione di qualità, l’istruzione, le competenze, l’inclusione sociale e una transizione equa. Gli obiettivi tre e quattro si concentrano sul sostegno all’attuazione della PAC e della politica comune della pesca, mentre il quinto obiettivo mira a promuovere e sostenere la democrazia dell’UE e i principi dello Stato di diritto.

L’articolo 3 stabilisce che i cinque obiettivi generali di cui all’articolo 2 devono essere perseguiti attraverso **28 obiettivi specifici (SO), organizzati in cinque pilastri**:

- 1) promuovere la prosperità sostenibile
- 2) sostenere le capacità di difesa e la sicurezza dell’Unione
- 3) rafforzare la coesione sociale dell’UE
- 4) sostenere la qualità della vita
- 5) proteggere e promuovere la democrazia, lo Stato di diritto e i valori

dell’UE I 28 obiettivi specifici sono descritti in dettaglio nell’articolo 3.

**La proposta NRPP non chiarisce in che modo i cinque obiettivi generali – che si basano sugli obiettivi del Trattato – si rapportino ai 28 obiettivi specifici.** Una lettura del loro contenuto suggerisce tuttavia una corrispondenza implicita. Gli obiettivi specifici del terzo pilastro (coesione sociale) corrispondono in linea di massima al terzo obiettivo generale. Quelli raggruppati sotto il quarto e il quinto pilastro sembrano perseguire gli obiettivi generali tre, quattro e cinque, vale a dire sostenere l’attuazione della PAC e della politica della pesca e promuovere i valori dell’UE e lo Stato di diritto. Per impostazione predefinita, gli obiettivi specifici (SO) nell’ambito del primo e del secondo pilastro («prosperità» e «sicurezza e difesa») sembrano collegati principalmente al primo obiettivo generale, ovvero ridurre le disparità regionali e promuovere la cooperazione territoriale.

**Tutti i piani nazionali devono sostenere tutti i 28 obiettivi strategici.** Gli obiettivi possono essere sostenuti attraverso investimenti, riforme o altri interventi autorizzati (ad esempio, il sostegno diretto al reddito degli agricoltori). Non esistono regole di concentrazione tematica come nell'attuale programma comune, ma gli Stati membri dovrebbero rispettare alcune regole minime in materia di destinazione, tematiche e geografiche (maggiori dettagli nei sottocapitoli seguenti).

### 2.2.1. Confronto tra gli obiettivi specifici del Programma di Coesione (PC) 2021-2027 e gli obiettivi specifici dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR)

Un confronto tra i 28 obiettivi specifici dei PNRR e gli attuali obiettivi specifici dei fondi del PC (cfr. allegato II per maggiori dettagli) mostra che **la maggior parte degli attuali obiettivi specifici del PC è mantenuta nell'ambito del pilastro della «prosperità sostenibile» (che comprende gli attuali obiettivi degli assi 1, 2, 3 e 5) e del pilastro della «coesione sociale» (che corrisponde agli attuali obiettivi dell'asse 4), anche se alcuni di essi sono stati leggermente riformulati.**

I PPNI possono sostenere misure volte a **rafforzare la base industriale dell'UE** e a potenziare **l'industria della difesa dell'Unione**. L'attuale PC può già sostenere questi obiettivi; tuttavia, il suo utilizzo è limitato dalle norme di ammissibilità: i fondi del PC possono fornire sostegno diretto alle grandi imprese solo se situate in regioni meno sviluppate o in transizione o in regioni più sviluppate degli Stati membri con un RNL pro capite inferiore alla media dell'UE-27. Con la nuova proposta, tutti gli Stati membri potranno fornire sostegno diretto alle grandi imprese su tutto il loro territorio.

Per quanto riguarda il **pilastro della «qualità della vita»**, sebbene gli attuali fondi del PC non possano fornire un sostegno diretto al reddito degli agricoltori e dei pescatori, possono essere utilizzati per sostenere lo sviluppo delle zone rurali e costiere. Infine, per quanto riguarda il **pilastro della «democrazia e dello Stato di diritto»**, l'attuale politica del PC non ha come obiettivo la promozione di una società civile a favore della democrazia e dell'educazione dei cittadini, né l'incentivazione delle riforme dello Stato di diritto.

### 2.2.2. Regole di concentrazione tematica e di destinazione tematica

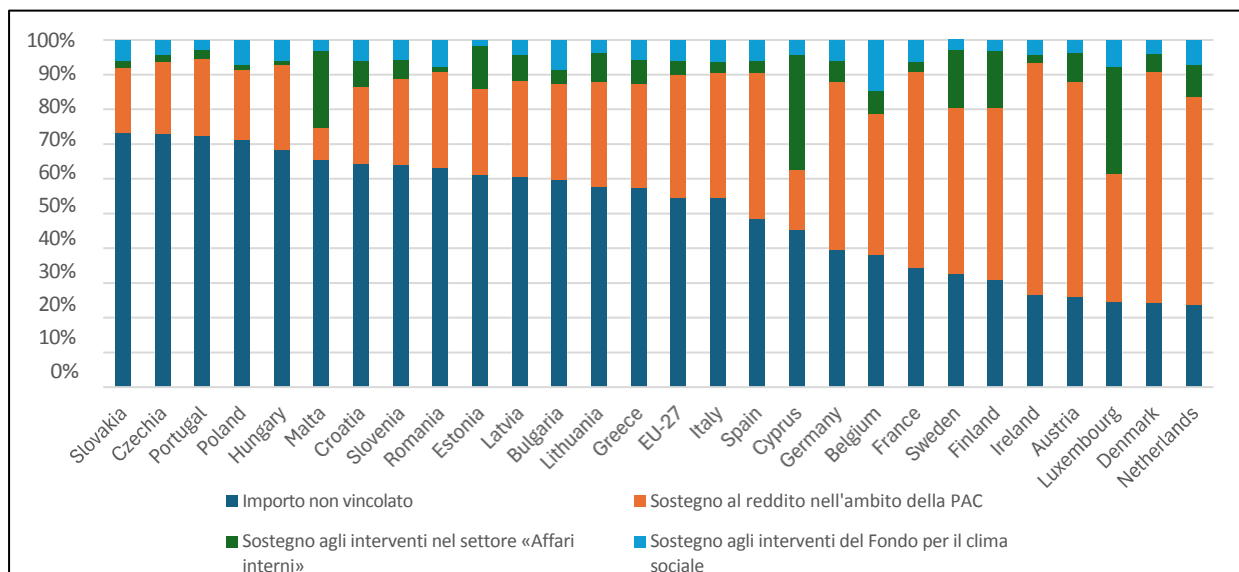
Nel quadro attuale, sia le risorse del FESR che quelle del FSE+ sono soggette a rigide regole di concentrazione tematica, che riducono significativamente la discrezionalità nell'assegnazione dei fondi tra i diversi obiettivi (cfr. allegato I, riquadro 3). Inoltre, l'8% delle risorse del FESR deve essere utilizzato per sostenere strategie di sviluppo urbano sostenibile.

Nel quadro del NRPP, la destinazione specifica dei fondi funziona in modo diverso. Sono previsti **importi destinati specificatamente agli interventi nel settore degli «affari interni» e agli interventi nell'ambito dello SCF. È previsto inoltre un importo minimo vincolato di 293,7 miliardi di euro per le misure di sostegno al reddito della PAC.**<sup>5</sup> Tale importo vincolato coprirà gli interventi di sostegno al reddito attualmente finanziati dal FEAGA (primo pilastro della PAC), ma anche molti interventi attualmente finanziati dal FEASR (secondo pilastro della PAC). Gli importi destinati agli «affari interni» e allo SCF sono assegnati agli Stati membri in base a variabili specifiche delle politiche, mentre l'«importo vincolato della PAC» è distribuito agli Stati membri applicando un'assegnazione proporzionale che riflette la quota di ciascuno Stato membro della dotazione totale della PAC nel 2027.<sup>6</sup> Di conseguenza, **la quota di risorse NRPP non vincolate varia notevolmente da un paese all'altro** (cfr. figura 3). Nessun importo è vincolato o destinato alla PC.

<sup>5</sup> È inoltre previsto un importo vincolato di 2 miliardi di euro per finanziare gli interventi della Politica comune della pesca (PCP).

<sup>6</sup> Cfr. l'articolo della DG AGRI del 17 settembre 2025, "La Commissione presenta le dotazioni nazionali minime per la PAC dopo il 2027".

Figura 3. Quota degli importi vincolati in % della dotazione totale del PNRR in tutti i 27 Stati membri



Fonte: scheda informativa della Commissione "Assegnazioni agli Stati membri" pubblicata sulla [pagina web](#) della Commissione dedicata al QFP 2028-2034.

Gli Stati membri **godono di ampia discrezionalità nell'assegnazione delle risorse NRPP non vincolate**. Possono utilizzarle per finanziare altri obiettivi strategici, ma anche per fornire un sostegno supplementare agli agricoltori, per la decarbonizzazione dei settori dell'edilizia abitativa e dei trasporti (a sostegno degli interventi del Fondo per il clima sociale) o per rafforzare gli interventi in materia di «affari interni». L'unico vincolo è il rispetto di due regole tematiche orizzontali: il 14% del bilancio del proprio PNR deve essere destinato a interventi a sostegno di obiettivi sociali (**destinazione sociale**) e il 43% a interventi a sostegno di obiettivi climatici e ambientali (**destinazione climatica e ambientale**). Gli importi destinati al sostegno al reddito della PAC e agli interventi del Fondo sociale per il clima sono esclusi dal calcolo del 14%, ma non dal calcolo dell'obiettivo climatico e ambientale del 43%.

### 2.2.3. Regole di destinazione geografica

Nell'ambito dell'attuale programma comunitario, gli Stati membri ricevono risorse preassegnate a specifiche categorie di regioni: regioni meno sviluppate (LDR), regioni in transizione (TR) e regioni più sviluppate (MDR). Le possibilità di trasferimento tra le diverse categorie regionali sono limitate. Esiste inoltre un bilancio FESR dedicato (0,6% della dotazione totale) per le regioni ultraperiferiche e le regioni settentrionali scarsamente popolate.

Nell'ambito dei PNRR, il sistema è notevolmente semplificato. **Gli Stati membri sono tenuti solo a garantire una dotazione minima alle LDR** (ove applicabile). Mentre l'importo destinato alle LDR nel periodo 2021-2027 è esclusivamente per interventi del PC, ciò non sembra essere il caso nella proposta di PNRR. Le dotazioni alle TR e alle MDR non sono più predefinite. Al momento della presentazione dei loro progetti di piano, tuttavia, gli Stati membri devono definire la ripartizione dei fondi tra le tre categorie di regioni, che rimane soggetta alla convalida della Commissione. **Esistono reti di sicurezza per le regioni in transizione e quelle più sviluppate:**<sup>7</sup> gli stanziamenti a favore di queste categorie di regioni non possono essere ridotti di oltre il 25% rispetto al periodo attuale. Tuttavia, gli Stati membri possono derogare a tale disposizione se forniscono una giustificazione oggettiva (come variazioni demografiche o riduzione delle disparità territoriali).

**Non sono più previsti importi specifici per le regioni ultraperiferiche e settentrionali scarsamente popolate.** Gli Stati membri interessati devono includere nei loro piani un capitolo dedicato con misure specifiche a sostegno delle regioni ultraperiferiche (art. 46 del progetto di regolamento NRPP), ma sono liberi di decidere l'ammontare dei fondi da destinare a tale scopo. Tutti gli Stati membri sono soggetti a un vago obbligo di affrontare il

<sup>7</sup> Come proposto nella lettera della presidente Von der Leyen del 9 novembre 2025

esigenze specifiche di alcune zone svantaggiate elencate nell'articolo 4 del regolamento FESR/FC (zone rurali, zone interessate dalla trasformazione industriale, regioni settentrionali scarsamente popolate, regioni insulari, transfrontaliere e montane, zone di transizione giusta e regioni di confine orientali) e sostenere strategie integrate di sviluppo urbano (art. 5 FESR/FC). Essi riferiranno alla Commissione gli importi assegnati a tali zone secondo la metodologia di cui all'allegato VII della proposta.

Gli Stati membri dovranno destinare **almeno il 10% del bilancio del proprio PNR alle zone rurali**.<sup>8</sup> Il 10% sarà calcolato utilizzando i codici di dimensione territoriale da assegnare a ciascun intervento finanziato (definiti nell'allegato I del regolamento sull'esecuzione del bilancio dell'UE). Per quanto riguarda gli importi destinati alle regioni meno sviluppate (LDR), l'obiettivo del 10% per le zone rurali può essere raggiunto con investimenti destinati agli interventi nel settore degli «affari interni», ma esclude gli importi vincolati della PAC.

#### 2.2.4. Norme di cofinanziamento

La proposta NRPP mantiene in larga misura la **classica differenziazione prevista dalla PAC dei tassi di cofinanziamento dell'UE in base alle tipologie di regioni**, con tassi massimi fino all'85% per le regioni meno sviluppate, al 60% per quelle in fase di transizione e al 40% per quelle più sviluppate. Per le misure nazionali, il tasso di cofinanziamento è calcolato sulla base della media ponderata in funzione della popolazione del tasso di cofinanziamento applicabile alle rispettive regioni. **Gli interventi della PAC a destinazione vincolata sono soggetti a norme di cofinanziamento distinte**. Le misure "classiche" di sostegno al reddito attualmente finanziate dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) — in particolare i pagamenti diretti di base — rimangono interamente finanziate dal bilancio dell'UE. Altri interventi di sostegno al reddito attualmente finanziati attraverso il FEASR, quali gli investimenti per gli agricoltori o le azioni agroambientali e climatiche, sarebbero cofinanziati con un tasso uniforme del 70%.

### 2.3. Governance

#### 2.3.1. Principio di partenariato

La proposta di NRPP ribadisce il principio di partenariato (articolo 8). Il testo di questo articolo è praticamente una copia dell'articolo 6 dell'attuale regolamento CPR, che stabilisce le condizioni di base per l'attuazione del principio di partenariato nell'attuale periodo di programmazione.

Analogamente all'articolo 6 del regolamento CPR, l'articolo 8 della bozza di regolamento NRPP stabilisce l'obbligo di istituire partenariati a sostegno della pianificazione, dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione dei programmi. Entrambi i regolamenti stabiliscono che i partenariati debbano essere **«conformi al quadro istituzionale e giuridico del paese e tenere conto delle specificità dei Fondi»**, e che debbano operare in conformità con il principio della governance multilivello e con un **approccio dal basso** verso l'alto, nel rispetto del **Codice di condotta europeo sul partenariato**.

La proposta di NRPP include alcune garanzie per assicurare il coinvolgimento delle autorità regionali e locali. Nel presentare il proprio progetto di piano, lo Stato membro deve indicare in che modo la ripartizione delle responsabilità tra autorità nazionali e regionali sia «conforme al quadro istituzionale e giuridico dello Stato membro» (art. 22, paragrafo 2, lettera e), del progetto di regolamento NRPP). Inoltre, gli Stati membri sono soggetti a un **«controllo regionale»** obbligatorio, che li obbliga a riferire alla Commissione in merito al modo in cui le autorità subnazionali sono state coinvolte nella progettazione del piano PNR, a come sono state selezionate, a come è stata garantita la loro rappresentatività e a come il loro contributo si riflette nel piano PNR.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Proposto dalla lettera della presidente Von der Leyen del 9 novembre 2025

<sup>9</sup> Proposto dalla lettera della presidente Von der Leyen del 9 novembre 2025

### 2.3.2. Pianificazione e attuazione dei fondi dell'UE

Nell'ambito dell'attuale PC, gli Stati membri pianificano i propri interventi attraverso programmi stabiliti negli accordi di partenariato. Essi hanno la facoltà di decidere il numero e la portata dei programmi e se questi siano nazionali o regionali. In tutta l'Unione europea, 103 programmi sono nazionali (che rappresentano il 60% degli stanziamenti) e 191 sono regionali. Ogni programma ha un'**autorità di gestione** responsabile dell'attuazione dei fondi e un'**autorità contabile** incaricata di redigere e presentare le domande di pagamento alla Commissione. L'autorità contabile e l'autorità di gestione possono coincidere, ma la funzione contabile può anche essere affidata a un altro organismo.

Nel quadro del PNRR, i piani nazionali sono strutturati in capitoli. Tutti i piani devono includere capitoli nazionali e settoriali «e, se del caso, capitoli regionali e territoriali» (art. 21, paragrafo 2, del progetto di regolamento PNRR). **Ciascun capitolo deve avere un'autorità di gestione.** Inoltre, vi sarà un'**autorità di coordinamento** incaricata di monitorare l'attuazione complessiva del piano, garantire la coerenza nell'attuazione dei vari capitoli e presentare le domande di pagamento alla Commissione. In questo quadro, **tutte le autorità di gestione «avranno la possibilità di scambiarsi informazioni con la Commissione» (art. 49, paragrafo 1, del progetto di regolamento NRPP).** I risultati del piano sono esaminati in riunioni di revisione annuali, alle quali partecipano tutte le autorità regionali e di coordinamento competenti.

## 2.4. Norme di gestione finanziaria e quadro di riferimento per i risultati

### 2.4.1. Pagamenti dell'UE: passaggio da un approccio basato sui costi a uno basato sui risultati

Nell'ambito dell'attuale quadro della politica comune, **i pagamenti dell'UE seguono prevalentemente un approccio basato sui costi:**<sup>10</sup> **essi si fondano sul rimborso delle spese ammissibili effettivamente sostenute.** Gli Stati membri attuano i programmi sulla base di un piano finanziario che accompagna ciascun programma, in cui sono specificati gli impegni annuali per fondo e per priorità. Ogni anno, gli Stati membri possono presentare fino a sei domande di pagamento per programma e per fondo.

Il quadro dei NRPP segna il passaggio a un **modello di pagamento basato sui risultati.** Seguendo l'approccio avviato con i Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), gli Stati membri presentano richieste di pagamento legate al raggiungimento di tappe intermedie e obiettivi predefiniti, ciascuno associato a un valore di erogazione prestabilito.<sup>11</sup> Essi sono liberi di proporre diverse tappe intermedie e obiettivi; tuttavia, gli obiettivi finali devono essere definiti sulla base di indicatori di risultato comuni elencati nell'allegato I del regolamento UE sui risultati (cfr. allegato I, riquadro 7).<sup>12</sup> L'attuazione è guidata da un calendario indicativo per il completamento delle tappe e degli obiettivi. Gli Stati membri possono presentare fino a sei richieste di pagamento all'anno. Possono raggruppare tappe e obiettivi di capitoli diversi, il che consente agli Stati membri di decidere quali tappe e obiettivi presentare in base al proprio ritmo di attuazione.

---

<sup>10</sup> Una piccola quota dei fondi FESR, FC e JTF viene rimborsata dalla Commissione sulla base di costi standardizzati e concordati preventivamente («SCO di livello superiore») o tramite finanziamenti non legati ai costi (FNLC). In particolare, secondo la valutazione intermedia della Commissione, si prevede che 7,5 miliardi di euro a titolo del FESR/FC/FIT saranno rimborsati tramite SCO di livello superiore e 1,4 miliardi di euro tramite regimi FNLC (Commissione europea, 2025d). Per quanto riguarda l'FSE+, solo il 6% del bilancio totale dell'FSE+ (8,5 miliardi di euro) è attuato tramite FNLC. Tuttavia, l'uso degli SCO è significativamente più diffuso, rappresentando circa il 25% dei pagamenti totali dell'FSE+ (Commissione europea 2025e)

<sup>11</sup> I valori di erogazione sono gli «importi che la Commissione deve versare allo Stato membro per i progressi compiuti nell'attuazione delle misure del piano, tenendo conto degli importi accantonati per le riforme» (art. 4, paragrafo 13, del progetto di regolamento NRPP).

<sup>12</sup> Come osservato dalla Corte dei conti nel suo parere sul progetto di regolamento NRPP (ECA, 2026), su questo punto vi è un'incoerenza tra la proposta NRPP e il progetto di regolamento UE sulla performance di bilancio. L'articolo 22, paragrafo 2, lettera c), della proposta di NRPP richiede l'uso di indicatori di output comuni per fissare gli obiettivi, ma non le tappe intermedie, mentre l'articolo 14, paragrafo 2, lettera a), del progetto di regolamento sulla performance fa riferimento a tappe intermedie o obiettivi finali da definire sulla base di indicatori di output comuni. Dato che le tappe intermedie sono definite come risultati qualitativi ai sensi dell'articolo

4.11 della proposta NRPP, riteniamo che l'interpretazione corretta sia che solo gli obiettivi finali — e non le tappe intermedie — debbano essere definiti utilizzando gli indicatori di output quantitativi elencati nell'Allegato I del progetto di regolamento UE sulla performance di bilancio.

## 2.4.2. Regola di disimpegno e prefinanziamento

Nell'attuale programma di lavoro, ogni programma include un piano di finanziamento che specifica gli impegni di bilancio per anno e per fondo. **Gli impegni di bilancio annuali** variano da un programma all'altro e in genere aumentano nel tempo, riflettendo il fatto che le autorità di gestione hanno bisogno di tempo per avviare le operazioni e spendere i fondi prima di presentare le richieste di pagamento. Qualsiasi importo impegnato ogni anno che non sia stato utilizzato per il prefinanziamento e per il quale non sia stata presentata una domanda di pagamento entro tre anni dall'anno dell'impegno (o due anni per gli stanziamenti del 2027) viene disimpegnato (**regola N+3/regola N+2**).

Al fine di garantire erogazioni regolari e il raggiungimento tempestivo degli obiettivi, il regolamento sui PNRR impone la **stessa percentuale di impegni di bilancio annuali** a tutti i PNRR (a differenza dei piani del Fondo di recupero e resilienza, che prevedevano per ciascuno di essi un calendario di pagamenti diverso). A differenza dei programmi del PC, **gli impegni annuali nell'ambito dei PNR saranno più elevati all'inizio dell'attuazione e diminuiranno nel tempo** (dal 15,8% nel 2028 all'11,7% nel 2034), al fine di fornire un forte incentivo a concentrare le riforme e gli investimenti nella fase iniziale. Gli Stati membri saranno soggetti a una regola di disimpegno molto più rigorosa di N+1. In pratica, il tempo a disposizione per impegnare i fondi sarà più breve, 10 mesi, poiché la Commissione disimpegnerà qualsiasi importo di un piano che non sia stato utilizzato per il prefinanziamento o per il quale non sia stata presentata una richiesta di pagamento entro il 31 ottobre dell'anno successivo.

## 2.5. Riforme e condizioni relative allo Stato di diritto

### 2.5.1. Riforme politiche

**Nell'ambito dell'attuale programma di cooperazione, l'utilizzo dei fondi dell'UE è soggetto a condizioni politiche ex ante.** In particolare, gli Stati membri devono rispettare una serie di «condizioni abilitanti» tematiche ex ante per poter utilizzare i fondi dell'UE in settori specifici. L'obiettivo di queste condizioni ex ante è garantire che siano in atto i quadri politici e normativi necessari per un'efficace attuazione dei fondi dell'UE. Esse comportano in genere misure quali l'adozione di piani strategici, quadri politici o sistemi di gestione. Se tali condizioni non sono soddisfatte, la Commissione europea può sospendere i pagamenti per i settori interessati.

L'attuazione dei PNR non è soggetta a condizioni politiche ex ante. Tuttavia, nell'ambito dei Piani, gli Stati membri possono ricevere pagamenti legati all'adozione di **riforme concordate in precedenza**. Gli Stati membri hanno la facoltà di proporre le riforme da includere nel proprio Piano, ma la selezione deve essere convalidata dalla Commissione e, in ultima istanza, approvata dal Consiglio, che adotta formalmente i Piani. **I PNR devono affrontare le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese, nonché in altri documenti pertinenti adottati o valutati ufficialmente dalla Commissione** in relazione agli obiettivi di cui all'articolo 3 (art. 22, paragrafo 2, lettera b), punto i). **Tutti i piani devono includere misure a sostegno dell'Unione del risparmio e degli investimenti** (art. 22, paragrafo 2, lettera b).

### 2.5.2. Condizionalità dello Stato di diritto

Nell'attuale quadro dei PC, gli Stati membri devono garantire **il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** nell'attuazione dei fondi dell'UE (condizione abilitante della «Carta»). Il rispetto deve essere garantito sia all'inizio che durante tutto il periodo di programmazione. Qualora tale condizione non sia soddisfatta, la Commissione europea può sospendere tutti i pagamenti dell'UE.

Nel quadro del NRPP, gli Stati membri sono tenuti a rispettare la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** (articolo 8) e i principi **dello Stato di diritto** (articolo 9) nell'attuazione dei piani. In caso di mancato rispetto di tali condizioni, i pagamenti dell'UE possono essere sospesi mediante una decisione unilaterale della Commissione (la condizione relativa alla «Carta») o una decisione del Consiglio (la condizione relativa allo Stato di diritto). **La proposta di NRPP include anche una disposizione che apre la strada all'applicazione della «condizionalità intelligente»** (Rubio et al., 2025): se lo

non pone rimedio alla situazione entro un anno, gli importi sospesi sono definitivamente persi per lo Stato membro interessato e la Commissione può riassegnarli ad altri programmi dell'UE.

## 2.6. Flessibilità e sinergie con altri programmi dell'UE

### 2.6.1. Flessibilità in risposta alle crisi e alle esigenze emergenti

Nell'attuale quadro del PC, gli Stati membri devono lasciare non assegnato il 50% delle dotazioni di ciascun programma per gli ultimi due anni (2026-2027). Questo «importo di flessibilità» viene assegnato dopo la **revisione intermedia del 2025** sulla base dei risultati ottenuti e delle esigenze emergenti. Inoltre, a seguito di una modifica ai regolamenti FESR/FC e FSE+ adottata nel dicembre 2024,<sup>13</sup> gli Stati membri colpiti da calamità naturali verificatesi tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2025 **possono riassegnare fino al 10% della loro dotazione FESR e FSE+ per finanziare azioni di emergenza e di ricostruzione post-catastrofe.**

Il progetto di regolamento NRPP propone **un approccio più integrato per affrontare le crisi e le esigenze emergenti.** Tutti i piani devono lasciare il 25% della dotazione totale non assegnato per costituire una «riserva di flessibilità» (art. 14, paragrafo 2). In caso di crisi, gli Stati membri possono richiedere una modifica del piano. Se i costi superano l'1% del bilancio NRPP, potranno mobilitare la «riserva di flessibilità» per un importo non superiore al 2,5% del bilancio NRPP. Il 10% della riserva di flessibilità sarà destinato ad affrontare situazioni di crisi, il 5% prima della revisione intermedia e il 5% dopo la revisione intermedia. Il restante 15% della riserva di flessibilità sarà riassegnato in base ai risultati ottenuti e alle esigenze emergenti a seguito della revisione intermedia del 2031. Tuttavia, la proposta stabilisce che una parte di questo 15% «può essere richiesta prima della revisione intermedia in circostanze eccezionali e debitamente giustificate» (articolo 14, paragrafo 2, lettera b).

Il 6 gennaio 2026, per rispondere alle preoccupazioni relative all'impatto negativo dell'accordo con il Mercosur sugli agricoltori, la presidente Von der Leyen ha inviato una lettera agli Stati membri e al Parlamento europeo proponendo una modifica alla proposta relativa ai piani nazionali di programma rurale (NRPP) che consentirebbe agli Stati membri, al momento della presentazione dei propri piani, di avere accesso immediato a un massimo di due terzi del 15% riservato alla revisione intermedia per sostenere ogni tipo di intervento della PAC.<sup>14</sup>

### 2.6.2. Sinergie con altri programmi dell'UE

**Nell'attuale quadro della PC non esiste un meccanismo per coordinare in anticipo la preparazione dei programmi di PC con altri strumenti dell'UE attuati in gestione diretta o indiretta.** Esiste solo una forma "soft" di allineamento attraverso l'applicazione di regole di concentrazione tematica e di destinazione specifica, che garantiscono che i fondi della PC si concentrino sugli stessi obiettivi generali a livello UE degli altri programmi di spesa dell'UE.

**Esistono alcuni meccanismi per promuovere le sinergie a livello di progetto,** come i «sigilli» e i trasferimenti volontari ad altri strumenti o programmi dell'UE (cfr. l'allegato I per maggiori dettagli). Sebbene questi meccanismi di sinergia siano sempre più utilizzati, la capacità di identificare le opportunità disponibili rimane limitata a causa della mancanza di informazioni condivise e di spazi di scambio tra le autorità dell'UE, nazionali e regionali che gestiscono i diversi programmi (cfr. Segal et al., 2025 per un'analisi dettagliata).

**Nell'ambito del nuovo QFP, tutte le decisioni di spesa dell'UE saranno coordinate da un «meccanismo di orientamento politico».** Attraverso tale meccanismo, le tre istituzioni dell'UE individueranno su base annuale le priorità che saranno finanziate dall'Unione. Questo meccanismo di orientamento è menzionato nel QFP della Commissione

---

<sup>13</sup> Regolamento (UE) 2024/3236 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1057 e (UE) 2021/1058 per quanto riguarda il sostegno regionale di emergenza alla ricostruzione (RESTORE)

<sup>14</sup> Euractiv, [Von der Leyen propone di sbloccare 45 miliardi di euro per gli agricoltori per assicurarsi il sostegno all'accordo con il Mercosur](#), 6 gennaio 2026

comunicazione,<sup>15</sup> ma non è specificato nel progetto di accordo interistituzionale (IIA).<sup>16</sup> Tuttavia, la lettera inviata dalla presidente Von der Leyen alla presidente Metsola il 9 novembre 2025 fornisce maggiori dettagli sul funzionamento di questo meccanismo (cfr. riquadro 1). Secondo tale lettera, il meccanismo di orientamento non solo influenzerà le decisioni di bilancio annuali, ma anche la preparazione dei PNRR (nel 2027) e le modifiche dei PNRR nella revisione intermedia (nel 2030).

**Riquadro 1. Il funzionamento del «meccanismo di orientamento» secondo la lettera inviata dalla presidente Von der Leyen alla presidente Metsola il 9 novembre 2025**

Secondo la lettera della presidente von der Leyen del 9 novembre 2025, nell'autunno che precede l'adozione di ciascun progetto di bilancio annuale, la Commissione adotterà una relazione strategica che delinea le principali priorità politiche dell'Unione. Su questa base, il Parlamento europeo e il Consiglio raggiungeranno un accordo sulle priorità da finanziare a carico del bilancio annuale, prima della presentazione del progetto di bilancio da parte della Commissione.

Al momento della presentazione del progetto di bilancio annuale, «la Commissione dovrà spiegare in che modo ha integrato le priorità individuate dalle istituzioni nel progetto di bilancio». In pratica, ciò significa che le decisioni relative all'assegnazione annuale delle risorse — ad esempio nell'ambito dello strumento dell'UE — dovranno essere guidate dalle priorità individuate dalle istituzioni dell'UE.

Inoltre, all'inizio e prima della revisione intermedia dei PPRN, la Commissione dovrà spiegare in che modo ha integrato le priorità individuate dalle istituzioni nel quadro di riferimento politico da utilizzare per la preparazione dei piani di partenariato nazionali e regionali.

In pratica, la Commissione preparerà una relazione strategica nell'autunno del 2026; tale relazione costituirà la base di un dialogo strutturato con il Consiglio e il Parlamento sulle priorità da finanziare con il bilancio annuale 2028; e le conclusioni di tale dialogo guideranno sia la preparazione che la valutazione dei PPRN da parte degli Stati membri e della Commissione.

Fonte: Documento tecnico allegato alla lettera inviata dalla presidente Von der Leyen alla presidente Metsola, 11 novembre 2025

A livello operativo, **le sinergie continueranno ad essere promosse attraverso il sistema dei «sigilli» e dei trasferimenti**. I progetti valutati positivamente nell'ambito dell'ECF, ma che non hanno ottenuto finanziamenti, riceveranno un «sigillo di competitività» e potranno essere finanziati attraverso il PNRR. Ai progetti identificati come strategici ai sensi del Net-Zero Industry Act (NZIA) o del Critical Raw Materials Act (CRMA) verrà automaticamente assegnato il sigillo di competitività (articolo 8, paragrafo 4, del progetto di regolamento ECF). Come nell'attuale CP, gli Stati membri avranno anche la possibilità di destinare parte della dotazione del proprio NRPP a misure attuate tramite strumenti dell'UE in gestione diretta o indiretta, compreso InvestEU. A differenza del quadro CP, il quadro NRPP non fissa alcun limite all'importo degli NRPP che possono essere trasferiti a strumenti attuati in gestione diretta o indiretta.

Oltre a questi «sigilli» e trasferimenti, **vi sono altri aspetti che potrebbero favorire un utilizzo complementare dei fondi tra i PNR e l'ECF**. Mentre le autorità di gestione del PC non hanno l'obbligo di riferire in merito all'utilizzo dei fondi del PC a sostegno di progetti con una dimensione transnazionale, l'articolo 22, paragrafo 2, lettera b), richiede agli Stati membri di riferire in merito al modo in cui i piani nazionali contribuiscono al completamento del mercato unico

<sup>15</sup> Commissione europea (2025) [Un bilancio UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034](#), COM(2025) 570 def./2, 16.7.2025

<sup>16</sup> Commissione europea (2025), [Proposta di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria](#), COM (2025) 572 def., 16.7.2025

misure di finanziamento con una dimensione transfrontaliera, transnazionale o multinazionale. Ciò include, in particolare:

- progetti situati nel nucleo e nel nucleo esteso della rete TEN-T
- progetti a sostegno delle infrastrutture TEN-E
- Progetti importanti di interesse comune europeo (IPCEI)
- Operazioni a cui è stato assegnato un Sigillo di Competitività
- Misure a sostegno dell'Unione del risparmio e degli investimenti

Inoltre, lo strumento UE può essere utilizzato per sostenere progetti transfrontalieri e multinazionali (Allegato XV, m), in particolare progetti IPCEI e investimenti interregionali nell'innovazione (I3) per rafforzare le catene del valore dell'UE tramite coinvestimenti da parte di più partner di progetto.

### 3. PERSEGUIRE GLI OBIETTIVI DI COESIONE ATTRAVERSO I NUOVI PIANI NAZIONALI: RISCHIO DI EMARGINAZIONE O RIFRAMMENTAZIONE STRATEGICA?

#### RISULTATI PRINCIPALI

- La proposta di PNRR non è sostenuta da una chiara logica di intervento per promuovere la coesione. Nella struttura del Piano è implicita l'idea che la coesione deriverà dall'assegnazione di risorse alle regioni meno sviluppate e dalla garanzia di una distribuzione relativamente equilibrata delle risorse sul territorio nazionale. Tuttavia, data la mancanza di rigide regole di destinazione tematica e l'approccio settoriale dominante a livello UE, c'è il rischio di diluire l'obiettivo centrale della politica di coesione all'interno dei piani.
- L'approccio basato sul territorio, che è alla base dell'attuale politica di coesione, non è più una caratteristica centrale degli interventi del PNR. Gli strumenti basati sul territorio, come le strategie di specializzazione intelligente, le strategie di transizione giusta a livello territoriale o le strategie di sviluppo urbano sostenibile, diventano facoltativi e/o perdono i loro stanziamenti dedicati.
- Un approccio integrato, la flessibilità di bilancio e l'inclusione delle riforme offrono la possibilità di affrontare le sfide in materia di coesione che non trovano una risposta adeguata nell'attuale programma di coesione (divario tra aree rurali e urbane, stagnazione delle regioni a reddito medio) e spingono i governi a elaborare politiche nazionali più favorevoli al raggiungimento degli obiettivi di coesione.
- È necessario chiarire in che modo i piani dovrebbero promuovere la coesione e riformulare di conseguenza gli obiettivi generali e specifici della proposta di PNRR. Ciò può essere realizzato introducendo un nuovo obiettivo generale settoriale sul sostegno alle priorità chiave dell'UE e distinguendo quali obiettivi specifici contribuiscono alla coesione e quali perseguono obiettivi settoriali, oppure riformulando gli obiettivi specifici "prosperità" e "sicurezza e difesa" per stabilire un chiaro collegamento con l'obiettivo generale dell'articolo 2, "ridurre gli squilibri regionali e promuovere la cooperazione territoriale".
- Misure aggiuntive, quali conferire alla Commissione il potere di emanare raccomandazioni nazionali in materia di coesione dell'UE, sottoporre tutti i 27 piani a una valutazione d'impatto territoriale e offrire maggiori indicazioni sull'attuazione del principio della "libertà di rimanere", contribuirebbero a orientare i PNR verso il raggiungimento degli obiettivi di coesione dell'UE.

Per esaminare le implicazioni del nuovo QFP sulla capacità dell'UE di perseguire gli obiettivi della politica di coesione, è importante iniziare chiarendo quali siano tali obiettivi.

Da una prospettiva strettamente trattata, l'obiettivo della PC è rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, in particolare riducendo le disparità tra le regioni più ricche e quelle più povere (art. 174 TFUE). Fin dalla sua istituzione nel 1988, vi è stato un ampio consenso sul fatto che questo obiettivo sia perseguito al meglio attraverso strategie di sviluppo regionale e locale integrate e bottom-up. Questo approccio basato sul territorio e dal basso è diventato da allora la filosofia distintiva della politica di coesione, distinguendola dall'approccio dall'alto verso il basso adottato negli Stati Uniti per ridurre le disuguaglianze territoriali (Berkowitz et al. 2024, Fratesi, 2025).

Dall'inizio degli anni 2000, la politica di coesione si è progressivamente estesa a tutte le regioni e si è allineata maggiormente alle politiche settoriali dell'UE. Di conseguenza, oggi viene spesso descritta come «la principale politica di investimento dell'UE», che contribuisce al raggiungimento di obiettivi quali la decarbonizzazione, la crescita economica e la creazione di posti di lavoro attraverso

<sup>17</sup> Più recentemente, tuttavia, sono emerse preoccupazioni riguardo alle nuove sfide di coesione affrontate in modo insufficiente dall'attuale PC, tra cui la stagnazione o il declino delle regioni a reddito medio e l'ampliamento del divario tra aree urbane e rurali (Rodriguez Pose et al., 2024). Allo stesso tempo, è stata prestata crescente attenzione all'impatto territoriale di altre politiche dell'UE. In questo contesto, nel 2022 la Commissione ha proposto di introdurre un «[principio di coesione “do no harm”](#)» per guidare gli interventi a livello UE. Il Parlamento ha appoggiato questa idea nella sua [risoluzione sull'ottava relazione sulla coesione](#). Successivamente, nelle sue [conclusioni sul futuro della politica di coesione dell'UE del novembre 2023](#), il Consiglio ha chiesto una maggiore consapevolezza di non nuocere alla coesione attraverso altre politiche e iniziative dell'UE e ha invitato la Commissione a prendere in considerazione l'uso di valutazioni d'impatto territoriale nella preparazione delle proposte legislative.

In questo contesto, **una prima osservazione che emerge dalla valutazione della proposta di PNR è che essa non si basa su una chiara logica di intervento che spieghi come promuovere la coesione.** La fusione proposta di tutti i fondi dell'UE in regime di gestione concorrente è giustificata come un modo per ridurre le sovrapposizioni e aumentare l'efficienza nell'utilizzo dei fondi dell'UE, piuttosto che come un mezzo per rafforzare il perseguimento degli obiettivi di coesione. Secondo la valutazione d'impatto della proposta, lo scopo principale dei piani è quello di «sostenere gli Stati membri e le regioni nel conseguimento degli obiettivi e delle priorità politiche dell'UE»<sup>18</sup>. Nella struttura del piano è implicita l'idea che la coesione deriverà dalla destinazione di risorse alle regioni meno sviluppate e dalla garanzia di una distribuzione relativamente equilibrata delle risorse sul territorio nazionale. Tuttavia, data la mancanza di rigide regole di destinazione tematica e l'approccio settoriale dominante a livello UE, vi è il rischio di diluire lo scopo centrale della politica di coesione dell'UE nei nuovi piani, come è stato osservato da diversi commentatori (ad esempio Mendez et al. 2025 e Petzold, 2025).

Una seconda osservazione riguarda **l'indebolimento dell'approccio basato sul territorio.** Strumenti basati sul territorio come le strategie di specializzazione intelligente, le strategie di transizione giusta a livello territoriale o le strategie urbane sostenibili, che oggi sono obbligatori per destinare determinati fondi della politica di coesione a determinate aree o beneficiare di un bilancio dedicato, diventano facoltativi. Questo cambiamento rischia di indebolire l'ancoraggio territoriale delle politiche di innovazione e di transizione giusta.

Nonostante questi rischi, **l'architettura dei nuovi Piani può offrire alcune opportunità per promuovere la coesione e lo sviluppo basato sul territorio nell'UE,** come riconosciuto da alcuni esperti (ad esempio Böhme et al., 2025) e persino dalle autorità di gestione (Mendez et al., di prossima pubblicazione). In primo luogo, riunire tutti i fondi UE in gestione concorrente in un unico piano potrebbe facilitare l'adozione di risposte più coerenti e integrate alle sfide territoriali. Ciò potrebbe essere particolarmente vantaggioso per le aree rurali, dove la frammentazione tra gli strumenti di finanziamento ha spesso limitato l'efficacia (cfr. il capitolo 5 per una discussione più dettagliata). In secondo luogo, una maggiore flessibilità di bilancio potrebbe consentire agli Stati membri di affrontare le sfide emergenti in materia di coesione che non sono sufficientemente coperte dall'attuale quadro dei programmi comunitari, come il divario tra aree rurali e urbane e la stagnazione o il declino nelle regioni a reddito medio. In terzo luogo, i piani nazionali e l'inclusione di riforme nei piani conferiscono alla Commissione un potenziale strumento di pressione per indurre i governi a elaborare politiche nazionali che sostengano maggiormente gli obiettivi di coesione.

Per garantire che queste opportunità siano concretizzate mitigando al contempo i rischi individuati, appaiono necessarie modifiche mirate alla proposta.

---

<sup>17</sup> Si veda, ad esempio, la pagina web della DG REGIO, che definisce la «politica regionale dell'UE» come «la principale politica di investimento dell'Unione». Essa sostiene la creazione di posti di lavoro, la competitività, la crescita economica, il miglioramento della qualità della vita e lo sviluppo sostenibile, senza lasciare indietro nessuno né alcuna regione.

<sup>18</sup> Cfr. Commissione europea (2025c), Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione di valutazione d'impatto che accompagna la proposta che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e le zone rurali, il settore marittimo, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034 e che modifica il regolamento (UE) 2023/955 e il regolamento (UE, Euratom) 2024/2509, SWD(2025) 565 def., 16.7.2025, pag. 23

### 3.1. Raccomandazione 1: chiarire la logica di intervento per promuovere la coesione e riformulare di conseguenza gli obiettivi della proposta

Come osservato in precedenza, la logica di intervento attraverso la quale il Piano dovrebbe promuovere la coesione rimane insufficientemente articolata. Tale ambiguità si riflette nell'articolazione tra gli obiettivi generali e quelli specifici del progetto di regolamento relativo al PNRR. La proposta non spiega in che modo i cinque obiettivi generali si colleghino ai 28 obiettivi specifici; tuttavia, una lettura del loro contenuto suggerisce che gli obiettivi elencati nell'ambito del primo e del secondo pilastro («prosperità» e «sicurezza e difesa») siano intesi a sostenere il primo obiettivo generale («*ridurre gli squilibri regionali e promuovere la cooperazione territoriale europea*»).

Tuttavia, solo circa la metà degli obiettivi strategici fa esplicito riferimento alla riduzione delle disuguaglianze territoriali o al sostegno ai territori svantaggiati, sia come obiettivo primario che secondario (cfr. allegato III). Gli altri obiettivi strategici sono formulati in termini strettamente settoriali, e l'unica dimensione territoriale è rappresentata dall'impegno a perseguirli «*in tutte le regioni*». A prescindere dal fatto che, in alcuni casi, l'attuazione dell'obiettivo in tutte le regioni possa risultare inefficiente (ad esempio, il rafforzamento della base industriale di difesa dell'Unione), una distribuzione territoriale uniforme delle risorse dei PNRR non si traduce necessariamente in una riduzione delle disparità regionali.

Per ovviare a tale ambiguità, la proposta dovrebbe chiarire la logica di intervento attraverso la quale si intende perseguire la coesione e il modo in cui tale logica si riflette nel rapporto tra gli obiettivi generali e specifici del Fondo. Sono possibili due opzioni:

- È legittimo sostenere che il NRPP dovrebbe servire gli Stati membri e le regioni nel realizzare le priorità politiche chiave dell'UE, come suggerito nella valutazione d'impatto. Se questa è l'intenzione, l'articolo 2 dovrebbe riconoscerlo esplicitamente **introducendo un ulteriore obiettivo generale quale «sostenere gli Stati membri e le regioni nella realizzazione delle priorità politiche chiave»**. L'articolo 3 dovrebbe quindi specificare chiaramente quali degli obiettivi specifici nell'ambito dei pilastri "prosperità" e "sicurezza e difesa" sono destinati a contribuire alla coesione e quali perseguono obiettivi settoriali autonomi.
- In alternativa, se gli obiettivi generali del "Fondo" sono promuovere la coesione, i valori sociali e dello Stato di diritto e attuare la PAC e le politiche della pesca, **gli obiettivi specifici di cui agli articoli I punti 3.1.a («prosperità») e 3.1.b («sicurezza e difesa») dovrebbero essere riformulati per precisare che il loro scopo ultimo è quello di contribuire all'obiettivo generale di cui all'articolo 2, lettera a), vale a dire la riduzione degli squilibri regionali e la promozione della cooperazione territoriale europea**.

Entrambe le soluzioni migliorerebbero la chiarezza giuridica e ridurrebbero il rischio di indebolimento del mandato di coesione dell'Unione.

### 3.2. Raccomandazione 2: Incaricare la Commissione di emanare raccomandazioni nazionali in materia di coesione dell'UE per guidare la preparazione dei piani

La flessibilità insita nei PNR, insieme all'inclusione delle riforme all'interno dei Piani, crea potenziali opportunità per affrontare le sfide della coesione in modo più efficace. Potrebbe inoltre fornire alla Commissione europea un ulteriore strumento per incoraggiare i governi nazionali a rendere le loro politiche nazionali più favorevoli alla coesione. Secondo i rappresentanti della Commissione intervistati per questo studio, una strada da percorrere è quella di rafforzare la dimensione territoriale delle Raccomandazioni specifiche per paese (RSP), che dovrebbero informare la preparazione dei Piani.

Tuttavia, fare affidamento sul Semestre europeo e sulle sue CSR come mezzo principale per garantire la dimensione territoriale dei piani presenta diversi limiti. In primo luogo, le CSR vengono adottate annualmente e sono

intrinsecamente di breve durata, il che mal si concilia con l'orizzonte a lungo termine degli interventi di coesione. In secondo luogo, i PNR devono affrontare solo le CSR "rilevanti"; anche se vengono proposte CSR territoriali, non vi è alcuna garanzia che saranno considerate rilevanti. In terzo luogo, le raccomandazioni per i paesi (CSR) sono adottate dal Consiglio. A differenza del caso del RRF — allineato alle CSR del 2019 e del 2020 adottate prima della sua istituzione — gli Stati membri saranno ora pienamente consapevoli delle implicazioni politiche delle raccomandazioni che saranno adottate. Ciò potrebbe incentivare posizioni più caute in seno al Consiglio, indebolendo potenzialmente l'ambizione territoriale delle raccomandazioni.

Per questi motivi, **anziché integrare le considerazioni territoriali nel Semestre europeo, la proposta dovrebbe conferire alla Commissione il potere di adottare raccomandazioni nazionali specifiche in materia di coesione dell'UE, volte a guidare la preparazione e l'attuazione dei piani nazionali.** Tali raccomandazioni in materia di coesione sarebbero simili alle «raccomandazioni nazionali relative alla PAC» incluse nell'articolo 2 del regolamento PAC 2028-2034, che guidano gli Stati membri nella preparazione dei loro piani strategici nazionali. Esse sarebbero adottate come raccomandazioni autonome nell'ambito della proposta NRPP; fornirebbero orientamenti strategici su misura per le specifiche sfide territoriali e di coesione di ciascuno Stato membro e si baserebbero su un'analisi territoriale, attingendo a dati statistici e valutazioni d'impatto territoriale.

### 3.3. Raccomandazione 3: Oggetto i Piani per un territoriali (TIA)

La coesione non deriva spontaneamente da una distribuzione equa dei fondi tra i territori. In assenza di rigide regole di destinazione tematica, è possibile che gli investimenti a favore della crescita (come quelli in R&I o il sostegno al miglioramento della competitività delle imprese) si concentrino nelle regioni più sviluppate, mentre gli investimenti volti a migliorare la qualità della vita (come le infrastrutture sociali e i servizi di base) siano convogliati prevalentemente verso le aree meno sviluppate. Sebbene alcuni investimenti produttivi concentrati nelle regioni più sviluppate possano generare ricadute positive per i territori più poveri, un'allocazione eccessivamente sbilanciata rischia di esacerbare le disparità territoriali.

Un modo per mitigare questo rischio è reintrodurre regole di concentrazione tematica. Tuttavia, queste regole sono spesso criticate per la loro rigidità e molti intervistati ritengono che la loro eliminazione sia positiva. **Un'altra opzione, proposta da alcuni esperti (cfr. Böhme et al., 2025), consiste nel sottoporre tutti i PNR a una valutazione d'impatto territoriale.** In particolare, l'articolo 22 includerebbe l'obbligo per gli Stati membri di condurre una VIT per valutare l'impatto territoriale degli interventi pianificati, seguendo chiare linee guida della Commissione sui dati e sui metodi da impiegare. Se la TIA individua importanti conseguenze territoriali negative di determinati interventi NRPP, gli Stati membri dovrebbero giustificare il beneficio netto di tali interventi o spiegare come intendono mitigare tali effetti attraverso politiche nazionali complementari. Se la conduzione di una TIA prima dell'adozione dei piani si rivelasse irrealistica a causa di vincoli temporali, si potrebbe introdurre l'obbligo di effettuare una TIA prima del 2030, al fine di orientare le riallocazioni durante la revisione intermedia.

### 3.4. Raccomandazione 4: Chiarire il significato di «diritto di soggiorno»

In linea con la visione delineata nella [relazione del gruppo di alto livello sul futuro della coesione dell'UE](#), nonché con il principio della «libertà di rimanere» sancito nella [relazione Letta](#), è importante che i Piani prestino la dovuta attenzione ai cittadini che vivono nei territori più svantaggiati. La proposta di PNRR include un obiettivo strategico in tal senso (articolo 3.1.a, «*promuovere l'attrattività dei territori per sostenere il diritto di rimanere, anche attraverso il sostegno a strategie per lo sviluppo integrato delle aree urbane e rurali, compreso il sostegno ai servizi e alle infrastrutture territoriali*»). Tuttavia, la formulazione manca di chiarezza concettuale:

- In primo luogo, l'espressione «diritto di soggiorno» potrebbe indurre a ritenere che i cittadini abbiano il diritto di richiedere pari accesso a tutti i servizi pubblici e agli investimenti su tutto il territorio. Una simile interpretazione potrebbe creare ambiguità giuridiche e aspettative irrealistiche. La formulazione «libertà di soggiorno» utilizzata nella relazione Letta risulterebbe più appropriata.
- In secondo luogo, vi è una mancanza di chiarezza riguardo al tipo di territori che dovrebbero beneficiare degli interventi relativi al "diritto/libertà di rimanere". L'articolo 3, paragrafo 1, menziona solo le aree urbane e rurali, mentre l'articolo 4 del regolamento FESR/FC richiede agli Stati membri di prestare attenzione a un elenco più ampio di aree svantaggiate (aree rurali, aree interessate dalla transizione industriale, regioni settentrionali scarsamente popolate, isole, regioni transfrontaliere e montane, aree di transizione giusta, regioni di confine orientali). Come osservato da alcuni esperti (Schreiber, 2025b e Pazos Vidal, 2025), il regolamento non fornisce una definizione chiara di molte di queste categorie.
- In terzo luogo, l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), elenca una serie di possibili interventi – strategie territoriali integrate, investimenti in servizi e infrastrutture territoriali – senza fornire una finalità chiara né i risultati attesi. Se si legge l'articolo in combinazione con l'articolo 4 del regolamento FESR/FC<sup>19</sup>, sembra indicare che gli Stati membri dovrebbero perseguire questo obiettivo principalmente sostenendo strategie di investimento territoriale integrate guidate a livello locale. Tuttavia, l'attrattività dei territori dipende da altri fattori, quali le riforme nazionali volte a garantire la fornitura di servizi essenziali, forti collegamenti tra aree rurali e urbane e opportunità di occupazione (cfr. Münch et al., 2026).

Per trasformare il diritto (la libertà) di rimanere in un principio d'azione efficace, la Commissione dovrebbe fornire orientamenti su come interpretarlo e promuoverlo. Tali orientamenti dovrebbero fungere da base per la formulazione delle raccomandazioni nazionali in materia di coesione e per la negoziazione dei piani tra gli Stati membri e la Commissione.

---

<sup>19</sup> L'articolo 4 del regolamento FESR/FC («Sostegno alle zone svantaggiate») richiede agli Stati membri di «prestare attenzione alle sfide delle regioni e delle zone svantaggiate» e, a tal fine, li invita a destinare finanziamenti specifici a sostegno delle strategie di investimento territoriale integrate guidate a livello locale elencate negli articoli 74-76 della proposta di PNRR.

## 4. A ALTRO GOVERNANCE GOVERNANCE: IMPLICAZIONI PER LE AUTORITÀ REGIONALI E LOCALI

### RISULTATI PRINCIPALI

- Sebbene la proposta NRPP ribadisca il principio di partenariato, nella pratica tale principio obbliga il governo centrale solo a «coinvolgere» le autorità regionali e locali nella pianificazione e nell'attuazione dei piani.
- Nel quadro del NRPP, il ruolo dei governi regionali nella pianificazione e nell'attuazione dei piani è lasciato alla discrezione di ciascuno Stato membro. Sebbene ciò sia già il caso nell'ambito del quadro attuale, l'assenza di una rigorosa destinazione regionale dei fondi e l'adozione di un approccio integrato indicano una struttura di governance più centralizzata.
- In una certa misura, un modello di governance più centralizzato è ben accetto per garantire un'attuazione più strategica e integrata dei piani.
- Non è necessario reintrodurre una rigida destinazione regionale per garantire un adeguato coinvolgimento delle autorità regionali, e ciò ridurrebbe significativamente la flessibilità di bilancio dei piani, di cui c'è grande bisogno.
- È importante garantire che il rispetto del principio di sussidiarietà e la ripartizione delle competenze giuridiche guidino l'attribuzione dei compiti dei PNR tra i vari livelli di governo. A tal fine, è consigliabile integrare un "controllo giuridico" nel "controllo regionale" obbligatorio proposto dalla presidente Von der Leyen.
- Per garantire un'adeguata catena di responsabilità, è inoltre raccomandabile imporre l'uso di tappe e obiettivi specifici per regione qualora una misura rientri in un settore in cui le autorità regionali detengono competenze esclusive.
- È necessario garantire ai governi regionali una maggiore prevedibilità nel rimborso delle misure NRPP da essi attuate. A tal fine, la proposta NRPP dovrebbe richiedere agli Stati membri di includere nelle richieste di pagamento le tappe e gli obiettivi raggiunti secondo il loro ordine cronologico di realizzazione.

Sebbene la proposta NRPP riaffermi il principio di partenariato utilizzando una formulazione che rispecchia in gran parte l'articolo 6 del regolamento sulle disposizioni comuni (CPR), in pratica tale principio obbliga solo il governo centrale a «coinvolgere» le autorità regionali e locali nella pianificazione e nell'attuazione dei piani. Il loro ruolo nella pianificazione e nell'attuazione dei fondi è lasciato a ciascun Stato membro, che può decidere liberamente se creare capitoli regionali. In una certa misura, la proposta di NRPP non differisce molto da quanto esiste oggi. Nell'attuale quadro delle disposizioni comuni, la creazione di programmi regionali è lasciata alla discrezione di ciascuno Stato membro e la Commissione non verifica se la ripartizione dei compiti tra programmi nazionali e regionali rifletta la ripartizione delle competenze giuridiche nel paese. Tuttavia, l'assenza di una rigorosa destinazione regionale dei fondi e l'adozione di un approccio di pianificazione integrata indicano una struttura di governance più centralizzata.

**Il passaggio da fondi e programmi settoriali specifici a piani nazionali integrati potrebbe di fatto comportare una rinazionalizzazione di alcuni aspetti dell'attuazione del programma quadro. In una certa misura, tale centralizzazione è vista con favore.** Un modello di governance più centralizzato, con un'autorità centrale incaricata di supervisionare l'attuazione dei piani, garantire la coerenza tra i vari capitoli, raccogliere e gestire i dati, verificare il raggiungimento delle tappe fondamentali e degli obiettivi e presentare le richieste di pagamento alla Commissione, potrebbe favorire un approccio più strategico e integrato.

**Alcuni rappresentanti regionali ritengono che una condizione preliminare per garantire un adeguato coinvolgimento delle autorità regionali sia il ripristino di una rigida destinazione regionale dei fondi.** Essi sostengono che le autorità regionali necessitano di prevedibilità riguardo all'ammontare dei fondi che possono gestire, e che ciò può essere garantito solo conoscendo in anticipo l'entità dei finanziamenti di cui saranno responsabili dell'attuazione. **Noi non condividiamo questa visione:** a nostro avviso, l'adozione di una rigida destinazione regionale dei fondi ridurrebbe in modo significativo la flessibilità di bilancio dei Piani, di cui c'è grande bisogno. Inoltre, sebbene non vi siano importi destinati specificatamente alle regioni in fase di transizione (MDR) e alle regioni più sviluppate (TR), la distribuzione dei fondi per categoria di regioni sarà nota fin dall'inizio dell'attuazione e saranno previste misure di salvaguardia per garantire che le regioni in fase di transizione e quelle più sviluppate ricevano una dotazione pari ad almeno il 75% della loro attuale dotazione per il periodo 2021-2027.<sup>20</sup>

Tuttavia, riteniamo che siano necessarie disposizioni aggiuntive per garantire un adeguato coinvolgimento delle autorità regionali e locali.

#### 4.1. Raccomandazione 5: Un "controllo giuridico" a corredo del "controllo regionale"

La proposta di NRPP contiene vari articoli che impongono agli Stati membri di «coinvolgere» le autorità regionali e locali nella preparazione, nell'attuazione e nella valutazione dei piani. Questo requisito di coinvolgimento è stato ulteriormente rafforzato con l'introduzione del «controllo regionale» proposto dalla von der Leyen nella sua lettera del 9 novembre 2025. Secondo tale lettera, al momento della presentazione dei propri piani NRPP, gli Stati membri dovranno «*garantire un controllo regionale completo del piano NRP:*

- *coinvolgendo le autorità regionali, locali, urbane, rurali e altre autorità pubbliche o associazioni che rappresentano tali autorità nella progettazione del piano NRP, e*
- *indicando quali autorità sono state consultate, come sono state selezionate, in che modo è stata garantita la loro rappresentatività e come il loro contributo si riflette nel Piano NRP in linea con il codice di condotta sul partenariato, e*
- *includendo una sintesi del processo di consultazione condotto per la preparazione del Piano e di ciascun capitolo.*

Come sottolineato da vari rappresentanti regionali ed esperti del CP, il controllo regionale è piuttosto vago e debole. A tal fine, **sarebbe opportuno integrare un «controllo giuridico» nel «controllo regionale» obbligatorio proposto dalla presidente Von der Leyen.** Lo scopo del controllo giuridico sarebbe **quello di verificare che:**

- i) l'attribuzione delle responsabilità nell'ambito dei PNR rispetti la ripartizione delle competenze giuridiche tra i livelli nazionale, regionale e locale; e**
- ii) le misure che rientrano nelle competenze esclusive delle autorità regionali sono collegate a tappe fondamentali e obiettivi specifici per ciascuna regione (cfr. la raccomandazione riportata di seguito).**

Per rendere operativo tale requisito, l'articolo 22 della proposta di NRPP potrebbe imporre agli Stati membri di includere, come allegato a ciascun NRPP, una «dichiarazione di conformità giuridica» che spieghi in che modo tali due condizioni sono soddisfatte.

---

<sup>20</sup> Alcuni rappresentanti regionali ritengono che queste garanzie siano deboli, in quanto gli Stati membri possono scavalcarle. Tuttavia, secondo le modifiche proposte dalla presidente Von der Leyen, all'articolo 22, paragrafo 2, lettera f), della proposta di NRPP, gli Stati membri dovrebbero fornire una giustificazione basata su criteri oggettivi per discostarsi da questa regola, come la riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali o i cambiamenti nella categoria delle regioni e nell'entità della popolazione.

#### 4.2. Raccomandazione 6: Fissare tappe e obiettivi specifici per regione per le misure del PNRR nei settori di competenza regionale esclusiva

In linea con la raccomandazione precedente, **nei settori in cui le autorità regionali detengono competenze esclusive, le misure del PNRR dovrebbero essere collegate a tappe e obiettivi specifici per regione, con pagamenti che riflettano i progressi di ciascuna regione.** Ciò è essenziale per garantire un'adeguata catena di responsabilità. In caso contrario, se le tappe fondamentali e gli obiettivi sono definiti a livello nazionale e su base aggregata, sarà difficile attribuire la responsabilità del fallimento o del successo della tappa fondamentale a specifiche autorità pubbliche. Inoltre, alcune autorità regionali potrebbero essere ingiustamente penalizzate per la mancanza di progressi compiuti da altre. L'obbligo di definire tappe fondamentali o obiettivi a livello regionale nei casi in cui la misura rientri nella competenza regionale esclusiva potrebbe essere inserito nell'articolo 21, paragrafo 2 («preparazione e presentazione del piano») o all'articolo 22, paragrafo 2, lettera c) («requisiti per il piano PNR»).

#### 4.3. Raccomandazione 7: Garantire pagamenti prevedibili e tempestivi alle autorità regionali

Anche se i piani includono capitoli regionali gestiti dalle autorità regionali e corrispondenti tappe e obiettivi specifici per regione, il ruolo delle autorità regionali rischia di essere sminuito poiché il governo nazionale sarà incaricato di preparare e presentare le richieste di pagamento alla Commissione, ricevere i pagamenti dell'UE e distribuire i pagamenti alle altre autorità che attuano il piano.

Le autorità regionali dovrebbero avere diritto a ricevere pagamenti regolari legati ai progressi nell'attuazione. Sebbene questo principio sia affermato nel considerando 29 del regolamento, nella pratica è notevolmente indebolito dall'articolo 50. La disposizione richiede semplicemente agli Stati membri di garantire che, una volta che la Commissione eroga un pagamento, gli importi dovuti corrispondenti siano trasferiti alle autorità regionali. Poiché le autorità centrali mantengono piena discrezionalità sulla scelta delle tappe fondamentali e degli obiettivi da includere in ciascuna richiesta di pagamento alla Commissione, esse controllano di fatto i tempi e la sequenza dei pagamenti alle regioni, creando un rischio di comportamenti selettivi.

Affrontare questa questione è complesso. I governi centrali necessitano di un certo grado di flessibilità per raggruppare le tappe fondamentali e gli obiettivi nelle richieste di pagamento, al fine di tenere conto delle diverse velocità di attuazione tra le misure e i territori. Per ovviare a ciò, **l'articolo 65 sulle domande di pagamento potrebbe richiedere agli Stati membri di includere le tappe fondamentali e gli obiettivi raggiunti nelle richieste di pagamento secondo l'ordine cronologico del loro conseguimento. Ciò contribuirebbe a garantire pagamenti più prevedibili alle autorità regionali, preservando al contempo una flessibilità sufficiente per la gestione dei programmi.**

## 5. IMPLICAZIONI DELL'ADOZIONE DI UN QUADRO PROGRAMMATICO PIÙ FLESSIBILE E INTEGRATO

### RISULTATI PRINCIPALI

- I PNRR offrono opportunità per interventi più integrati e flessibili, ma un bilancio più ridotto (in termini reali) e l'inclusione di nuove priorità (politica industriale, difesa) potrebbero creare concorrenza con settori tradizionali come l'agricoltura e la coesione.
- Gli obiettivi sociali del 14% e quelli climatici/ambientali del 43% determineranno gli stanziamenti. Se i coefficienti sociali non saranno adeguatamente calibrati, vi è il rischio che gli Stati membri raggiungano l'obiettivo sociale del 14% principalmente attraverso misure indirette (come progetti infrastrutturali o riforme di ampio respiro) piuttosto che con interventi sociali diretti. L'obiettivo climatico e ambientale del 43% potrebbe essere più facile da raggiungere, poiché le spese nell'ambito della PAC (come i sussidi per l'agricoltura sostenibile) contribuiscono al suo raggiungimento.
- La proposta di PNRR propone un approccio più integrato per affrontare le crisi e le esigenze emergenti attraverso l'istituzione di una riserva di flessibilità obbligatoria del 25%, ma non è chiaro come tale riserva obbligatoria interagirà con i requisiti di destinazione geografica e tematica.
- L'obiettivo del 10% per le zone rurali rischia di essere assorbito dagli interventi legati alla PAC e sarà difficile da monitorare. Anziché concentrarsi sulle zone rurali, sarebbe più opportuno destinare il 10% a sostegno di strategie integrate di sviluppo locale.
- È inoltre auspicabile introdurre misure di salvaguardia per impedire che le spese relative alla PAC soppiantino gli investimenti orientati alla coesione. A tal fine, la proposta dovrebbe escludere tutti gli interventi relativi alla PAC e alla PCP dagli stanziamenti minimi destinati alle regioni meno sviluppate.
- Devono essere incluse chiare misure di salvaguardia per impedire che la riserva del 15% per la revisione intermedia venga mobilitata in anticipo per esigenze a breve termine.

Il passaggio a una programmazione più integrata e flessibile è ampiamente considerato come una grande opportunità. Allo stesso tempo, come osservato da diversi esperti (Mendez et al., 2025; Schreiber et al., 2025), **l'integrazione in un contesto di dotazione finanziaria ridotta in termini reali crea rischi di competizione di bilancio tra i settori** che attualmente beneficiano dei finanziamenti dell'UE, **in particolare l'agricoltura e la coesione**. Vi è inoltre il timore che l'inclusione di nuovi settori ammissibili (come la politica industriale o la difesa) possa sottrarre risorse agli investimenti tradizionali legati alla coesione. La maggior parte degli intervistati, tuttavia, ritiene limitato il rischio di una riassegnazione significativa verso nuove priorità, tranne che in paesi o regioni specifici in cui alcune nuove priorità dell'UE sono particolarmente rilevanti.

**L'obbligo di raggiungere l'obiettivo sociale del 14% e quello climatico e ambientale del 43% potrebbe inoltre influenzare le scelte di allocazione.** Per quanto riguarda l'obiettivo sociale, alcuni esperti intervistati accolgono con favore la possibilità di combinare diversi tipi di interventi — investimenti in infrastrutture sociali, riforme e sostegno ai servizi — per raggiungere la soglia. Altri avvertono che i coefficienti sociali assegnati agli interventi nel regolamento di esecuzione del QFP 2028-2034 dovrebbero essere attentamente rivisti per evitare situazioni in cui gli Stati membri raggiungano l'obiettivo del 14% principalmente attraverso investimenti in infrastrutture o riforme. Per quanto riguarda l'obiettivo climatico e ambientale del 43%, diversi intervistati osservano che sarà relativamente facile da raggiungere, dato che tutti gli interventi relativi alla PAC vengono conteggiati ai fini del suo raggiungimento.

La proposta di PNR propone un approccio più integrato per affrontare le crisi e le esigenze emergenti attraverso l'istituzione di una riserva di flessibilità obbligatoria del 25% in tutti i piani. Tuttavia, come sottolineato

da molti intervistati, non è chiaro come questa riserva obbligatoria interagirà con i requisiti di destinazione geografica e tematica.

### 5.1. Raccomandazione 8: Sostituire il 10% rurale con una 10% destinato a sostenere strategie di sviluppo locale integrate

Quasi tutti gli intervistati riconoscono il forte potenziale dei PPRN nel sostenere interventi di sviluppo rurale più integrati. Tuttavia, il quadro normativo del Piano non garantisce che tale potenziale si concretizzi. Molti esperti di coesione e rappresentanti regionali temono che l'obiettivo rurale del 10% venga interamente assorbito dagli interventi legati alla PAC. Queste preoccupazioni sono comprensibili, dato che l'obiettivo rurale è stato presentato dalla presidente Von der Leyen come risposta alle richieste di garantire i finanziamenti della PAC. Una seconda questione riguarda il monitoraggio. L'obiettivo rurale del 10% deve essere monitorato attraverso un codice di spesa specifico per le aree rurali. Come osservato da Matthews (2026), questo approccio è difficile da attuare perché molti investimenti non possono essere facilmente classificati per tipo territoriale.<sup>21</sup> Inoltre, né la proposta di PNR né il regolamento sull'esecuzione del bilancio dell'UE includono una definizione chiara di cosa sia "rurale" (Pazos Vidal, 2025).

Anziché destinare fondi a sostegno delle zone rurali, sarebbe più opportuno stanziare risorse a sostegno di strategie integrate di sviluppo locale, lasciando agli Stati membri la facoltà di ripartire gli importi tra le diverse realtà locali. Il Comitato delle regioni (2026) formula una raccomandazione simile, proponendo un obiettivo minimo del 20% per le strategie di sviluppo territoriale integrato. Tuttavia, un obiettivo del 10% sembra più appropriato, dato che corrisponde grosso modo a quanto viene attualmente speso nelle aree rurali e nelle città dalla politica di coesione e dalla PAC messe insieme (Pazos Vidal, 2026). Tale destinazione creerebbe inoltre un incentivo per gli Stati membri a mantenere il sostegno esistente alle strategie di sviluppo urbano sostenibile, che attualmente beneficiano di una destinazione del 7% del FESR nel periodo di programmazione 2021-2027.

### 5.2. Raccomandazione 9: Garantire che gli stanziamenti destinati alle regioni meno sviluppate sostengano gli interventi legati alla coesione

In base al quadro proposto, gli importi vincolati della PAC non vengono presi in considerazione nel calcolo degli importi minimi vincolati per le regioni meno sviluppate. Tuttavia, gli interventi della PAC e della politica comune della pesca (PCP) che superano gli importi vincolati possono essere conteggiati ai fini del vincolo minimo per le regioni meno sviluppate. Dato che le regioni meno sviluppate presentano in genere una quota maggiore di attività agricola, ciò crea una potenziale distorsione. Se uno Stato membro decide di finanziare ulteriori interventi della PAC utilizzando risorse non vincolate, tali importi potrebbero essere conteggiati come parte degli importi minimi vincolati per le regioni meno sviluppate, con la conseguenza di una riduzione dei fondi destinati a sostenere lo sviluppo a lungo termine di tali regioni. Per evitare questo risultato, **tutti gli interventi relativi alla PAC e alla PCP dovrebbero essere esclusi dal calcolo degli stanziamenti minimi vincolati per le regioni meno sviluppate.**

### 5.3. Raccomandazione 10: Impedire l'accesso anticipato alla riserva per la revisione intermedia

Riservare il 15% degli stanziamenti dei PNR per essere ridistribuito dopo la revisione intermedia in risposta a nuove esigenze e considerazioni di rendimento è uno sviluppo positivo. Tuttavia, vi è il rischio che questa riserva venga utilizzata principalmente in risposta a pressioni politiche a breve termine piuttosto che a priorità strategiche.

---

<sup>21</sup> Come spiegato da Matthews (2025), l'applicazione dei codici territoriali a tutti gli interventi era già stata attuata nel periodo 2014-2020, ma circa la metà di tutti gli investimenti della politica di coesione non poteva essere classificata per tipo territoriale.

Questo rischio è evidenziato dalla proposta della presidente Von der Leyen del 6 gennaio 2026 di modificare la proposta NRPP per consentire agli Stati membri di accedere immediatamente alla quota della riserva di flessibilità destinata alla revisione intermedia del 2031, al fine di attenuare gli effetti dell'accordo UE-Mercosur sugli agricoltori.

**La modifica proposta solleva diverse preoccupazioni.** In primo luogo, il quadro NRPP contiene uno strumento specifico a livello UE per affrontare le perturbazioni dei mercati agricoli: la «rete di sicurezza dell'unità». Sia dal punto di vista dell'efficienza che della solidarietà, la mobilitazione di questo strumento comune sarebbe più appropriata rispetto all'esaurimento delle riserve di flessibilità nazionali. In secondo luogo, le modifiche proposte mancano di miratezza:<sup>22</sup> Gli Stati membri potrebbero utilizzare fino a due terzi delle risorse riservate alla revisione del 2031 per finanziare qualsiasi tipo di intervento della PAC, senza che sia richiesto un nesso chiaro e dimostrabile con le conseguenze specifiche dell'accordo con il Mercosur. Nel loro insieme, queste carenze suggeriscono che **la modifica proposta dovrebbe essere respinta.**

Più in generale, questo episodio rivela una vulnerabilità strutturale nel quadro proposto: il rischio che la riserva del 15% possa essere sistematicamente mobilitata prima della revisione intermedia per affrontare questioni a breve termine. **L'articolo 14, paragrafo 2, lettera b), consente di richiedere in anticipo una parte delle risorse riservate alla revisione intermedia «in circostanze debitamente giustificate ed eccezionali». Non riteniamo necessaria tale disposizione,** dato che i piani nazionali possono contare su una riserva del 10% per situazioni di crisi e che sarà disponibile un "cuscinetto di bilancio" di 8,7 miliardi di euro per sfide e priorità emergenti nell'ambito dello strumento dell'UE (articolo 26, paragrafo 4, lettera b). Per preservare la natura strategica della riserva, **l'articolo 14, paragrafo 2, dovrebbe essere modificato per eliminare la possibilità di accedere alla riserva prima del 2030.**

---

<sup>22</sup> In particolare, la lettera propone di includere un nuovo comma alla fine dell'articolo 14, paragrafo 2, lettera b): «Al momento della presentazione o della modifica del proprio piano prima della revisione intermedia, gli Stati membri possono utilizzare fino a due terzi dell'importo disponibile per la revisione intermedia per gli interventi di cui all'articolo 35, paragrafo 1, o per misure dedicate alle zone rurali.»

## 6. DAL RIMBORSO BASATO SUI COSTI A QUELLO BASATO SULLE PRESTAZIONI: SFIDE E RISCHI LEGATI ALL'ATTUAZIONE

### RISULTATI PRINCIPALI

- L'approccio basato sui risultati del NRPP affronta diverse carenze del RRF introducendo una serie comune di indicatori di output, assegnando valori di pagamento ex ante a ciascuna tappa/obiettivo, collegando i pagamenti rigorosamente alle tappe raggiunte e consentendo una maggiore flessibilità nella modifica e nella selezione delle tappe per le richieste di pagamento.
- Tuttavia, i vantaggi in termini di semplificazione potrebbero essere sopravvalutati. I costi di adeguamento per passare da un modello basato sui costi a uno basato sui risultati saranno significativi, in particolare per le amministrazioni più deboli. Inoltre, la mancanza di chiarezza sull'approccio di audit potrebbe incentivare la continuazione della raccolta di dati sui costi, minando potenzialmente l'obiettivo di semplificazione. L'enfasi sulle tappe fondamentali basate sui risultati potrebbe favorire progetti "sicuri" e facilmente misurabili rispetto a iniziative innovative o più rischiose, replicando potenzialmente una logica orientata alla conformità piuttosto che concentrarsi realmente sui risultati a lungo termine.
- La Commissione dovrebbe emanare metodologie chiare per definire le tappe fondamentali, gli obiettivi e i valori di erogazione. Dovrebbe inoltre sviluppare costi unitari standard e predefiniti o tassi forfettari per le attività comunemente sostenute e offrire un supporto tecnico rafforzato e mirato alle amministrazioni più deboli.
- È inoltre consigliabile creare un manuale per il calcolo dei valori di erogazione per investimenti e riforme comuni, al fine di ancorare la valutazione a parametri di riferimento oggettivi e garantire un approccio armonizzato.
- È inoltre necessario formulare un quadro alternativo di tappe fondamentali per gli interventi più rischiosi, inquadrati come azioni pilota, risultati di prova di concetto o risultati dimostrativi, concentrandosi sull'apprendimento, sul processo e sulla fattibilità piuttosto che sui risultati immediati o sull'efficienza in termini di costi.

Il passaggio da un approccio di erogazione basato sui costi a uno basato sui risultati è stato presentato dalla Commissione come un modo per porre maggiore enfasi sui prodotti e sui risultati piuttosto che sulla conformità procedurale. L'approccio basato sui risultati è stato tuttavia ampiamente criticato alla luce dell'esperienza del dispositivo di recupero e di resilienza (DRR). Molte di queste critiche sono fondate, in particolare per quanto riguarda la qualità e la pertinenza degli indicatori e l'onere amministrativo generato dal sistema.

Sembra che diversi insegnamenti tratti dal RRF siano stati integrati nella proposta di NRPP. A differenza del RRF, in cui le tappe fondamentali e gli obiettivi erano definiti utilizzando approcci eterogenei, gli Stati membri saranno ora tenuti a definire gli obiettivi finali sulla base di una serie comune di indicatori di risultato stabiliti nel nuovo regolamento dell'UE sulla performance di bilancio. Inoltre, vengono affrontate le carenze osservate nell'ambito del RRF, ad esempio nei casi in cui gli esborsi non riflettevano sempre i progressi sul campo, compresi i casi in cui sono stati effettuati pagamenti sostanziali in una fase iniziale semplicemente per l'adozione di piani o strategie. Nel nuovo sistema, i pagamenti corrisponderanno al valore aggregato delle tappe e degli obiettivi effettivamente raggiunti e la Commissione potrà recuperare gli importi versati per le fasi intermedie se la tappa o l'obiettivo finale non viene raggiunto. Inoltre, alcune delle rigidità operative del modello RRF, quali l'organizzazione dei pagamenti in pacchetti prefissati di tappe e obiettivi e la difficoltà di modificarli, sembrano essere state mitigate consentendo una maggiore flessibilità nel modificare le tappe e gli obiettivi in risposta all'evoluzione delle circostanze e permettendo agli Stati membri di selezionare le tappe e gli obiettivi da includere nelle richieste di pagamento.

Nonostante questi adeguamenti, diverse questioni continuano a porre problemi.

In primo luogo, **non è scontato che il nuovo sistema comporti un reale miglioramento in termini di semplificazione**. Alcuni intervistati ritengono che i costi di adeguamento possano essere stati ampiamente sottovalutati. Come dimostrato dalle precedenti riforme del programma quadro, qualsiasi modifica delle norme si traduce inizialmente in un aumento, anziché in una riduzione, della complessità amministrativa: le autorità di gestione dovranno gestire due sistemi in parallelo e, in assenza di chiari orientamenti da parte della Commissione, vi è molta incertezza su come le nuove norme debbano essere attuate. Inoltre, questa volta il cambiamento è talmente importante che richiederà sforzi notevoli per riqualificare la forza lavoro del settore pubblico e riorganizzare le procedure. Anche il livello di incertezza sarà più elevato, in particolare su come fissare i valori di pagamento per le tappe intermedie e gli obiettivi. Ciò rappresenterà una sfida particolarmente ardua per le riforme, dove i risultati sono meno tangibili e più difficili da quantificare in anticipo. In breve, come ha affermato un intervistato, «c'è il rischio che i benefici della semplificazione non si concretizzino nel prossimo periodo di programmazione, ma in quello successivo».

Un altro motivo di preoccupazione è che la proposta relativa al PNRR afferma esplicitamente che le autorità nazionali di gestione e controllo non dovrebbero verificare i costi operativi. Tuttavia, **la Corte dei conti europea sottolinea la necessità di verificare i costi sottostanti** per garantire il rispetto del diritto dell'Unione e nazionale ed evitare frodi, corruzione, doppio finanziamento e conflitti di interesse (ECA, 2026). In pratica, gli Stati membri potrebbero quindi continuare a raccogliere dati dettagliati sui costi per prevenire potenziali problemi di audit.

Alcuni intervistati mettono inoltre in dubbio la plausibilità dell'applicazione di una regola N+1. Tuttavia, la regola si applicherà al piano nazionale nel suo complesso piuttosto che ai singoli programmi (a differenza dell'attuale regola N+2/N+3). Richiederà quindi principalmente un'attuazione costante del piano nel suo insieme, lasciando agli Stati membri la discrezionalità di selezionare le tappe fondamentali e gli obiettivi inclusi in ciascuna richiesta di pagamento, consentendo ritardi in capitoli specifici. Tuttavia, come sottolineato dalla Corte dei conti europea (2026), l'applicazione della regola N+1 potrebbe favorire le misure attuabili più rapidamente rispetto a quelle più complesse.

Diversi intervistati, così come alcune autorità di gestione (cfr. Mendez et al., di prossima pubblicazione), ritengono inoltre che l'approccio basato sui risultati possa dare priorità a progetti "sicuri" con risultati prevedibili a scapito dell'innovazione o dell'assunzione di rischi. Poiché tutte le tappe e gli obiettivi finali si basano su indicatori di output piuttosto che su esiti o risultati, sussiste il rischio che il sistema finisca per riprodurre una logica simile a quella attuale, in cui i pagamenti vengono effettivamente effettuati per la realizzazione di azioni, servizi o infrastrutture piuttosto che per il loro impatto.

In risposta a queste sfide, si possono ipotizzare alcune possibili modifiche alla proposta.

## 6.1. Raccomandazione 11: Fornire orientamenti chiari e un'assistenza tecnica rafforzata alle amministrazioni più deboli

Come detto sopra, le amministrazioni degli Stati membri rischiano di essere sovraccaricate dai compiti di definire le tappe fondamentali e gli obiettivi e i corrispondenti valori di pagamento, riorganizzare i flussi di lavoro interni e riqualificare il personale del settore pubblico, istituire adeguati sistemi informatici di raccolta delle informazioni, gestendo al contempo controlli basati sulle prestazioni e sui costi. Ciò sarà ancora più difficile in assenza di orientamenti chiari e armonizzati da parte della Commissione e per le amministrazioni subnazionali con scarse capacità tecniche. Per mitigare questi problemi:

- **la Commissione dovrebbe fornire orientamenti chiari e tempestivi** sulle metodologie per la definizione delle tappe fondamentali e degli obiettivi e sugli approcci per fissare i valori di pagamento (cfr. la raccomandazione che segue).
- Dovrebbe inoltre fornire sostegno per istituire forme semplificate di assistenza ai beneficiari. Un'opzione potrebbe essere quella di **sviluppare costi unitari standard predefiniti o tassi forfettari per le attività comunemente finanziate**. Queste opzioni predefinite, convalidate ex ante dalle autorità di audit della Commissione stessa, ridurrebbero l'onere amministrativo e aumenterebbero la certezza giuridica per quanto riguarda il trattamento di audit.

- Inoltre, la Commissione dovrebbe **istituire un'assistenza tecnica rafforzata e differenziata per le amministrazioni più deboli**, incentrata in particolare sulla fornitura di sostegno in settori chiave quali il bilancio basato sui risultati, la progettazione e la misurazione degli indicatori, la raccolta e la condivisione delle informazioni (ai fini della trasparenza e del monitoraggio) e l'interoperabilità dei sistemi informatici.

## 6.2. Raccomandazione 12: Elaborare un manuale metodologico per il calcolo dei valori di pagamento

Una delle principali fonti di incertezza nel modello basato sui risultati riguarda la determinazione dei valori di erogazione per le tappe intermedie e gli obiettivi. Come sottolineato nel parere della Corte dei conti europea (2026), «non è chiaro se tali valori rifletteranno l'importanza relativa di ciascuna tappa intermedia o di ciascun obiettivo, se saranno proporzionati al costo stimato necessario per il loro raggiungimento o se seguiranno un altro approccio». Questa sfida è particolarmente acuta per le misure di riforma, dove i costi sono difficili da stimare o possono essere del tutto assenti (ad esempio, nel caso delle riforme legislative, che non comportano alcun costo diretto). In assenza di criteri comuni e oggettivi, vi è il rischio che i valori di pagamento – sia per gli investimenti che per le riforme – vengano calcolati e giustificati in modo diverso nei vari PNRR.

Per affrontare questo problema, proponiamo che la Commissione elabori un manuale metodologico che stabilisca (i) valori di rendimento predefiniti per i risultati delle riforme e (ii) criteri armonizzati per il calcolo dei valori di rendimento in tutti gli Stati membri per i tipi di investimenti comunemente sostenuti. Per gli investimenti, i valori di ritorno potrebbero essere ricavati dai dati storici sui costi (ad esempio, costi unitari per le infrastrutture, risultati in termini di erogazione di servizi o appalti di attrezzature), adeguati all'inflazione e differenziati per riflettere i livelli dei prezzi nazionali. Ciò ancorerebbe la valutazione a parametri di riferimento oggettivi e garantirebbe un approccio armonizzato tra i paesi.

Per quanto riguarda le riforme, sebbene ciò rappresenti una sfida maggiore, è necessario stabilire valori predefiniti armonizzati per evitare che la valutazione delle singole riforme sia lasciata alle negoziazioni bilaterali tra la Commissione e i governi nazionali. Le riforme prive di un costo di bilancio diretto pongono una sfida concettuale, poiché il pagamento non funziona come un rimborso, ma come un meccanismo di incentivazione. In tali casi, **i valori dei pagamenti potrebbero essere calcolati come percentuale dei costi interessati, ovvero della spesa sulla base della quale si prevede che si applichino i guadagni di efficienza generati dalla riforma**. Ad esempio, una riforma degli appalti pubblici potrebbe essere valutata come percentuale del valore annuale totale delle gare d'appalto pubbliche nel paese, mentre una riforma della magistratura potrebbe essere valutata come percentuale dei costi totali del sistema giudiziario.

È importante sottolineare che l'uso del manuale dovrebbe rimanere facoltativo. Gli Stati membri che desiderano definire valori di pagamento specifici per il contesto potrebbero continuare a farlo, a condizione che forniscano una giustificazione adeguata.

## 6.3. Raccomandazione 13: Formulare tappe fondamentali a sostegno di attività più rischiose e sperimentali

Gli approcci basati sui risultati funzionano bene quando gli output sono prevedibili, ma sono meno appropriati per interventi sperimentali o altamente innovativi per i quali gli output potrebbero non concretizzarsi in modo prevedibile. Di conseguenza, approcci promettenti di sperimentazione delle politiche (ad esempio nelle politiche sociali), il sostegno a imprese altamente innovative (o operanti in nuovi mercati) o progetti di ricerca sull'innovazione dirompente rischiano di essere sottofinanziati attraverso i Piani. Per ovviare a ciò, si potrebbe progettare un quadro di tappe intermedie alternativo per gli interventi più rischiosi, che non si basi su metriche di output convenzionali. Le tappe intermedie potrebbero essere inquadrare come azioni pilota, risultati di proof-of-concept o risultati dimostrativi, concentrandosi sull'apprendimento, sul processo e sulla fattibilità piuttosto che su output immediati o sull'efficienza in termini di costi. Per facilitare l'attuazione, dovrebbero essere fornite indicazioni chiare ed esempi di tappe intermedie accettabili basate su progetti pilota.

## 7. OLTRE I PIANI NAZIONALI: COMPLEMENTARITÀ E SINERGIE CON IL FONDO EUROPEO PER LA COMPETITIVITÀ

### RISULTATI PRINCIPALI

- Il meccanismo di coordinamento faciliterà il coordinamento tra i diversi programmi dell'UE su base annuale. Tuttavia, tale coordinamento rimarrà in gran parte di alto livello e avrà un'influenza limitata sui piani nazionali, data la loro natura a lungo termine.
- La proposta di PNRR include alcuni meccanismi per promuovere sinergie a livello di progetto con il FESR. Tuttavia, tali meccanismi sono concepiti principalmente per garantire finanziamenti UE a progetti eccellenti (attraverso l'uso di «sigilli») o per ridurre gli oneri amministrativi a carico delle autorità di gestione degli Stati membri delegando compiti di attuazione a livello UE (tramite trasferimenti).
- Esiste una tensione fondamentale tra l'ECF, che sostiene la competitività sfruttando le economie di scala e creando effetti di agglomerazione, e i NRPP, che mirano a garantire uno sviluppo territorialmente equilibrato e a promuovere la convergenza.
- Per ridurre questa tensione, il preambolo della proposta di NRPP dovrebbe riconoscere i potenziali effetti territoriali negativi degli investimenti industriali su larga scala finanziati nell'ambito dell'ECF e lo strumento UE dovrebbe essere esplicitamente incaricato di mitigare tali effetti.
- È inoltre importante rafforzare il sostegno agli investimenti innovativi interregionali e alle strategie di specializzazione intelligente, il che contribuirebbe ad allineare le azioni di competitività guidate dall'alto con gli ecosistemi di innovazione dal basso.

Uno degli obiettivi dichiarati della nuova proposta di QFP è quello di promuovere le sinergie tra i programmi dell'UE riducendo al contempo le duplicazioni e la frammentazione. Nel caso dei PNR, è particolarmente importante analizzare le potenziali complementarità e sinergie con il FCE, che mira ad aumentare la competitività europea in particolare sostenendo gli investimenti in settori e tecnologie strategici.

**Rispetto all'attuale quadro del programma di coesione, nel prossimo QFP il coordinamento nella fase di pianificazione dovrebbe risultare più agevole.** In particolare, i PPRN e il QCE saranno allineati attraverso un meccanismo di orientamento che fornirà indicazioni sulle principali priorità politiche da finanziare nell'ambito di ciascuna procedura di bilancio annuale. **Tuttavia, tale coordinamento rimarrà in gran parte orizzontale e di alto livello.** Inoltre, data la natura pluriennale dei PNR, solo gli esercizi di orientamento del 2027 (prima dell'avvio del QFP) e del 2030 (in vista della revisione intermedia) potranno probabilmente influenzare in modo significativo i piani nazionali.

**La proposta prevede inoltre alcuni meccanismi volti a facilitare la combinazione di fondi a livello di progetto,** quali l'uso dei «marchi» e la possibilità di trasferire parte dei fondi dei propri PNRR a strumenti dell'UE attuati in gestione diretta o indiretta. Tuttavia, questi meccanismi sono concepiti principalmente per garantire un finanziamento UE sufficiente a progetti eccellenti («sigilli») o per ridurre l'onere amministrativo a carico delle autorità dei PNRR delegando compiti di attuazione a livello UE (trasferimenti). Non mirano a garantire un uso complementare delle risorse dei PNRR e del FCE per raggiungere obiettivi a livello UE che si sovrappongono.

Eppure, esistono tensioni significative tra i NRPP e l'ECF. Il modo in cui l'ECF dovrebbe allocare e impiegare le risorse determinerà, nella pratica, la politica industriale dell'UE, attingendo alla logica del [rapporto Draghi](#). Ciò è significativo perché l'UE non ha mai articolato una politica industriale a tutti gli effetti ed esplicita, ma nel corso del tempo la politica di coesione ha funzionato come la politica industriale de facto dell'Unione, guidando lo sviluppo regionale attraverso un approccio dal basso verso l'alto e basato sul territorio, incentrato sulla specializzazione intelligente. Questa divergenza dà origine a una tensione politica fondamentale tra due modi di

promuovere la competitività e la crescita: da un lato attraverso l'agglomerazione, l'eccellenza e la scala e, dall'altro, attraverso la convergenza e l'equilibrio territoriale.

È necessario mitigare questa tensione. Ciò richiede, innanzitutto, il riconoscimento del fatto che l'ECF dovrebbe essere guidato esclusivamente da un approccio basato sul merito. Solo mantenendo un chiaro orientamento strategico e destinando le risorse ai progetti migliori, l'ECF potrà avere un impatto significativo sui settori strategici chiave. Allo stesso tempo, è importante riconoscere i potenziali effetti territoriali secondari degli investimenti industriali su larga scala finanziati nell'ambito dell'ECF. Sebbene tali investimenti possano rafforzare la competitività dell'UE, possono anche generare dinamiche di agglomerazione, concentrazione dell'attività economica e, in ultima analisi, ampliare le disparità territoriali in Europa.

La proposta di PNRR dovrebbe riconoscere la necessità di mitigare questi potenziali effetti territoriali negativi derivanti dalle iniziative del FCE e potrebbero essere incluse procedure e meccanismi specifici per consentire l'utilizzo del "Fondo" al fine di mitigare tali effetti.

### 7.1. Raccomandazione 14: Garantire sinergie tra l'ECF e lo strumento dell'UE

I meccanismi e le procedure attualmente in vigore per coordinare l'ECF e "Il Fondo" sono incentrati su come sfruttare le sinergie tra l'ECF e i piani nazionali. Tali sinergie, tuttavia, saranno sempre limitate dalla diversa natura dei due strumenti: uno gestito a livello dell'UE e incentrato principalmente sul sostegno a progetti con una forte dimensione transnazionale, l'altro basato su dotazioni preassegnate e che finanzia prevalentemente misure di dimensione nazionale o regionale.

A nostro avviso, lo strumento dell'UE è meglio attrezzato per mitigare i potenziali effetti territoriali negativi degli interventi finanziati nell'ambito dell'ECF. Ciò potrebbe essere realizzato attraverso diversi tipi di azioni dell'Unione. Ad esempio, lo strumento potrebbe lanciare bandi in settori prioritari chiave dell'UE allineati ai bandi del Fondo per la cooperazione europea, ma limitati alle imprese situate in regioni o Stati membri meno sviluppati. Potrebbe inoltre sostenere iniziative volte a rafforzare le catene del valore interregionali, fornire un sostegno mirato alle start-up in fase di espansione o finanziare programmi dedicati al miglioramento delle competenze nelle regioni e nei paesi meno sviluppati.

Il considerando 39 del progetto di regolamento NRPP presenta lo strumento dell'UE come uno strumento volto a «integrare l'attuazione a livello nazionale e regionale», in particolare sostenendo progetti con una dimensione transnazionale e un elevato valore aggiunto europeo che richiedono un coordinamento a livello dell'UE, aiutando gli Stati membri a rispondere rapidamente alle crisi o ad adeguarsi alle priorità emergenti e fornendo supporto tecnico alle autorità nazionali. **A questo considerando potrebbe essere aggiunto un emendamento per affermare esplicitamente che lo strumento UE è anche uno strumento «a integrazione delle azioni dell'ECF» al fine di garantire lo «sviluppo armonioso complessivo» dell'Unione richiesto dall'articolo 174 del TFUE. L'allegato XV include già un'«azione dell'Unione» che consente l'uso dello strumento per sostenere progetti transfrontalieri e multinazionali, compresi gli IPCEI, e altri interventi volti a colmare il divario di innovazione.** Tuttavia, non è chiaro come verrà fornito tale sostegno, se sarà utilizzato solo per sostenere progetti transnazionali e multinazionali o anche progetti a beneficio di un singolo Stato membro e, in quest'ultimo caso, quali criteri saranno utilizzati per l'assegnazione del sostegno. **Questa azione dell'Unione potrebbe essere riformulata per chiarire che tali interventi saranno progettati e attuati in stretto coordinamento con gli interventi dell'ECF e al fine di mitigare i previsti effetti territoriali negativi derivanti dalle azioni finanziate dall'ECF.**

## 7.2. Raccomandazione 15: Rafforzare il sostegno finanziario ai progetti di investimento innovativi interregionali (I3) e incentivare l'adozione delle strategie di specializzazione intelligente (S3)

I progetti di investimento innovativo interregionale (I3) e le strategie di specializzazione intelligente (S3) costituiscono strumenti essenziali per radicare la politica industriale nelle realtà territoriali, collegando al contempo gli ecosistemi di innovazione regionali alle priorità strategiche a livello dell'UE. Essi concretizzano l'approccio basato sul territorio incoraggiando le regioni a identificare i propri vantaggi comparativi, a concentrare le risorse e a inserirsi nelle catene del valore interregionali. Nonostante alcune carenze riscontrate in passato nella loro attuazione, questi strumenti presentano un potenziale significativo per promuovere la collaborazione interregionale e la competitività territoriale. Nel contesto dell'architettura NRPP proposta, in cui la politica industriale è sempre più plasmata da priorità imposte dall'alto e da strumenti gestiti a livello centrale, si corre il rischio che le dinamiche di innovazione regionali vengano emarginate o frammentate. L'interruzione o l'indebolimento degli strumenti di tipo I3 ridurrebbe ulteriormente gli incentivi alla cooperazione interregionale strutturata. **Il finanziamento dei progetti I3 dovrebbe essere mantenuto e rafforzato. Inoltre, si potrebbe incoraggiare l'integrazione dei progetti "sigillo di eccellenza" nei programmi I3** per migliorare l'adozione di proposte di alta qualità che sono sottofinanziate a causa di vincoli di bilancio.

Allo stesso tempo, occorre introdurre incentivi per incoraggiare le regioni ad adottare, aggiornare e attuare efficacemente la specializzazione intelligente. Nonostante alcune carenze, la metodologia sottostante rimane fondamentale per garantire un orientamento strategico ed evitare la dispersione delle risorse.

## 8. IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO NELL'ADOZIONE E NEL MONITORAGGIO DEI PIANI E NELL'UTILIZZO DELLO STRUMENTO UE

### RISULTATI PRINCIPALI

- La proposta di PNR offre potenziali vantaggi in termini di trasparenza: gli Stati membri avranno l'obbligo di pubblicare i dati in un formato digitale, aperto, interoperabile e leggibile da un computer, e tutti i dati saranno raccolti in un portale unico. Tuttavia, la Commissione pubblicherà un unico rapporto di attuazione quattro anni dopo l'inizio dell'attuazione (anziché rapporti di attuazione annuali, come nel caso del RRF). Ciò potrebbe ridurre la capacità del PE di esercitare il controllo politico.
- Per garantire un'adeguata rendicontazione, la proposta potrebbe consentire al PE di richiedere i resoconti delle riunioni di revisione annuali, che saranno organizzate una volta all'anno tra la Commissione e ciascuno Stato membro per esaminare i risultati del piano o dei suoi capitoli. Inoltre, si potrebbe chiedere alla Commissione di pubblicare relazioni semestrali di attuazione, fornendo informazioni dettagliate sul ritmo di attuazione e sui risultati raggiunti.
- La procedura di adozione degli atti delegati (art. 87) dovrebbe essere modificata al fine di concedere due mesi (anziché un mese) al Consiglio e al Parlamento per esaminare il contenuto degli atti e sollevare obiezioni se necessario.
- Il PE dovrebbe inoltre chiedere maggiore chiarezza sui criteri di assegnazione delle risorse dello strumento dell'UE alle azioni dell'Unione. Una possibilità sarebbe quella di chiedere alla Commissione di presentare una proposta dettagliata su come mobilitare le risorse dello strumento dell'UE nella sua «relazione strategica» presentata nell'autunno che precede la procedura di bilancio annuale. Ciò consentirebbe al PE e al Consiglio di discutere le priorità da finanziare attraverso lo strumento dell'UE, durante il cosiddetto «meccanismo di orientamento» che precede l'avvio della procedura di bilancio annuale.

A differenza degli attuali programmi del CP, approvati unilateralmente dalla Commissione, i PPRN saranno adottati mediante una decisione di esecuzione del Consiglio (riprendendo la procedura utilizzata per l'adozione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PPRN)). Questa asimmetria tra i due colegislatori (il Consiglio e il Parlamento europeo) nell'adozione dei piani NRRP è stata criticata da alcuni studiosi al momento dell'adozione del RRF (ad esempio Guttenberg e Nguyen, 2020). Tuttavia, la maggior parte degli esperti e delle parti interessate intervistati nello studio ha ritenuto inappropriata l'adozione da parte del Parlamento europeo, poiché il Parlamento, essendo un organo legislativo, non dispone della capacità tecnica e delle competenze necessarie per valutare il contenuto dei piani. In qualità di autorità legislativa e di bilancio, tuttavia, il Parlamento europeo ha il diritto di monitorare l'attuazione dei piani. A questo proposito, sebbene la proposta di NRPP offra potenziali vantaggi in termini di trasparenza, presenta anche alcuni punti deboli.

Un altro aspetto che merita attenzione è che la nuova proposta di QFP trasforma la procedura di bilancio annuale da un esercizio prevalentemente tecnico e contabile a un momento decisionale sostanziale. Durante la procedura annuale è possibile mobilitare o riassegnare una quantità significativa di risorse per adeguarsi alle mutevoli esigenze, anche attraverso strumenti o meccanismi di riserva. Nel caso del "Fondo", ciò comporta la mobilitazione dello strumento dell'UE per finanziare le diverse azioni dell'Unione. Mancano chiarezza sulle procedure per mobilitare tali importi.

### 8.1. Raccomandazione 16: Rafforzare la capacità del PE di supervisionare l'attuazione dei piani

La proposta di NRPP offre potenziali vantaggi in termini di trasparenza: gli Stati membri avranno l'obbligo di pubblicare i dati in un formato digitale, aperto, interoperabile e leggibile da un computer, e tutti i dati saranno raccolti in un portale unico. Tuttavia, la Commissione pubblicherà un unico rapporto di attuazione solo quattro anni dopo l'inizio dell'attuazione (anziché rapporti di attuazione annuali, come nel caso del RRF). Ciò potrebbe ridurre la capacità del PE di esercitare un controllo politico a una mera formalità, incentrata sul raggiungimento delle tappe fondamentali piuttosto che su una valutazione degli ostacoli all'attuazione e dei risultati conseguiti.

Per evitare questo esito, si potrebbero prendere in considerazione diversi adeguamenti:

- Come suggerito da De Lemos et al. (2026), la proposta potrebbe consentire al PE di richiedere i resoconti delle riunioni di revisione annuali, che saranno organizzate una volta all'anno tra la Commissione e ciascuno Stato membro per esaminare i risultati del piano o dei suoi capitoli (art. 49.10 della proposta di NRPP).
- La Commissione potrebbe essere obbligata a pubblicare relazioni semestrali di attuazione, fornendo informazioni dettagliate sul ritmo di attuazione e sui risultati raggiunti.
- Al PE potrebbe essere concesso un meccanismo di dialogo strutturato sulla base delle relazioni.

Rafforzare la frequenza delle relazioni e l'accesso alle informazioni garantirebbe che la supervisione del PE vada oltre la verifica formale delle tappe fondamentali e sostenga una valutazione significativa delle politiche.

### 8.2. Raccomandazione 17: Concedere più tempo al Parlamento e al Consiglio per la revisione degli atti delegati

Il progetto di regolamento conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati per modificare diversi elementi importanti, quali l'articolo 58 (responsabilità degli Stati membri, segnalazione delle irregolarità) o gli allegati VIII (raggiungimento delle tappe fondamentali e degli obiettivi), IX (progressi nell'attuazione), XI (domanda di pagamento), XV (azioni dell'Unione) e XIV (rettifiche finanziarie). La procedura di adozione degli atti delegati, definita all'articolo 87, concede un mese al Parlamento e al Consiglio per sollevare un'obiezione a un atto delegato e, eventualmente, ottenerne il rigetto (articolo 87, paragrafo 6), mentre, nell'attuale quadro del regolamento finanziario, i due colegislatori dispongono di due mesi per riesaminare gli atti delegati. Non sembra giustificabile dimezzare il tempo concesso per il riesame degli atti delegati. Pertanto, **l'articolo 87, paragrafo 6, dovrebbe essere modificato per concedere due mesi al Parlamento e al Consiglio per rivedere gli atti delegati ed eventualmente esprimere le loro obiezioni.**

### 8.3. Raccomandazione 18: Garantire un coinvolgimento sufficiente del Parlamento europeo nelle decisioni relative alla mobilitazione dello strumento dell'UE

La nuova proposta di QFP trasforma la procedura di bilancio annuale da un esercizio prevalentemente tecnico e contabile a un momento decisionale di sostanza. Durante la procedura annuale verrà mobilitato o riassegnato un numero significativamente maggiore di risorse, anche attraverso strumenti o meccanismi di riserva. Nel caso del "Fondo", ciò comporta la mobilitazione dello strumento dell'UE per finanziare le diverse azioni dell'Unione.

Lo strumento dell'UE può essere utilizzato per finanziare 14 diverse azioni dell'Unione. L'82% delle risorse è pre-assegnato a sole tre azioni:

- la «rete di sicurezza» della PAC (una riserva di fondi per coprire i costi delle crisi agricole legate al mercato e alla salute);

- il Fondo di solidarietà dell'UE (che fornisce sostegno alla ripresa in caso di catastrofi naturali, cfr. la sezione 3 di seguito); e
- alcuni interventi a livello dell'UE nel settore della migrazione, della sicurezza interna e del controllo delle frontiere.

Ciò lascia solo il 18% delle risorse per finanziare le restanti 11 azioni. Dato che queste 11 azioni dell'Unione includono iniziative realmente nuove e iniziative che attualmente dispongono di un bilancio dedicato (come l'iniziativa urbana dell'UE o i progetti I3), alcuni intervistati prevedono che la proposta della Commissione su come mobilitare lo strumento non sarà guidata principalmente dalle esigenze, ma sarà il risultato di un equilibrio interno di poteri tra le diverse DG.

Per evitare che ciò accada, il Parlamento europeo dovrebbe chiedere maggiore chiarezza sui criteri e sulle procedure di assegnazione delle risorse dello strumento dell'UE. Una possibilità sarebbe **quella di chiedere alla Commissione di presentare una proposta dettagliata sulle modalità di mobilitazione delle risorse dello strumento dell'UE nella sua «relazione strategica» presentata nell'autunno che precede la procedura di bilancio annuale (cfr. riquadro 1 nel capitolo 2.6.2)**. Ciò garantirebbe al PE e al Consiglio il tempo sufficiente per discutere le priorità da finanziare attraverso lo strumento UE, durante il cosiddetto «meccanismo di coordinamento» che precede l'avvio della procedura di bilancio annuale.

## 9. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Lo studio inizia con un confronto giuridico tra il quadro della politica di coesione (PC) 2021-2027 e la proposta post-2027, che rivela una trasformazione considerevole nell'approccio alla politica di coesione. Sulla base di questo confronto, delle analisi pubblicate da esperti indipendenti e parti interessate sulla nuova proposta di QFP della Commissione e delle informazioni raccolte nel corso di 13 interviste semi-strutturate condotte tra novembre 2025 e gennaio 2026, lo studio mette in evidenza vari risultati che meritano un'attenta considerazione e che vengono utilizzati come base per formulare raccomandazioni politiche volte a migliorare l'efficacia della proposta nel raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione.

**In primo luogo**, la proposta del NRPP non è sostenuta da una chiara logica di intervento su come promuovere la coesione. La riduzione degli squilibri regionali e la promozione della cooperazione territoriale costituiscono uno dei cinque obiettivi generali che guidano i Piani, insieme all'attuazione degli obiettivi sociali dell'UE, della Politica Agricola Comune (PAC) e della Politica Comune della Pesca, nonché alla promozione della democrazia e dello Stato di diritto. Tuttavia, solo circa la metà degli obiettivi specifici del piano che riguardano più direttamente il perseguimento di questo obiettivo di coesione – quelli che rientrano nei pilastri “prosperità” e “sicurezza e difesa” – fa esplicito riferimento alla riduzione delle disuguaglianze territoriali o al sostegno ai territori svantaggiati, sia come obiettivo primario che secondario. L'approccio settoriale dominante rischia di indebolire l'obiettivo centrale della politica di coesione all'interno dei piani. Inoltre, l'approccio basato sul territorio, che è alla base dell'attuale politica di coesione, non è più una caratteristica centrale degli interventi dei PNR.

**In secondo luogo**, sebbene la proposta relativa ai PRR ribadisca il principio di partenariato, nella pratica tale principio obbliga il governo centrale solo a «coinvolgere» le autorità regionali e locali nella pianificazione e nell'attuazione dei piani. Le modalità concrete di tale coinvolgimento sono lasciate alla discrezione di ciascuno Stato membro. In una certa misura, il sistema non differisce molto da quello attuale. Nell'attuale quadro del PC, la creazione di programmi regionali è lasciata alla discrezione di ciascuno Stato membro e la Commissione non verifica se la ripartizione dei compiti tra programmi nazionali e regionali rifletta la ripartizione delle competenze giuridiche nel paese. Tuttavia, l'assenza di una rigorosa destinazione regionale dei fondi e l'adozione di un approccio integrato indicano una struttura di governance più centralizzata.

In una certa misura, una maggiore centralizzazione è ben accolta. Un modello di governance più centralizzato, con un'autorità centrale responsabile della supervisione dell'attuazione dei piani, della garanzia della coerenza tra i vari capitoli e della raccolta e gestione dei dati, può sostenere un approccio più strategico e integrato. Tuttavia, è importante garantire che la governance del piano rispetti il principio di sussidiarietà e assicuri un'adeguata catena di responsabilità.

**In terzo luogo**, la fusione dei fondi del Programma di coesione (PC) e della Politica agricola comune (PAC) potrebbe offrire l'opportunità di ridurre le sovrapposizioni e definire approcci più integrati allo sviluppo rurale. Tuttavia, tale integrazione avviene in un contesto di riduzione delle risorse in termini reali: la dotazione finanziaria complessiva destinata alla PAC e alla coesione diminuisce di circa il 14 % in termini reali. In tali circostanze, vi è un elevato rischio che le sinergie non si concretizzino. L'obiettivo del 10% per le zone rurali rischia di essere assorbito dagli interventi legati alla PAC e sarà difficile da monitorare. Il progetto di regolamento sui PNRR riserva il 15% dei fondi dei PNRR da ridistribuire dopo la revisione intermedia in risposta a nuove esigenze e considerazioni relative ai risultati (articolo 14, paragrafo 2, lettera b), ma c'è il rischio che questi fondi vengano utilizzati in anticipo per rispondere a esigenze a breve termine.

**In quarto luogo**, la proposta NRPP rappresenta un miglioramento rispetto al RRF nell'attuazione di un approccio basato sui risultati. Armonizza la definizione di tappe fondamentali e obiettivi, assegna valori di pagamento ex ante a ciascuna tappa fondamentale/obiettivo, collega i pagamenti rigorosamente alle tappe fondamentali raggiunte e consente una maggiore flessibilità nella modifica e nella selezione delle tappe fondamentali per le richieste di pagamento. Tuttavia, i benefici derivanti dalla semplificazione potrebbero essere sopravvalutati. I costi di adeguamento per passare da un modello basato sui costi a uno basato sui risultati saranno significativi, in particolare per le amministrazioni più deboli. Inoltre, la mancanza

di chiarezza sull'approccio di audit potrebbe incentivare la continuazione della raccolta di dati sui costi, minando potenzialmente l'obiettivo di semplificazione. Un approccio basato sui risultati potrebbe inoltre risultare difficile da applicare a operazioni innovative e ad alto rischio.

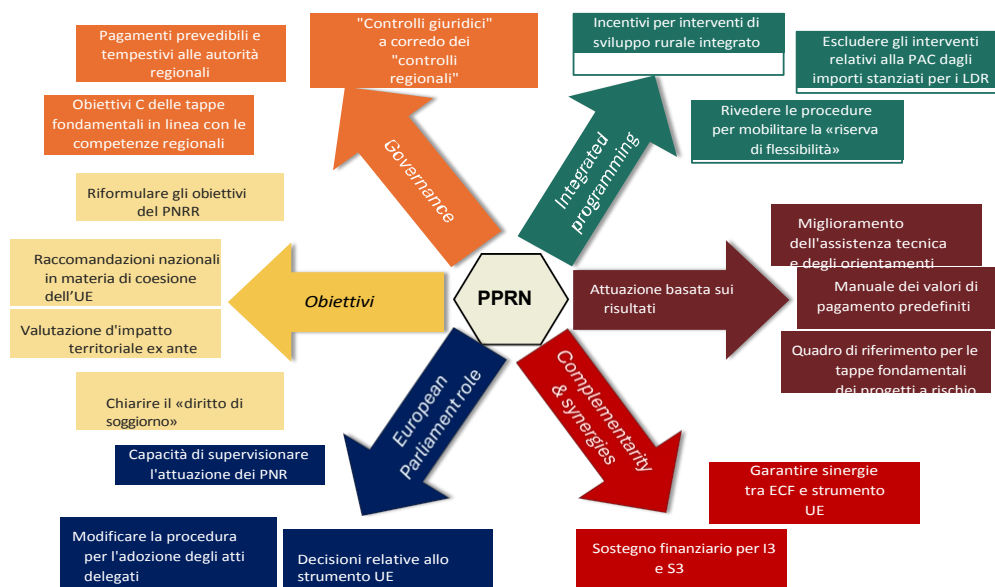
**In quinto luogo**, la proposta NRPP include alcuni meccanismi per promuovere sinergie a livello di progetto con l'ECF. Tuttavia, tali meccanismi sono concepiti principalmente per garantire finanziamenti UE a progetti eccellenti (attraverso l'uso di «sigilli») o per ridurre l'onere amministrativo per le autorità di gestione degli Stati membri delegando compiti di attuazione a livello UE (attraverso trasferimenti). Essi non garantiranno un uso complementare delle risorse NRPP ed ECF per il raggiungimento di obiettivi sovrapposti a livello UE.

**Sesto**, la proposta NRPP offre potenziali vantaggi in termini di trasparenza, ma rischia di limitare la capacità del Parlamento europeo di esercitare un controllo efficace. Anche il ruolo del Parlamento nel decidere sull'uso dello strumento UE non è chiaro.

## 9.1. Raccomandazioni politiche

In questo contesto, lo studio formula **18 raccomandazioni politiche** articolate attorno a **sei pilastri**, volte a garantire che la nuova architettura rafforzi, anziché indebolire, le basi territoriali della spesa dell'UE (cfr. figura 4) e ne aumenti l'efficacia nel perseguimento degli obiettivi di coesione, adeguando al contempo il quadro normativo a un'Unione più reattiva.

Figura 4. Panoramica sintetica delle raccomandazioni politiche per migliorare la coesione nei PNR



Fonte: elaborazione degli autori

### 1. Capacità di perseguire gli obiettivi di coesione attraverso i PNR

La logica di intervento a sostegno della coesione dovrebbe essere chiarita e gli obiettivi generali e specifici dei PNR dovrebbero essere riformulati di conseguenza. Per garantire che i PNR siano favorevoli alla coesione, è inoltre opportuno conferire alla Commissione il potere di formulare raccomandazioni in materia di coesione specifiche per paese (distinte dal Semestre europeo) per guidare la preparazione dei Piani e sottoporre i progetti di Piani a valutazioni d'impatto territoriale obbligatorie. È inoltre importante chiarire il concetto di "diritto/libertà di rimanere"

. Fornire indicazioni sul suo significato e sulla sua operatività garantirà interventi concreti e realistici a sostegno delle aree più svantaggiate.

## **2. Governance dei PNR – il ruolo delle autorità regionali e locali**

Data la maggiore discrezionalità dei governi nazionali, sono necessarie garanzie per preservare un coinvolgimento regionale significativo. In particolare, lo studio raccomanda di imporre un «controllo giuridico» accanto al «controllo regionale» per garantire che la distribuzione dei compiti dei PNR rispetti la ripartizione giuridica delle competenze, di introdurre tappe e obiettivi specifici per regione nei settori di competenza regionale esclusiva (per garantire un'adeguata catena di responsabilità ed evitare di penalizzare le regioni con buoni risultati se altre regioni non ottengono buoni risultati) e di garantire pagamenti prevedibili e tempestivi alle regioni.

## **3. Programmazione integrata e flessibile**

Occorre introdurre alcune misure di salvaguardia per evitare che le spese relative alla PAC sottraggano risorse agli investimenti orientati alla coesione. L'obiettivo del 10 % per le zone rurali dovrebbe essere sostituito da una destinazione specifica del 10 % a sostegno di strategie locali integrate, lasciando agli Stati membri la facoltà di ripartire tali importi tra le diverse realtà locali. Inoltre, la spesa non vincolata della PAC e della PCP dovrebbe essere esclusa dagli stanziamenti minimi per le regioni meno sviluppate, al fine di garantire che i fondi sostengano interventi legati alla coesione, e l'articolo 14, paragrafo 2, dovrebbe essere modificato per impedire l'accesso anticipato al 15% riservato alla revisione intermedia.

## **4. Sfide e rischi legati al passaggio a un modello di erogazione basato sui risultati**

La Commissione dovrebbe emanare metodologie chiare per definire le tappe fondamentali, gli obiettivi e i valori di pagamento, sviluppare costi unitari standard o forfettari per le attività comunemente sostenute e offrire un sostegno tecnico rafforzato e mirato alle amministrazioni più deboli. È inoltre consigliabile creare un manuale di valori di pagamento predefiniti per gli investimenti e le riforme comuni. È inoltre necessario formulare un quadro alternativo di tappe fondamentali per gli interventi più rischiosi, inquadrati come azioni pilota, risultati di prova di concetto o risultati dimostrativi, concentrandosi sull'apprendimento, sul processo e sulla fattibilità piuttosto che sui risultati immediati o sull'efficienza in termini di costi.

## **5. Sinergie con il Fondo europeo per la competitività**

Esiste una tensione fondamentale tra l'ECF, che sostiene la competitività sfruttando le economie di scala e creando effetti di agglomerazione, e i NRPP, che mirano a garantire uno sviluppo territorialmente equilibrato e a promuovere la convergenza. Per ridurre questa tensione, il preambolo della proposta di NRPP dovrebbe riconoscere i potenziali effetti territoriali negativi degli investimenti industriali su larga scala finanziati nell'ambito dell'ECF e lo strumento dell'UE dovrebbe essere esplicitamente incaricato di mitigare tali effetti. È inoltre importante rafforzare il sostegno agli investimenti innovativi interregionali e alle strategie di specializzazione intelligente, il che contribuirebbe ad allineare le azioni di competitività guidate dall'alto con gli ecosistemi di innovazione dal basso.

## **6. Ruolo del Parlamento europeo**

Per garantire un'adeguata responsabilità, la proposta dovrebbe consentire al Parlamento europeo di richiedere i resoconti delle riunioni di revisione annuali, che saranno organizzate una volta all'anno tra la Commissione e ciascuno Stato membro per esaminare l'attuazione del piano o dei suoi capitoli. Inoltre, si dovrebbe chiedere alla Commissione di pubblicare relazioni semestrali sull'attuazione, fornendo informazioni dettagliate sull'andamento dell'attuazione e sui risultati conseguiti. La procedura di adozione degli atti delegati (art. 87) dovrebbe essere modificata per concedere due mesi (anziché un mese) al Consiglio e al Parlamento per esaminare il contenuto degli atti e sollevare obiezioni se necessario. Il PE dovrebbe inoltre richiedere maggiore chiarezza sui criteri di assegnazione delle risorse dello strumento dell'UE alle azioni dell'Unione.

## RIFERIMENTI

- Berkowitz, P. R., Storper, M., & Herbertson, M. (2025). *Place-based policies of the European Union: Contrasts and similarities to the US experience* (NBER Working Paper No. 33513). National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w33513>
- Böhme K, Mehlbye P, Martin D e Schön P (2025), [Come garantire il successo dei piani PNR](#), post sul blog, Spatial Foresight, agosto 2025
- De Lemos S, Loi G, Mehmedi M, Becker Duricic R, Schwarcz A, Ghiran-Merveille A, Munari L (2026), [Analisi approfondita. Dialogo sulla ripresa e la resilienza con la Commissione europea](#), riunione della commissione BUDG-ECON del 9 febbraio 2026
- Commissione europea (2025a), [Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro – Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034](#), COM(2025) 570 def./2, 16.7.2025
- Commissione europea (2025b), [Proposta di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria](#), COM (2025) 572 definitivo, 16.7.2025
- Commissione europea (2025c), Documento di lavoro dei servizi della Commissione, [Relazione di valutazione d'impatto che accompagna la proposta che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e le zone rurali, il settore marittimo, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034 e che modifica il regolamento \(UE\) 2023/955 e il regolamento \(UE, Euratom\) 2024/2509](#), SWD(2025) 565 definitivo, 16.7.2025
- Commissione europea (2025d), Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Valutazione, [Valutazione intermedia dei programmi della politica di coesione 2021-2027 finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale \(FESR\), dal Fondo di coesione e dal Fondo per una transizione giusta \(JTF\)](#), SWD 2025 299 definitivo, 10.10.2025
- Commissione europea (2025e), Documento di lavoro dei servizi della Commissione, [Valutazione intermedia del Fondo sociale europeo Plus](#), SWD 2025 391 def., 26.11.2025
- Corte dei conti europea (2025) [Orientamento ai risultati, responsabilità e trasparenza – insegnamenti da trarre dalle carenze del dispositivo di ripresa e resilienza](#), Relazione n. 2/2025
- Di Caro, P., U. Fratesi e E. Fusco (2025). Flussi commerciali, effetti spaziali e politica di coesione nelle regioni dell'UE. *Open Economies Review*. <https://doi.org/10.1007/s11079-025-09812-w>
- Guttenberg, L. e T. Nguyen (2020). *Come spenderli nel modo giusto: una governance più democratica per lo Strumento per la ripresa e la resilienza dell'UE* (Policy Brief). Centro Jacques Delors e Bertelsmann Stiftung.
- Hansum R, Lindner J, Redeker N e Rubio E (2025) [Pronti per la riforma – Cosa c'è nella proposta di bilancio dell'UE e cosa dovrebbe seguire](#), Centro Jacques Delors, agosto 2025
- Matthews, A. (2026) [L'obiettivo del 10% per le zone rurali non può essere monitorato](#), post sul blog, CAPreform.eu, 21 gennaio 2026
- Mendez C., J. Bachtler e F. Wishlade (2025) *La politica di coesione è in crisi?*, Rapporto EorPA 25/3, Centro di ricerca sulle politiche europee, Università di Strathclyde e EPRC Delft.
- Mendez C e Kah S (di prossima pubblicazione) *Quale futuro per la politica di coesione dell'UE? Ambizioni di riforma e realtà*, IQ-Net Thematic Paper 59(2), Centro di ricerca sulle politiche europee di Delft.

- Rodríguez-Pose, A., L. Dijkstra e H. Poelman (2024). *La geografia del malcontento nell'UE e la trappola dello sviluppo regionale*. *Economic Geography*, 100(3), 213–245. <https://doi.org/10.1080/00130095.2024.2337657>
- Rubio E e Alcidi C (2025) [La condizionalità intelligente nella pratica: analisi di legalità, fattibilità e attuazione](#), studio richiesto dalla commissione BUDG del Parlamento europeo, ottobre 2025
- Petzold W (2025) Il bilancio UE 2028–2034: la politica di coesione dell'UE diventerà un caso da libri di storia? Di prossima pubblicazione in *Jahrbuch des Föderalismus 2025*. Nomos, Baden-Baden; Bachtler J e Mendez C (2025) *Politica di coesione: la tempesta in arrivo*. In H. Wallace, M. A. Pollack e A. R. Young (a cura di), *Policy-Making in the European Union* (9a ed.). Oxford University Press.
- Schreiber M. T. (2025) *Trasparenza opaca, ovvero come le regioni meno sviluppate potrebbero ottenere meno di tutti gli altri: le domande della CPMR sugli stanziamenti minimi per le regioni meno sviluppate*. Nota tecnica, Conferenza delle regioni periferiche marittime, settembre 2025
- Schreiber, M.-T., & Núñez-Ferrer, J. (2025). *La Commissione dà e la Commissione toglie – la nuova formula di assegnazione per il mega fondo dell'UE* (Nota tecnica). Conferenza delle regioni periferiche marittime (CPMR).
- Segal L, Griepink M, Boschetti A, Marchioni M, Vilajosana X, Riera Duran M e Lupiáñez-Villanueva F (2025) [Analisi delle sinergie tra «Orizzonte Europa» e la politica di coesione dell'UE](#), studio commissionato dalla commissione ITRE del Parlamento europeo, febbraio 2025
- Wostner, P. e J. Bachtler (2025). *Migliorare la competitività dell'UE nell'ambito di un QFP e di una politica di coesione riformati: direzionalità, allineamento ed effetto leva* (Documento di ricerca sulle politiche europee n. 119). Centro di ricerca sulle politiche europee, Università di Strathclyde

## ALLEGATO I. CONFRONTO TRA LE BASI GIURIDICHE DELLA POLITICA DI COESIONE PER IL PERIODO 2021-2027 E QUELLE PER IL PERIODO 2028-2034

### Riquadro 2. Architettura istituzionale e normativa complessiva

	2021-2027	2028-2034
Architettura istituzionale	<p><b>Quattro fondi (FESR, FC, FSE+ e FTT) sono dedicati alla promozione della coesione economica, sociale e territoriale dell'UE in conformità con l'articolo 174 del TFUE. Ciascun fondo dispone di un bilancio dedicato e di un obiettivo specifico.</b></p> <p>Il <b>FESR</b> (58,5% del finanziamento totale) mira a ridurre le disparità tra i livelli di sviluppo delle varie regioni all'interno dell'Unione e il ritardo delle regioni meno favorite. Promuove inoltre la cooperazione territoriale europea attraverso i programmi <b>Interreg</b> e fornisce sostegno agli interventi territoriali integrati nelle aree urbane e rurali.</p> <p>Il <b>FSE+</b> (27% del finanziamento totale) sostiene gli Stati membri e le regioni nel raggiungimento di livelli elevati di occupazione, di una protezione sociale equa e di una forza lavoro qualificata e resiliente, nonché nella lotta alla povertà e nella promozione di società inclusive.</p> <p>Il <b>FC</b> (9,4% del finanziamento totale) contribuisce a progetti nel campo dell'ambiente e delle reti transeuropee nel settore delle infrastrutture di trasporto (TEN-T) negli Stati membri meno prosperi.</p> <p>Il <b>JTF</b> (5,1%) sostiene i territori più colpiti dalla transizione verso la neutralità climatica per affrontare gli impatti sociali, occupazionali, economici e ambientali della transizione.</p>	<p>Un <b>nuovo fondo dell'UE</b> («Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e le zone rurali, la pesca e gli affari marittimi, la prosperità e la sicurezza») che riunisce tutti i fondi dell'UE in gestione concorrente. Il Fondo mira a «promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione», insieme allo sviluppo sostenibile e alla competitività dell'Unione, alla sua sicurezza e alla sua capacità di preparazione.</p> <p>Rimangono in vigore tre fondi relativi alla coesione (<b>FESR, FC, FSE+</b>), ma nessuno di essi dispone di un bilancio dedicato.</p> <p>Le azioni <b>Interreg</b> dispongono di un bilancio dedicato.</p> <p>Il <b>JTF</b> scompare come fondo autonomo e non esiste un bilancio dedicato alle azioni per una transizione giusta.</p>

<p>Quadro normativo</p>	<p><b>Il regolamento sulle disposizioni comuni (CPR)</b> stabilisce le norme comuni applicabili a otto fondi dell'UE in gestione concorrente: i quattro fondi relativi alla coesione (FESR, FC, JTF, FSE+), il (FEMAM) e i tre fondi "Interni" (AMIF, ISF e BMVI). I due fondi relativi all'agricoltura (FEAGA, FEASR) sono regolamentati separatamente.</p> <p>In particolare, il CPR stabilisce <b>norme comuni</b> applicabili a tutti gli 8 fondi per quanto riguarda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Programmazione</b> (preparazione e presentazione dei programmi, modifica dei programmi)</li> <li>- <b>Gestione e controllo</b> (requisiti minimi per le autorità nazionali di gestione, audit e monitoraggio)</li> <li>- <b>Norme di gestione finanziaria</b> (regole generali di ammissibilità, norme relative ai pagamenti dell'UE, condizioni per l'interruzione dei pagamenti)</li> <li>- <b>Valutazione e monitoraggio</b> (obbligo di istituire un quadro di riferimento per la valutazione delle prestazioni basato su indicatori di output e di risultato, nonché su tappe intermedie e obiettivi)</li> <li>- <b>Principi orizzontali</b> (rispetto del partenariato e dell'approccio di governance multilivello, nonché della Carta dei diritti fondamentali dell'UE)</li> </ul> <p>Il regolamento CPR stabilisce inoltre <b>cinque obiettivi politici generali</b> (PO) che si applicano a tutti i fondi relativi alla coesione (FESR, FC, JTF, FSE+) nonché all'EMFAF. Questi 5 fondi devono essere <b>programmati congiuntamente nel contesto di un «accordo di partenariato nazionale»</b> (art. 10 CPR), insieme al JTF (che sostiene un obiettivo specifico).</p> <p>Esistono tre regolamenti specifici per i fondi (il regolamento FESR/FC, il regolamento FSE+ e il regolamento FTT). Ciascun regolamento definisce l'ambito di intervento e <b>gli obiettivi specifici di ciascun fondo</b>.</p> <p>I regolamenti includono inoltre disposizioni specifiche relative alle norme di ammissibilità, alla programmazione e alla concentrazione tematica (ove applicabile).</p>	<p><b>Le norme comuni in materia di obiettivi, governance, programmazione, gestione e controllo, nonché gestione finanziaria,</b> sono definite nel progetto di regolamento NRPP.</p> <p>Il progetto di regolamento NRPP descrive inoltre in dettaglio gli <b>obiettivi generali e specifici</b> che guideranno l'attuazione del Fondo.</p> <p>Esistono due regolamenti specifici per i fondi relativi alla coesione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il <b>regolamento FESR/FC</b> stabilisce fondamentalmente le condizioni specifiche per la progettazione del <b>sostegno a territori specifici</b> (aree svantaggiate, sviluppo urbano, regioni ultraperiferiche) e azioni di cooperazione territoriale (Interreg).</li> <li>- Il <b>regolamento FSE+</b> stabilisce sostanzialmente disposizioni specifiche per la progettazione di alcuni interventi sociali (sostegno all'innovazione sociale, azioni per affrontare la deprivazione materiale, approccio integrato alle transizioni demografiche) e alcune norme specifiche in materia di partenariato.</li> </ul> <p>Esistono <b>altri cinque regolamenti specifici</b> che stabiliscono disposizioni specifiche per strutturare il sostegno dei PNR in diversi settori (agricoltura, pesca e settore marittimo, asilo, migrazione e integrazione, gestione delle frontiere, visti e sicurezza interna) e un regolamento che stabilisce le condizioni per le misure e gli investimenti finanziati con risorse del <b>Fondo europeo per il clima sociale</b>.</p>
-------------------------	--	---

### Riquadro 3. Regole di assegnazione finanziaria

<p>Regole di ripartizion e finanziaria</p>	<p>Gli stanziamenti dei programmi di coesione degli Stati membri sono determinati dalla cosiddetta «formula di Berlino».</p> <p><b>Gli importi del FESR e del FSE+</b> destinati all’obiettivo «investimenti per la crescita e l’occupazione» (84,8% della dotazione totale) sono distribuiti agli Stati membri in base a <b>criteri regionali a livello NUTS 2</b>. Il criterio principale che determina le assegnazioni è la prosperità relativa regionale (calcolata come il divario tra il PIL regionale pro capite e la media UE). Tuttavia, gli Stati membri beneficiano di premi aggiuntivi relativi a indicatori regionali su disoccupazione, livello di istruzione, emissioni di gas serra e migrazione. Questi «bonus» determinano circa il 20% dell’assegnazione totale.</p> <p>La maggior parte delle risorse (61,3%) è destinata alle <b>regioni meno sviluppate</b> (regioni con un PIL &lt;75% del PIL dell’UE), il 14,5% alle <b>regioni in transizione</b> (regioni con un PIL compreso tra il 75% e il 100% del PIL dell’UE) e l’8,3% alle <b>regioni più sviluppate</b> (regioni con un PIL &gt;100% del PIL dell’UE).</p> <p><b>Gli importi del Fondo di coesione</b> (12% della dotazione totale del PC) sono distribuiti alle regioni meno sviluppate</p>	<p>I finanziamenti per i piani NRPP provengono da tre diverse dotazioni:</p> <p><b>La dotazione «generale»</b> (90 %) è destinata al finanziamento di tutti gli obiettivi dei PPRN. Essa viene ripartita tra gli Stati membri sulla base di diversi indicatori, tra cui: la quota dello Stato membro rispetto alla popolazione dell’UE; la quota della popolazione rurale a rischio di povertà o di esclusione sociale; il divario di prosperità nazionale (distanza del PIL pro capite nazionale dalla media UE); il «divario di prosperità regionale» calcolato a livello NUTS-3 (popolazione che vive in regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% di quello dell’UE, ponderato in base alla distanza dalla soglia); e il cosiddetto «divario di prosperità agricola», basato sugli ettari ammissibili e sui pagamenti diretti della PAC per ettaro, adeguato in funzione della distanza dal 90% del livello medio UE di pagamenti per ettaro.</p> <p><b>La dotazione «Affari interni»</b> (4%) è utilizzata per finanziare gli interventi dei PNR a sostegno delle azioni dell’UE in materia di sicurezza interna, migrazione e gestione delle frontiere. Essa è distribuita agli Stati membri in base alla popolazione e al RNL nazionale, nonché a fattori connessi alla migrazione e alla gestione delle frontiere (quali</p>
--	---	---

<p>Stati membri meno sviluppati (quelli con RNL pro capite &lt;90 % della media UE) sulla base dei divari di prosperità nazionali. Tali fondi sono utilizzati per finanziare progetti ambientali e TEN-T.</p> <p><b>Gli importi del FESR destinati all'obiettivo «cooperazione territoriale» (2,4 %)</b> sono assegnati per finanziare <b>i programmi Interreg</b>. Tali importi sono distribuiti agli Stati membri in base a criteri a livello NUTS 2 specifici per ciascun filone di cooperazione (ad esempio, nell'ambito del filone della cooperazione transfrontaliera sono ammissibili solo le regioni di confine, con assegnazioni basate sulla quota di popolazione che vive nelle aree ammissibili).</p> <p><b>Gli importi del JTF (2,3% della dotazione totale)</b> sono distribuiti agli Stati membri sulla base di criteri specifici del «JTF» (ad esempio, le emissioni di gas a effetto serra in determinate attività ad alta intensità di carbonio, l'occupazione nell'estrazione di carbone e lignite). Sebbene il bilancio sia assegnato agli Stati membri, la spesa deve sostenere i piani JTF per <b>le regioni di livello NUTS 3</b> (o parti di esse) identificate come "più negativamente colpite" dalla transizione verso un'economia climaticamente neutra.</p> <p>Gli stanziamenti nazionali sono soggetti a <b>massimali e reti di sicurezza</b> per evitare deviazioni eccessive rispetto agli stanziamenti precedenti del periodo 2014-2020.</p>	<p>come la lunghezza delle frontiere marittime e terrestri esterne, il numero di richiedenti asilo, i beneficiari di protezione temporanea, i cittadini di paesi terzi rimpatriati o i visti richiesti negli anni precedenti).</p> <p><b>L'assegnazione del «Fondo sociale per il clima» (SCF) (6 %)</b> è utilizzata per finanziare interventi a sostegno della decarbonizzazione degli edifici e dei trasporti, come definito nel regolamento SCF. Gli importi provengono dal Sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE 2 (ETS2) e sono distribuiti agli Stati membri in base alla popolazione, al PIL nazionale e ad alcuni indicatori relativi all'energia (emissioni di CO<sub>2</sub> da specifiche categorie di famiglie e trasporti, percentuale della popolazione a rischio di povertà energetica).</p> <p>Le dotazioni nazionali sono soggette a <b>limiti massimi e a reti di sicurezza</b> per evitare scostamenti eccessivi rispetto alle precedenti dotazioni per il periodo 2021-2027. La quota di dotazione di ciascuno Stato membro nell'ambito della «dotazione generale» non può essere inferiore all'80% né superiore al 105% della sua quota nel totale 2021-2027 di tutti i fondi preassegnati pertinenti in gestione concorrente.</p> <p>Gli Stati membri riceveranno dotazioni separate per finanziare <b>i propri piani Interreg nazionali</b>. Ci sarà un piano Interreg per ogni Stato membro.</p>
--	---

**Riquadro 4. Obiettivi, destinazione specifica e norme di cofinanziamento**

	2021-2027	2028-2034
Obiettivi	<p><b>Obiettivi strategici</b></p> <p>Il FESR, il FC e il FSE+ sostengono <b>cinque obiettivi strategici (PO)</b> in tutta l'Unione.</p> <p>(PO1) <b>Un'Europa più intelligente</b> grazie all'innovazione e alla trasformazione digitale,</p>	<p><b>Obiettivi generali</b></p> <p>Il Fondo sostiene cinque obiettivi generali (art. 2.1 della proposta di PNRR):</p>
	<p>(PO2) <b>un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio,</b></p> <p>(PO3) <b>un'Europa più connessa</b> con reti di trasporto potenziate,</p> <p>(PO4) <b>un'Europa più sociale</b> che attui il pilastro europeo dei diritti sociali, e</p> <p>(PO5) <b>un'Europa più vicina ai cittadini</b> attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile nelle aree urbane e non urbane, comprese quelle rurali e costiere.</p> <p><b>Obiettivi specifici</b></p> <p>Questi 5 obiettivi principali (PO) sono suddivisi in <b>23 obiettivi specifici del FESR/FC</b>. Il FESR può essere utilizzato per sostenere tutti i 23 obiettivi specifici, ma i paesi devono rispettare alcune regole di concentrazione tematica (vedi sotto). Il FC può essere utilizzato solo per finanziare interventi specifici volti a sostenere il PO2 e il PO3. L'FSE+ sostiene il PO4 attraverso <b>13 obiettivi specifici dell'FSE+</b>, ma i paesi devono rispettare alcune regole di concentrazione tematica (vedi sotto).</p> <p>Il JFT sostiene un <b>obiettivo specifico del JTF</b> («consentire alle regioni e alle persone di affrontare gli impatti sociali, occupazionali, economici e ambientali della transizione verso gli obiettivi dell'UE per il 2030 in materia di energia e clima e verso un'economia dell'UE climaticamente neutra entro il 2050»).</p> <p>Le azioni Interreg sostengono <b>due obiettivi specifici di Interreg</b> («una migliore governance della cooperazione» e «un'Europa più sicura e protetta»).</p>	<p>a) Ridurre gli squilibri regionali nell'Unione e promuovere la cooperazione territoriale (art. 2.1.a)</p> <p>b) Sostenere l'occupazione di qualità, l'istruzione e le competenze e l'inclusione sociale e contribuire a una transizione socialmente equa verso la neutralità climatica (Art. 2.1.b)</p> <p>c) Sostenere l'attuazione della PAC (art. 2.1.c)</p> <p>d) Sostenere l'attuazione della politica comune della pesca dell'Unione (art. 2.1.d)</p> <p>e) Proteggere e rafforzare la democrazia nell'Unione e sostenere i valori dell'Unione (Art. 2.1.e)</p> <p><b>Obiettivi specifici</b></p> <p>I 5 obiettivi generali saranno perseguiti attraverso <b>28 obiettivi specifici</b> raggruppati in <b>cinque settori</b>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Sostenere la <b>prosperità sostenibile</b> dell'Unione in tutte le regioni (art. 3, paragrafo 1, lettera a))</li> <li>2) Sostenere <b>le capacità di difesa e la sicurezza</b> dell'Unione in tutte le regioni (art. 3, paragrafo 1, lettera b)</li> <li>3) Rafforzare <b>la coesione sociale</b> sostenendo le persone e rafforzando le società dell'Unione e il modello sociale dell'Unione (art. 3, paragrafo 1, lettera c))</li> <li>4) Sostenere la <b>qualità della vita</b> nell'Unione (art. 3, paragrafo 1, lettera d))</li> <li>5) Proteggere e rafforzare i diritti fondamentali, <b>la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e sostenere i valori dell'Unione</b> (art. 3.1.e)</li> </ol> <p>Gli Stati membri <b>dovrebbero sostenere tutti i 28 obiettivi specifici</b> attraverso i loro PNRR. Gli obiettivi possono essere sostenuti tramite investimenti, riforme o altri interventi autorizzati (ad es. sostegno diretto al reddito degli agricoltori). Non esistono rigide, ma gli Stati membri dovrebbero rispettare alcune regole minime di destinazione tematica e geografica e hanno l'obbligo di destinare risorse ad alcune misure specifiche (vedi sotto).</p>

Regole di concentrazione tematica e di destinazione	<p><b><u>Regole di concentrazione tematica del FESR</u></b></p> <p>Gli Stati membri devono <b>destinare una percentuale minima delle risorse del FESR agli obiettivi dell'asse 1 (Europa intelligente) e dell'asse 2 (Europa verde)</b>. L'obbligo può essere rispettato a livello nazionale o regionale. La percentuale varia a seconda del livello di sviluppo economico:</p> <p><b><u>Regioni o Stati membri più sviluppati:</u></b> almeno l'85% della loro dotazione agli obiettivi PO1 e PO2 e almeno il 30% della loro dotazione all'obiettivo PO2</p> <p><b><u>Regioni o Stati membri in fase di transizione:</u></b> almeno il 40% all'Obiettivo 1 e il 30% all'Obiettivo 2</p> <p><b><u>Regioni o Stati membri meno sviluppati:</u></b> almeno il 25% all'Obiettivo 1 e il 30% all'Obiettivo 2.</p> <p><b><u>Regole di concentrazione tematica del FSE+</u></b></p> <p>Gli Stati membri devono destinare almeno il 25% dei loro fondi FSE+ a misure di inclusione sociale e il 3% al sostegno alle persone più indigenti.</p> <p>Gli Stati membri con tassi di povertà infantile superiori alla media devono destinare almeno il 5% alla lotta alla povertà infantile e quelli con tassi di NEET (giovani che non studiano, non lavorano e non seguono corsi di formazione) superiori alla media devono dedicare almeno il 12,5% al sostegno ai giovani.</p> <p><b><u>Destinazione minima dell'8% allo sviluppo urbano sostenibile</u></b></p> <p>Esiste inoltre l'obbligo di destinare <b>almeno l'8% del FESR a sostegno delle strategie di sviluppo urbano sostenibile.</b></p> <p><b>30% di destinazione climatica:</b></p> <p>Il 30% delle risorse del FESR e il 37% delle risorse del FC devono essere destinati al sostegno degli obiettivi climatici. La percentuale è calcolata utilizzando coefficienti associati a diversi tipi di interventi.</p>	<p><b><u>Importi minimi destinati specificatamente agli interventi nel settore degli «affari interni» e agli interventi nell'ambito dello SCF</u></b></p> <p>Tutti i PNR includeranno importi destinati specificatamente agli interventi nel settore degli «affari interni» e agli interventi nell'ambito dello SCF.</p> <p><b><u>Importo minimo accantonato per il sostegno al reddito degli agricoltori</u></b></p> <p>Un importo minimo della «dotazione generale» è vincolato al finanziamento degli interventi di sostegno al reddito degli agricoltori nell'ambito della PAC. Saranno inoltre vincolati 2 miliardi di euro a sostegno dei pescatori.</p> <p>L'importo vincolato della PAC coprirà gli interventi di sostegno al reddito attualmente finanziati dal FEAGA (primo pilastro della PAC), ma anche molti interventi attualmente finanziati dal FEASR (secondo pilastro della PAC).</p> <p>Gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità per decidere come allocare il bilancio non vincolato, purché rispettino alcune regole di destinazione tematica e geografica (vedi sotto). Possono utilizzare i fondi per finanziare tutti gli altri obiettivi specifici, ma possono anche utilizzare parte della dotazione residua per fornire un sostegno aggiuntivo agli agricoltori, agli interventi in materia di «affari interni» o agli interventi SCF.</p> <p><b><u>Destinazione sociale e climatica</u></b></p> <p>Il 14% del bilancio del PNRR deve essere dedicato al sostegno <b>degli obiettivi sociali</b> e il 43% deve essere dedicato al raggiungimento degli obiettivi <b>climatici e ambientali</b>. La percentuale è calcolata utilizzando coefficienti associati a diversi tipi di interventi (definiti nel regolamento di prestazione).</p> <p>La destinazione sociale del 14% deve essere calcolata escludendo l'importo relativo agli interventi di sostegno al reddito della PAC nonché le risorse del Fondo sociale per il clima.</p> <p>La Commissione può chiedere agli Stati membri di destinare una percentuale maggiore o minore del Piano agli obiettivi climatici e ambientali.</p>

Regole di destinazione geografica	<p><b><u>Assegnazioni diverse per categorie di regioni</u></b></p> <p>Gli Stati membri ricevono <b>diverse assegnazioni del FESR e del FSE+ per le regioni meno sviluppate (LDR), le regioni in transizione (TR) e le regioni più sviluppate (MDR)</b>. In linea di principio, le risorse non sono trasferibili tra le categorie di regioni. Tuttavia, il regolamento CPR consente agli Stati membri di trasferire fino al 5% della loro assegnazione iniziale per le regioni meno sviluppate alle regioni in transizione o a quelle più sviluppate. I paesi più poveri possono trasferire fino al 15% dalle regioni più povere a quelle più ricche.</p> <p><b><u>Lo 0,6% dei fondi FESR è destinato alle regioni ultraperiferiche e alle regioni settentrionali scarsamente popolate</u></b></p> <p>Lo 0,6% dei fondi del FESR è riservato alle regioni ultraperiferiche e alle regioni settentrionali scarsamente popolate per compensarne gli svantaggi sociali ed economici permanenti.</p>	<p><b><u>Importi minimi destinati specificatamente alle regioni meno sviluppate (LDR)</u></b></p> <p>Gli Stati membri con <b>regioni meno sviluppate (LDR)</b> sono tenuti a destinare a tali regioni un <b>importo minimo vincolato</b>. Tale importo, espresso a prezzi correnti, è specificato per ciascuno Stato membro interessato nell'allegato II della proposta di PNRR ed è calcolato sulla base della quota della popolazione nazionale che vive nelle LDR. Il sostegno vincolato per le LDR esclude gli importi destinati alla PAC, ma può includere interventi della PAC non destinati a fini specifici.</p> <p><b><u>Reti di sicurezza per le regioni in transizione e più sviluppate (introdotte dalla lettera inviata dalla presidente Von der Leyen alla presidente Metsola il 9 novembre 2025)</u></b></p> <p>Le regioni in transizione e quelle più sviluppate riceveranno una dotazione pari ad almeno il 75% della loro attuale dotazione per il periodo 2021-2027. Tuttavia, lo Stato membro può derogare a tale disposizione se fornisce una giustificazione basata su criteri oggettivi, quali variazioni demografiche o riduzione delle disparità territoriali (art. 22, paragrafo 2, lettera f)</p> <p><b><u>Nessun importo specifico per le regioni svantaggiate</u></b></p> <p>Gli Stati membri interessati devono includere nei loro piani misure a sostegno delle regioni ultraperiferiche (art. 46 del progetto di PNRR</p>
-----------------------------------	---	---

) e tutti gli Stati membri devono rispondere alle esigenze specifiche di determinati tipi di aree svantaggiate (isole, regioni di confine orientali, regioni settentrionali scarsamente popolate e aree interessate dalla trasformazione industriale), ma non sono previsti importi dedicati a tali aree.

Gli Stati membri devono comunicare alla Commissione gli importi assegnati a queste aree.

**Obiettivo del 10% per le zone rurali (introdotto dalla lettera inviata dalla presidente Von der Leyen alla presidente Metsola il 9 novembre 2025)**

Tutti gli Stati membri devono destinare almeno **il 10% del bilancio dei PNR alle zone rurali**.

Tale obiettivo deve essere calcolato utilizzando i codici di dimensione territoriale da assegnare agli interventi finanziati (definiti nell'allegato I del regolamento UE sulla performance di bilancio). Per quanto riguarda gli importi dedicati alle zone rurali svantaggiate, l'obiettivo del 10% per le zone rurali può essere raggiunto con investimenti destinati agli interventi in materia di «affari interni», ma non include gli interventi di sostegno al reddito degli agricoltori.

**Distribuzione territoriale dei fondi dei PNRR da convalidare da parte della Commissione**

Nel PNRR, gli Stati membri devono comunicare alla Commissione gli importi assegnati alle diverse categorie di regioni (più sviluppate, in transizione, meno sviluppate) e ai territori specifici (isole e regioni ultraperiferiche, regioni di confine orientali, regioni settentrionali scarsamente popolate, aree interessate dalla transizione industriale e aree urbane e rurali). La ripartizione territoriale deve essere effettuata ai sensi dell'allegato VIII del progetto di regolamento PNRR ed essere riportata in una tabella allegata ai piani (allegato V).

Norme in materia di cofinanziamento	<p><b><u>Tassi generali di cofinanziamento in base alle categorie regionali</u></b></p> <p>FESR e FSE+: i <b>tassi di cofinanziamento dipendono dalla categoria delle regioni</b> in cui si svolge l'intervento: fino all'<b>85 %</b> del sostegno dell'UE per i progetti nelle regioni meno sviluppate, fino al <b>40 %</b> per i progetti nelle regioni in transizione e fino al <b>60 %</b> per i progetti nelle regioni più sviluppate.</p> <p>Gli interventi del FC e quelli nelle regioni ultraperiferiche sono soggetti a tassi di cofinanziamento dell'85%.</p> <p>Fondo di coesione: tasso di cofinanziamento dell'85%</p>	<p><b><u>Tassi di cofinanziamento generali basati sulle categorie regionali</u></b></p> <p>Il regolamento sui PNR <b>mantiene gli stessi tassi di cofinanziamento dell'UE differenziati per tipo di regione</b> (fino all'85% del sostegno dell'UE per i progetti nelle regioni meno sviluppate, fino al <b>40%</b> per i progetti nelle regioni in transizione e fino al <b>60%</b> per i progetti nelle regioni più sviluppate). Per le misure nazionali, il tasso di cofinanziamento è calcolato sulla base della media ponderata in base alla popolazione del tasso di cofinanziamento applicabile alle rispettive regioni.</p>
	<p><b><u>Tassi di cofinanziamento tematici specifici</u></b></p> <p>La revisione intermedia del 2025 ha introdotto <b>tassi di cofinanziamento più elevati per sostenere priorità specifiche dell'UE:</b></p> <p><b>Tasso di finanziamento UE del 100%</b> per gli interventi a sostegno dei settori STEP (settori industriali tecnologici strategici)</p> <p><b>Tassi di cofinanziamento aumentati di 10 punti percentuali</b> per gli interventi a sostegno della sicurezza e della difesa, dell'edilizia abitativa, degli interconnettori energetici, della protezione civile, della gestione delle risorse idriche o degli interventi nelle regioni di confine orientali (regioni confinanti con la Russia, la Bielorussia o l'Ucraina).</p>	<p><b><u>Tassi di cofinanziamento tematici specifici</u></b></p> <p>Tutti gli interventi finanziati con gli importi minimi stanziati a <b>sostegno del reddito degli agricoltori</b> sono soggetti a tassi di cofinanziamento UE specifici:</p> <p><b>Tasso di cofinanziamento UE del 100% per gli interventi «classici» di sostegno al reddito della PAC</b> (sostegno al reddito degressivo basato sulla superficie, sostegno al reddito accoppiato, pagamenti specifici per il cotone e sostegno ai piccoli agricoltori). Questi interventi non possono beneficiare di finanziamenti nazionali aggiuntivi.</p> <p><b>Tasso di cofinanziamento UE del 70% per gli altri interventi di sostegno al reddito della PAC</b> (aiuti agli investimenti, sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori, azioni agro-ambientali e climatiche).</p>

**Riquadro 5. Governance**

	2021-2027	2028-2034
Principio di partenariato	Tutti gli Stati membri istituiscono partenariati per preparare e attuare l'accordo di partenariato e tutti i programmi. I partenariati devono essere <b>conformi al quadro istituzionale e giuridico del paese</b>	Tutti gli Stati membri istituiscono partenariati per preparare il PNR e tutti i capitoli. Essi devono essere <b>conformi al quadro istituzionale e giuridico del paese e tenere conto delle specificità dei capitoli interessati.</b>

<p>Autorità pubbliche incaricate dell'attuazione dei fondi dell'UE</p>	<p><b>quadro istituzionale e giuridico del paese e tenendo conto delle specificità dei Fondi.</b></p> <p>I partenariati dovrebbero operare in conformità con il <b>principio della governance multilivello e con un approccio dal basso verso l'alto</b>, nel rispetto del <b>Codice di condotta europeo sul partenariato.</b></p>	<p>I partenariati dovrebbero operare in conformità con il <b>principio della governance multilivello e un approccio dal basso verso l'alto</b>, nel rispetto del Codice di condotta europeo sul partenariato.</p> <p><b><u>Misure di salvaguardia per garantire il coinvolgimento delle autorità regionali (introdotte dalla lettera inviata dalla presidente Von der Leyen alla presidente Metsola il 9 novembre 2025)</u></b></p> <p>Gli Stati membri garantiscono che tutte le autorità pubbliche interessate dai capitoli pertinenti del piano siano adeguatamente rappresentate in base al corrispondente livello territoriale (art. 6, paragrafo 4). Per garantire il rispetto di tale obbligo, tutti i PNRR saranno sottoposti a un <b>«controllo regionale»</b>: gli Stati membri dovranno riferire alla Commissione in merito al modo in cui le autorità pubbliche regionali, locali, urbane, rurali e di altro tipo, o le associazioni che rappresentano tali autorità, sono state coinvolte nella progettazione del piano PNRR. Più specificamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) come sono state selezionate;</li> <li>b) in che modo è stata garantita la loro rappresentatività;</li> <li>c) in che modo il loro contributo si riflette nel piano PNR in linea con il codice di condotta sul partenariato; e</li> <li>d) includendo una sintesi del processo di consultazione condotto per la preparazione del piano e di ciascun capitolo.</li> </ul>
	<p><b><u>Numero e tipologia dei programmi</u></b></p> <p>Ai sensi dell'attuale PC, gli Stati membri hanno la facoltà di decidere il numero di programmi per pianificare e attuare gli interventi e se questi siano nazionali o regionali.</p> <p><b><u>Autorità di gestione e contabili</u></b></p> <p>Ogni programma deve avere un'<b>autorità di gestione</b> responsabile della selezione dei progetti e dell'attuazione</p>	<p><b><u>Numero e tipologia dei capitoli</u></b></p> <p>I PNR devono essere strutturati in capitoli. Gli Stati membri hanno la facoltà di decidere il numero e il tipo di capitoli. Tutti i piani devono includere capitoli nazionali e settoriali «e, se del caso, capitoli regionali e territoriali» (art. 21, paragrafo 1, del progetto di regolamento sui PNR).</p> <p><b><u>Autorità di gestione e autorità di coordinamento</u></b></p> <p>Ogni capitolo deve avere un'<b>autorità di gestione</b> incaricata di selezionare i progetti</p>

	<p>i fondi UE, <b>un'autorità di audit</b> incaricata di supervisionare l'utilizzo dei fondi e <b>un'autorità contabile</b> incaricata di redigere e presentare le domande di pagamento alla Commissione. La funzione contabile può essere affidata all'autorità di gestione o a un altro organismo (art. 72, par. 2, RCC).</p>	<p>e di attuare i fondi e un'autorità <b>di audit</b>. Il piano deve disporre di <b>un'autorità di coordinamento</b> responsabile del monitoraggio dell'attuazione complessiva del piano, garantendo la coerenza nell'attuazione dei vari capitoli e presentando le domande di pagamento alla Commissione (art. 50). A un'autorità di gestione può essere affidato lo svolgimento dei compiti della funzione di coordinamento.</p> <p>Gli accordi tra le autorità di gestione e l'autorità di coordinamento devono essere registrati per iscritto.</p> <p><b><u>Garanzie per assicurare il coinvolgimento delle autorità regionali</u></b></p> <p><b>Tutte le autorità di gestione devono avere la possibilità di interagire direttamente con la Commissione.</b> Una volta all'anno devono essere organizzate riunioni di revisione tra la Commissione e ciascuno Stato membro per esaminare i risultati del piano o dei suoi capitoli. Alle riunioni di revisione devono partecipare le autorità regionali competenti e l'autorità incaricata della funzione di coordinamento.</p>
<p>Composizione dei comitati di sorveglianza</p>	<p>Ai sensi del regolamento CPR 2021-2027, gli Stati membri devono istituire uno o più comitati di sorveglianza per supervisionare l'attuazione dei programmi.</p> <p>Ciascuno Stato membro determina la composizione del comitato di monitoraggio e garantisce una rappresentanza equilibrata delle autorità competenti dello Stato membro, degli organismi intermedi e dei rappresentanti della società civile (art. 38 del regolamento CPR).</p>	<p>Gli Stati membri devono istituire uno o più comitati di monitoraggio per supervisionare l'attuazione dei capitoli dei PNRR.</p> <p>Ciascuno Stato membro determina, mediante una procedura pubblica e sulla base di criteri oggettivi e trasparenti, la composizione e la dimensione del comitato di monitoraggio, garantendo una rappresentanza equilibrata delle autorità competenti dello Stato membro e delle organizzazioni della società civile. Queste ultime dovrebbero essere in numero pari o superiore ai membri appartenenti alle autorità o agli organismi intermedi (art. 55 del progetto di PNR).</p>

**Riquadro 6. Programmazione e attuazione**

	2021-2027	2028-2034
Contenuto dei programmi/Piano	<p>I programmi sono strutturati in <b>priorità</b> (corrispondenti agli obiettivi strategici definiti nel regolamento comune di programma) e <b>obiettivi specifici</b>.</p> <p>Per ciascun obiettivo specifico, il programma indica le <b>azioni correlate e i tipi di interventi</b> previsti e fornisce una ripartizione indicativa delle risorse programmate per tipo di intervento.</p>	<p>I piani nazionali sono strutturati in capitoli. Questi possono essere settoriali o territoriali, nazionali o regionali.</p> <p>Ogni capitolo contiene un elenco di <b>misure</b> (che <b>possono</b> consistere in riforme, investimenti o altri tipi di interventi) associate a un determinato <b>obiettivo specifico</b> del PNRR. Per ciascuna misura, il Piano deve specificare l'elenco delle <b>tappe</b> intermedie e finali (risultati qualitativi) e <b>degli obiettivi</b> (risultati quantitativi) per misurare i progressi verso il raggiungimento e <b>la loro data indicativa di completamento</b>.</p> <p>I piani dovrebbero assegnare un <b>valore di pagamento ex ante</b> a ciascuna tappa intermedia e a ciascun obiettivo. Questo valore di pagamento sarà utilizzato per calcolare il numero di pagamenti (vedi sotto).</p>
Pagamenti dell'UE	<p>I pagamenti dell'UE seguono prevalentemente<sup>23</sup> un <b>approccio basato sui costi</b>: la Commissione rimborsa le autorità degli Stati membri sulla base dei costi sostenuti.</p> <p>I pagamenti sono collegati a programmi e fondi. Per ciascun programma e fondo, lo Stato membro può presentare fino a <b>6</b> domande di <b>pagamento</b> all'anno.</p>	<p>I pagamenti seguono un modello <b>basato sui risultati</b>. Gli Stati membri presentano le richieste di pagamento in base al raggiungimento di <b>tappe</b> intermedie (<b>obiettivi qualitativi</b>) e di <b>obiettivi (obiettivi quantitativi)</b> e ai relativi «valori di pagamento» prestabiliti sulla base di una stima dei costi ex ante.</p> <p>Gli Stati membri possono presentare un massimo di sei domande di pagamento all'anno.</p>
Regole di disimpegno	<p>Nell'ambito dell'attuale programma di lavoro, ogni programma include un piano di finanziamento che specifica gli <b>impegni di bilancio per anno e per fondo</b>.</p> <p><b>Gli impegni di bilancio annuali</b> variano da un programma all'altro, ma</p>	<p>tutti i PNRR avranno la <b>stessa percentuale di impegni di bilancio per anno</b> (l'importo dei fondi che gli Stati membri si impegnano a pianificare nel corso dell'anno) (come previsto dall'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento). Gli importi saranno più elevati all'inizio dell'attuazione e <b>diminuiranno nel corso</b></p>

<sup>23</sup> Una quota minima dei pagamenti dell'UE a titolo del FESR e del FC viene effettuata ricorrendo alle opzioni di costo semplificate (SCO) (7,5 miliardi di euro) o sulla base di misure di finanziamento non legato ai costi (FNLC) (1,4 miliardi di euro) (Commissione europea 2025d, p. 39). L'uso delle SCO di livello superiore è più diffuso nell'ambito dell'FSE+: l'importo dei pagamenti FSE+ effettuati tramite SCO è pari al 24,9% nell'attuale periodo di programmazione (Commissione europea 2025e, p. 52).

	<p>Normalmente, <b>umentano nel tempo</b> (riflettendo il fatto che le autorità di gestione hanno bisogno di tempo per avviare l'attuazione delle operazioni e spendere i fondi prima di presentare le richieste di pagamento).</p> <p>Qualsiasi importo impegnato che non sia stato utilizzato per il prefinanziamento, o per il quale non sia stata presentata una domanda di pagamento entro 3 anni dall'anno dell'impegno (o 2 anni nel caso di impegni per il 2027) viene disimpegnato (regola N+2/N+3).</p> <p>Gli Stati membri ricevono un <b>importo di prefinanziamento</b> corrispondente al 3% versato in rate annuali pari allo 0,5% del sostegno totale dei Fondi per gli anni dal 2021 al 2026.</p>	<p>(dal 15,8% nel 2028 all'11,7% nel 2034).</p> <p>La Commissione disimpegnerà qualsiasi importo di un piano PNR che non sia stato utilizzato per il prefinanziamento o per il quale non sia stata presentata una richiesta di pagamento entro il 31 ottobre dell'anno successivo (regola N+1).</p> <p>Gli Stati membri ricevono un <b>prefinanziamento di importo</b> notevolmente superiore (il 10% della dotazione finanziaria totale dell'Unione). Esso viene versato in tre rate: il 4% nel 2028, il 3% nel 2029 e il 3% nel 2030.</p>
--	---	---

#### Riquadro 7. Indicatori di performance, tappe fondamentali e obiettivi, trasparenza

	2021-2027	2028-2034
Indicatori di prestazione	<p>Ciascun obiettivo specifico incluso in un piano del PC deve essere associato a uno o più <b>indicatori di output e di risultato (outcome)</b>.</p> <p>I regolamenti specifici dei fondi (FESR/FC, FSE+, JTF) stabiliscono <b>indicatori comuni di output e di risultato</b>. Gli Stati membri devono utilizzarli ogniqualvolta sia opportuno, ma se un'azione importante non può essere adeguatamente rappresentata dagli indicatori comuni, possono ricorrere a <b>indicatori specifici del programma</b>.</p>	<p>L'allegato I del regolamento sulla performance stabilisce un <b>unico elenco standardizzato di settori di intervento</b>, ciascuno collegato a una serie di <b>indicatori comuni di output e di risultato</b>.</p> <p>Per ciascuna misura inclusa nel piano, gli Stati membri devono assegnare un settore di intervento dall'allegato I e selezionare un <b>indicatore comune di output</b> insieme a <b>uno o più indicatori comuni di risultato</b>.</p> <p>Solo in casi debitamente giustificati e previo consenso della Commissione, gli Stati membri possono utilizzare indicatori diversi da quelli comuni.</p>
Tappe intermedie e obiettivi	<p>Gli Stati membri associano a ciascun intervento <b>tappe intermedie</b> (risultati intermedi) e <b>obiettivi</b> (risultati finali). Questi sono utilizzati a <b>fini di monitoraggio</b>.</p>	<p>Le tappe e gli obiettivi sono basati sui risultati e collegati ai pagamenti.</p> <p>Le tappe fondamentali e gli obiettivi finali dovrebbero essere definiti utilizzando un <b>indicatore di risultato comune selezionato dall'allegato I del</b></p>

Trasparenza	<p>Il raggiungimento delle tappe fondamentali associate ai risultati è utilizzato per orientare la decisione <b>sull'assegnazione degli importi di flessibilità</b> durante la revisione intermedia.</p>	<p><b>proposizione relativa al quadro di riferimento per la prestazione.</b> Solo in casi debitamente giustificati e con l'accordo della Commissione gli Stati membri possono utilizzare altri tipi di indicatori per definire i propri obiettivi finali e le tappe fondamentali.</p> <p>Mentre le tappe fondamentali e gli obiettivi collegati ai valori di erogazione sono basati sui risultati, per ogni misura sono comunque richiesti indicatori di risultato. Essi devono essere selezionati dall'elenco degli indicatori di risultato comuni dell'Allegato I del Regolamento sulle prestazioni, salvo debita giustificazione.</p>
	<p>Le autorità di gestione pubblicano <b>l'elenco dei bandi e delle operazioni finanziate sui siti web nazionali.</b> Il sito web deve essere nella lingua nazionale dello Stato membro, nonché in inglese, francese o tedesco.</p> <p>Sebbene il regolamento CPR prescriva in dettaglio l'insieme dei dati da fornire, non impone il formato esatto in cui ciascuno dei dati deve essere presentato.</p>	<p>Gli Stati membri pubblicano <b>l'elenco dei bandi e delle operazioni finanziate sui siti web nazionali.</b> Il sito web deve essere nella lingua nazionale degli Stati membri nonché in inglese, francese o tedesco.</p> <p><b>I dati devono essere pubblicati in un formato digitale, aperto, interoperabile e leggibile da sistemi automatizzati,</b> al fine di consentirne l'ordinamento e il riutilizzo. Il sistema dovrebbe inoltre consentire lo scambio elettronico automatico dei dati con il <b>«Single Gateway»</b> (un portale centralizzato dell'Unione sui finanziamenti gestito dalla Commissione che raccoglie tutti i dati relativi all'attuazione finanziaria, ai risultati e ai beneficiari dei fondi dell'UE).</p>

**Riquadro 8. Riforme e condizionalità dello Stato di diritto**

	2021-2027	2028-2034
Riforme	<p>L'attuazione dei programmi del PC è soggetta a condizioni di politica ex ante. Gli Stati membri sono tenuti a soddisfare una serie di "condizioni abilitanti" tematiche ex ante per poter utilizzare i fondi UE in settori specifici. Tali condizioni mirano a garantire che siano in atto i prerequisiti politici e normativi fondamentali per un uso efficace ed efficiente dei fondi UE. Consistono principalmente nell'adozione di specifici</p>	<p>L'attuazione dei PNR non è soggetta a condizioni di politica ex ante. Tuttavia, nell'ambito dei Piani, gli Stati membri possono ricevere pagamenti legati all'adozione di riforme concordate in precedenza.</p> <p>Gli Stati membri hanno la facoltà di proporre le riforme da includere nel proprio piano, ma la selezione deve essere convalidata dalla Commissione e, in ultima istanza, approvata dal Consiglio, che adotta formalmente i piani. I PNR devono affrontare le sfide</p>

	<p>disposizioni politiche, quali piani strategici, quadri politici o sistemi di gestione.</p> <p>La conformità deve essere garantita sia all'inizio che durante l'intero periodo di programmazione. Qualora tali condizioni non siano soddisfatte, la Commissione europea può sospendere i pagamenti per le operazioni nei settori interessati.</p>	<p>identificate nelle raccomandazioni specifiche per paese nonché in altri documenti pertinenti adottati o valutati ufficialmente dalla Commissione in relazione agli obiettivi di cui all'articolo 3 (art. 22, paragrafo 2).</p> <p>Tutti i piani devono includere riforme che contribuiscano all'Unione del risparmio e degli investimenti e allo sviluppo di opzioni di finanziamento basate sul mercato (art. 3, paragrafo 1, lettera a)).</p>
<p>Condizionalità dello Stato di diritto</p>	<p>I programmi dei paesi candidati sono soggetti a una condizione abilitante orizzontale che richiede il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE nell'attuazione dei fondi dell'UE (la condizione abilitante della "Carta"). Il rispetto deve essere garantito sia all'inizio che durante tutto il periodo di programmazione. Qualora tale condizione non sia soddisfatta, la Commissione europea può sospendere tutti i pagamenti dell'UE.</p>	<p>I PNR sono soggetti a due condizioni orizzontali che legano i pagamenti dell'UE al rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (articolo 8) e dei principi dello Stato di diritto (articolo 9). Gli Stati membri dovrebbero garantire il rispetto di queste due condizioni orizzontali per tutto il ciclo di vita del proprio PNR. Se le condizioni non vengono rispettate, i pagamenti dell'UE possono essere sospesi, tramite una decisione unilaterale della Commissione (la condizione relativa alla «Carta») o una decisione del Consiglio (la condizione relativa allo Stato di diritto). Se lo Stato membro non pone rimedio alla situazione entro un anno, gli importi sospesi sono definitivamente persi per lo Stato membro interessato e possono essere riassegnati ad altri programmi dell'UE.</p>

#### Riquadro 9. Flessibilità, strumento UE e sinergie con altri programmi dell'UE

	2021-2027	2028-2034
<p>Flessibilità in risposta alle crisi</p>	<p>Riserva obbligatoria nei programmi corrispondente al 50% del contributo di ciascun programma per gli ultimi due anni (2026 e 2027). Questo «importo di flessibilità» è assegnato in base ai risultati ottenuti e alle esigenze emergenti a seguito della revisione intermedia del 2025.</p>	<p>Riserva obbligatoria nei Piani pari al 25% del bilancio NRPP – ad eccezione della dotazione SCF (art. 14, paragrafo 2).</p> <p>Tale riserva di flessibilità è organizzata come segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il 5% può essere utilizzato per reagire alle crisi prima della revisione intermedia. Se non utilizzato, sarà riassegnato durante la revisione intermedia del 2031</li> </ul>

	<p>Inoltre, possibilità per gli Stati membri colpiti da calamità naturali verificatesi tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2025 di riassegnare fino al 10% della propria dotazione di coesione per fornire una risposta immediata e finanziare azioni di ricostruzione post-catastrofe.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il 15% sarà riassegnato a seguito della revisione intermedia del 2031. Tuttavia, "una parte potrà essere richiesta prima della revisione intermedia in casi debitamente giustificati e circostanze eccezionali" (Art. 14, paragrafo 2, lettera b)</li> <li>- Il 5% sarà mantenuto per reagire alle crisi dopo la revisione intermedia</li> </ul> <p>In caso di crisi, gli Stati membri possono richiedere di modificare i Piani. Se la richiesta di modifica supera l'1% del bilancio del PNR, potranno mobilitare lo "strumento di riserva" per un importo equivalente fino al 2,5% del bilancio del PNR (Art. 49).</p> <p><b><u>Sostegno agli agricoltori (lettera di Von der Leyen del 6 gennaio 2026)</u></b></p> <p>Gli Stati membri, al momento della presentazione dei loro piani, possono chiedere di avere accesso immediato fino a due terzi dell'importo del 15% della riserva di flessibilità destinata alla revisione intermedia per sostenere ogni tipo di intervento della PAC.</p>
<p>Complementarità con altri programmi dell'UE</p>	<p><b><u>Pianificazione</u></b></p> <p>Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento CPR, gli Stati membri e la Commissione <b>promuovono il coordinamento, la complementarità e la coerenza tra i Fondi</b> e gli altri strumenti e fondi dell'Unione. A tal fine, ottimizzano i meccanismi di coordinamento tra i responsabili per evitare duplicazioni durante la pianificazione e l'attuazione.</p> <p>Inoltre, nei loro accordi di partenariato nazionali, gli Stati membri dovrebbero indicare le possibili complementarità e sinergie tra l'utilizzo dei fondi della PAC e altri strumenti dell'Unione, in particolare i progetti strategici integrati LIFE</p>	<p><b><u>Pianificazione</u></b></p> <p>L'articolo 7, paragrafo 5, della proposta relativa ai PNR invita inoltre la Commissione e gli Stati membri a <b>promuovere il coordinamento, la coerenza e le sinergie tra il Fondo e gli altri programmi e strumenti dell'Unione</b>. Oltre a ciò, <b>il coordinamento dovrebbe essere rafforzato attraverso il nuovo «meccanismo di orientamento politico»</b>, che dovrebbe guidare le decisioni di spesa dell'UE su base annuale. Secondo la lettera inviata dalla presidente Von der Leyen alla presidente Metsola il 9 novembre 2025, il meccanismo di orientamento annuale sarà rilevante per la preparazione dei PNRR (nel 2027) e per le decisioni su come riallocare le risorse dei PNRR durante la revisione intermedia (nel 2031).</p>

progetti e progetti di natura strategica e progetti finanziati nell'ambito di Orizzonte Europa (art. 11.1.iii). Tuttavia, gli Stati membri non sono obbligati a finanziare progetti transfrontalieri o multinazionali con i loro programmi CP.

#### **Attuazione**

Esistono vari meccanismi per promuovere le sinergie a livello di progetto tra il PC e altri fondi dell'UE. I più rilevanti sono:

#### **a) Finanziamento cumulativo**

È possibile mettere in comune i fondi del PC con quelli di altri programmi dell'UE per finanziare lo stesso progetto. In questo caso, i pagamenti del PC non possono coprire le spese dichiarate per il sostegno nell'ambito di un altro programma dell'UE (art. 63 del regolamento PC).

#### **b) «Marchio di eccellenza», «STEP» e IPCEI**

Gli Stati membri sono incoraggiati a finanziare progetti che sono stati valutati positivamente nell'ambito di Orizzonte Europa (HE) ma che non hanno ottenuto fondi HE (premiati con un «sigillo di eccellenza»), progetti che sono stati valutati positivamente ma non finanziati nell'ambito di bandi STEP lanciati da altri programmi UE (premiati con un «sigillo STEP») o progetti relativi agli IPCEI. Possono applicare procedure di selezione semplificate per finanziare questi progetti con fondi del PC (art. 73, paragrafo 2, punto 4, del regolamento di bilancio).

#### **c) Trasferimenti a strumenti dell'UE in gestione diretta o indiretta**

Gli Stati membri possono trasferire fino al 5% della propria dotazione del Programma di Coesione (CP) a uno strumento dell'UE, tramite modalità dirette o indirette

Inoltre, nei loro NRPP, gli Stati membri dovranno indicare in che modo i Piani contribuiscono al completamento del mercato unico (art. 22, paragrafo 2, lettera b). In particolare, sono tenuti a sostenere misure con una dimensione transfrontaliera, transnazionale o multinazionale (IPCEI, sostegno alle TEN-T e alle TEN-E, operazioni a cui è stato assegnato un marchio di competitività).

#### **Attuazione**

Esistono vari meccanismi per promuovere le sinergie a livello di progetto tra i PNR e altri fondi dell'UE:

#### **a) Finanziamento cumulativo**

Le operazioni sostenute dai piani NRPP possono ricevere sostegno da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno e le tappe e gli obiettivi che danno luogo a pagamenti non coprano gli stessi costi. Gli Stati membri e la Commissione cooperano nella progettazione e nell'attuazione delle operazioni finanziate cumulativamente nell'ambito del piano e di un altro programma dell'Unione, al fine di evitare il doppio finanziamento (art. 5 della proposta NRPP).

#### **b) "Sigillo di competitività"**

I progetti che sono stati valutati positivamente nell'ambito dell'ECF ma non hanno ricevuto finanziamenti possono essere finanziati dai PNR. Ai progetti identificati come strategici ai sensi del Net Zero Industry Act (NZIA) o del Critical Raw Materials Act (CRMA) viene direttamente attribuito questo marchio di qualità. Gli Stati membri sono invitati a sostenere i progetti e le operazioni IPCEI ai quali è stato assegnato un Sigillo di competitività (art. 22, paragrafo 2, lettera b).

	<p>gestione o alla concessione della garanzia InvestEU, attraverso il cosiddetto «compartimento dello Stato membro». In questo caso, i fondi saranno utilizzati in conformità con le norme del Fondo o dello strumento a cui le risorse sono trasferite e a beneficio dello Stato membro interessato.</p>	<p><b>c) Trasferimenti a strumenti dell'UE in gestione diretta o indiretta</b></p> <p>Gli Stati membri possono destinare parte del proprio piano NRPP a misure attuate tramite strumenti dell'UE in gestione diretta o indiretta o a InvestEU (fornendo una garanzia, finanziando uno strumento finanziario o sostenendo un'operazione di finanza mista). Non vi è alcun limite all'importo che lo Stato membro può trasferire a strumenti dell'UE in gestione diretta o indiretta.</p>
--	---	---

## ALLEGATO II. CONFRONTO TRA GLI OBIETTIVI SPECIFICI DEI 28 FONDI E QUELLI DEI FONDI DELLA POLITICA DI COESIONE 2021-2027

**Riquadro 10. Confronto tra gli obiettivi specifici del NRPP e quelli del FESR/Fondo di coesione e del FSE+ per il periodo 2021-2027**

Obiettivi specifici del PNRR (art. 3) e	Confronto con gli obiettivi del FESR/FC/FSE+/JTF 2021-2027
<p><b>Attrattività dei territori, «diritto di rimanere» e sviluppo urbano e rurale (art. 3.1.a.i)</b></p> <p><i>Promuovere l'attrattiva dei territori per sostenere il diritto di rimanere, anche attraverso il sostegno a strategie per lo sviluppo integrato delle aree urbane e rurali, compreso il sostegno ai servizi e alle infrastrutture territoriali</i></p>	<p>Sebbene il «diritto di rimanere» non sia menzionato nell'elenco degli obiettivi specifici del FESR e del FC, promuovere l'attrattiva delle regioni svantaggiate è uno degli obiettivi fondamentali del FESR. A tal fine, la maggior parte dei fondi del FESR è destinata alle regioni meno sviluppate e alle regioni in transizione. Anche le regioni con svantaggi naturali (regioni ultraperiferiche e regioni settentrionali scarsamente popolate) ricevono finanziamenti aggiuntivi specifici.</p> <p>Oltre a sostenere lo sviluppo regionale, il FESR può promuovere lo sviluppo dei territori subregionali, in particolare sostenendo strategie di sviluppo integrate e inclusive per le aree urbane (art. 3.1.e.i) e le «aree diverse da quelle urbane» (art. 3.1.e.ii). Esiste l'obbligo di destinare almeno l'8 % delle risorse del FESR allo sviluppo urbano.</p>
<p><b>Sostenere la politica industriale dell'UE (art. 3.1.a.ii)</b></p> <p><i>Rafforzare la base industriale dell'Unione, le catene di approvvigionamento resilienti e promuovere una produzione sostenibile e competitiva, in particolare nei settori delle tecnologie a zero emissioni nette e delle materie prime critiche, con particolare attenzione alla competitività delle PMI e integrando pienamente le ambizioni ambientali e climatiche per accelerare la transizione industriale pulita</i></p>	<p>Gli attuali fondi della politica di coesione non sono concepiti per sostenere politiche industriali settoriali guidate dall'UE.</p> <p>Attraverso i vari obiettivi specifici del PO1 e del PO2, il FESR mira a rafforzare le capacità di ricerca e innovazione e a migliorare la competitività delle PMI in un determinato territorio. Ciò deve avvenire in conformità con una strategia di specializzazione intelligente bottom-up (il che significa che le priorità di investimento sono definite dalle autorità nazionali o regionali sulla base dei punti di forza e delle esigenze di sviluppo identificati a livello territoriale e non necessariamente legate a priorità settoriali predefinite a livello dell'Unione). Inoltre, il FESR sostiene principalmente gli investimenti produttivi nelle PMI. La concessione di sostegno diretto alle grandi imprese è soggetta a severe limitazioni.</p> <p>Recentemente, sia il regolamento STEP 2024 che la revisione intermedia della politica di coesione del 2025 hanno</p>

	<p>ha introdotto nuove basi giuridiche che consentono di utilizzare i fondi della politica di coesione in modo più esplicito a sostegno delle priorità industriali dell'UE. Gli Stati membri possono ora utilizzare le risorse del FESR e del JTF per sostenere gli investimenti in una serie di settori industriali strategici dell'UE predefiniti (i cosiddetti settori STEP: tecnologia digitale e deep tech, tecnologia pulita, biotecnologie) e per potenziare le capacità industriali nel settore della difesa, e sono incentivati a riprogrammare i fondi del FESR a favore di questi obiettivi (con tassi di prefinanziamento e cofinanziamento più elevati). Tuttavia, il sostegno è ancora limitato da alcune regole. In particolare, gli Stati membri possono sostenere investimenti produttivi nelle grandi imprese per gli obiettivi STEP o nell'industria della difesa solo se tali investimenti sono situati in regioni meno sviluppate o in transizione o in regioni più sviluppate degli Stati membri con un PIL pro capite inferiore alla media dell'UE-27.</p>
<p><b>Transizione equa, produzione di energia, infrastrutture e decarbonizzazione (art. 3.1.a.iii)</b></p> <p><i>Sostenere una transizione giusta verso gli obiettivi dell'Unione per il 2030, 2040 e 2050 dell'Unione in materia di energia e clima, in particolare dando priorità al sostegno alla produzione di energia pulita e alle infrastrutture, promuovendo l'efficienza energetica e la decarbonizzazione, lo stoccaggio e la tecnologia, sviluppando sistemi energetici intelligenti e reti di trasmissione e distribuzione nazionali, tenendo conto anche della rete transeuropea (TEN-E) e della tecnologia, e promuovendo un'economia circolare, garantendo che tutti i territori e tutti i cittadini possano contribuire e beneficiare della transizione verso l'energia pulita</i></p>	<p>Il FESR e il FC possono finanziare la produzione di energia, le infrastrutture energetiche, il sostegno alla decarbonizzazione e all'economia circolare nell'ambito dell'attuale PO2, mentre il FSE+ può sostenere le competenze necessarie per l'adattamento alle transizioni.</p> <p>Il JTF può finanziare attività di transizione giusta nei territori identificati nei piani territoriali di transizione giusta approvati.</p>
<p><b>Investimenti digitali (art. 3.1.a.iv)</b></p> <p><i>Sostenere la trasformazione digitale verso gli obiettivi del Decennio digitale definiti nel Programma politico del Decennio digitale, contribuendo così alla realizzazione di un'Unione digitalmente sovrana, sicura e inclusiva e promuovendo lo sviluppo e l'uso di tecnologie avanzate, tra cui l'IA, infrastrutture digitali sicure e affidabili e</i></p>	<p>Il FESR può già essere utilizzato per sostenere le infrastrutture e le tecnologie digitali e lo sviluppo dei servizi pubblici digitali, mentre il FSE+ sostiene le competenze digitali.</p>

<p><i>servizi, competenze digitali di base e avanzate, servizi pubblici digitali e connettività ICT, affrontando al contempo il divario digitale</i></p>	
<p><b>R&amp;S e innovazione (art. 3.1.a. v)</b> <i>Sostegno alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione, compresa la diffusione dell'innovazione in tutte le regioni</i></p>	<p>Il FESR può già essere utilizzato per sostenere la R&amp;S&amp;I a livello nazionale o regionale.</p> <p>Il FESR finanzia inoltre uno strumento specializzato denominato «Strumento per gli investimenti interregionali nell'innovazione (I3)», che sostiene progetti di innovazione interregionali in grado di sviluppare catene del valore europee. Questa iniziativa copre l'intero territorio dell'UE ed è attuata direttamente dalla Commissione europea.</p>
<p><b>Sviluppo di opzioni di finanziamento basate sul mercato e Unione del risparmio e degli investimenti (art. 3.1.a. vi)</b> <i>Misure di sostegno, comprese le riforme volte a promuovere l'Unione del risparmio e degli investimenti e a favorire lo sviluppo di opzioni di finanziamento basate sul mercato</i></p>	<p>Nessuno dei quattro fondi della politica di coesione (FESR, FC, FSE+, JTF) può essere utilizzato per sostenere le riforme.</p> <p>Sebbene i fondi della politica di coesione possano essere erogati attraverso opzioni di finanziamento basate sul mercato (strumenti finanziari e garanzia InvestEU), nessuno dei fondi ha l'obiettivo esplicito di espandere l'uso di questi strumenti.</p>
<p><b>Alloggi (art. 3.1.a. vii)</b> <i>Sostegno all'edilizia sociale e a prezzi accessibili</i></p>	<p>Prima della revisione intermedia del 2025, il FESR poteva già finanziare investimenti nell'edilizia abitativa nell'ambito dell'obiettivo specifico 3.1.b.i, «promuovere l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas a effetto serra». La revisione intermedia del 2025 ha introdotto due obiettivi aggiuntivi che forniscono una base più chiara per l'utilizzo del FESR a sostegno di politiche abitative globali: «promuovere l'accesso ad alloggi a prezzi accessibili e sostenibili» e «favorire lo sviluppo territoriale integrato, attraverso l'accesso ad alloggi a prezzi accessibili e sostenibili in tutti i tipi di territori».</p> <p>L'ESF+ può finanziare azioni volte a «migliorare l'accesso equo e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, compresi i servizi che promuovono l'accesso all'alloggio (...)» (art. 4.1.k).</p>
<p><b>Infrastrutture di trasporto (art. 3.1.a. viii)</b> <i>Migliorare le infrastrutture di trasporto dell'Unione e contribuire al completamento della rete transeuropea dei trasporti, in particolare per quanto riguarda il nucleo centrale e il nucleo esteso</i></p>	<p>Il FESR e il FC forniscono già sostegno alle infrastrutture TEN-T. Il FESR può inoltre finanziare una rete di mobilità nazionale, regionale e locale sostenibile, resiliente ai cambiamenti climatici, intelligente e intermodale,</p>

<p><i>, decarbonizzando e migliorando la connettività, la sicurezza e l'accessibilità per le aree remote, periferiche e meno collegate; sostenere la transizione verde e digitale dei trasporti</i></p>	<p>, compreso un migliore accesso alla TEN-T e alla mobilità transfrontaliera (Art. 3.1.c. ii).</p>
<p><b>Turismo (art. 3.1.a. xix)</b> <i>Sostegno al turismo, compresa la sostenibilità</i></p>	<p>Il FESR può già fornire sostegno al “rafforzamento del ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell’inclusione sociale e nell’innovazione sociale” (Art. 3.1.d. iv) o sostenere il turismo sostenibile nelle aree urbane e rurali (Art. 3.1.c)</p>
<p><b>Gestione delle risorse idriche, adattamento ai cambiamenti climatici, conservazione della natura e mobilità sostenibile (art. 3.1.a. x)</b> <i>Sostegno alla gestione efficiente delle risorse idriche, alla qualità e alla resilienza, alla protezione dell'ambiente, all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla resilienza climatica e al miglioramento della biodiversità, della qualità del suolo e delle risorse naturali, alla promozione della circolarità, della bioeconomia e di una più ampia efficienza delle risorse, al rafforzamento della prevenzione, del controllo e del risanamento dell'inquinamento, alla conservazione e al ripristino della natura e al miglioramento della biodiversità e delle risorse naturali, nonché alla promozione delle soluzioni del Nuovo Bauhaus europeo nell'ambiente costruito</i></p>	<p>Prima della revisione intermedia del 2025, il FESR poteva già finanziare investimenti volti a promuovere l’adattamento ai cambiamenti climatici e la resilienza, l’efficienza energetica e la circolarità, la conservazione della natura e della biodiversità e la riduzione dell’inquinamento (attraverso vari obiettivi specifici ai sensi dell’art. 3.1.b).</p> <p>A seguito dell’adozione della «Strategia europea per la resilienza idrica», la revisione intermedia del 2025 ha aggiunto un obiettivo specifico sull’acqua: «promuovere l’accesso sicuro all’acqua, la gestione sostenibile delle risorse idriche, compresa la gestione integrata delle risorse idriche, e la resilienza idrica» (art. 3.1.b.v).</p>
<p><b>Rafforzare l'industria della difesa e la mobilità militare dell'Unione (art. 3.1.b.i)</b> <i>Rafforzare la base industriale della difesa dell'Unione e la mobilità militare, in particolare sviluppando infrastrutture TEN-T a duplice uso</i></p>	<p>Prima della revisione intermedia del 2025, non esisteva un obiettivo esplicito per l’utilizzo del FESR a sostegno dell’industria della difesa o per il finanziamento di infrastrutture militari; tuttavia, non era presente nemmeno una clausola di esclusione esplicita che impedisse tali investimenti se giustificati nell’ambito di altri obiettivi.</p> <p>La revisione intermedia del 2025 ha aggiunto due obiettivi specifici per sostenere lo sviluppo delle capacità industriali nel settore della difesa (art. 3.1.a (vii)) e delle infrastrutture di difesa resilienti, anche al fine di promuovere la mobilità militare (art. 3.1.c.iii). In entrambi i casi, gli Stati membri devono dare priorità agli investimenti a duplice uso. Nel caso del sostegno all’industria della difesa, il FESR può fornire sostegno diretto alle grandi imprese solo se queste sono situate in regioni meno sviluppate o in transizione o in regioni più</p>

	<p>regioni degli Stati membri con un PIL pro capite inferiore alla media dell'UE-27.</p>
<p><b>Rafforzare la preparazione dell'Unione alle crisi (art. 3.1.b.ii)</b></p> <p><i>Rafforzare la preparazione dell'Unione alle crisi e alle catastrofi integrando il principio della «preparazione fin dalla progettazione»</i></p>	<p>Prima della revisione intermedia del 2025, il FESR non aveva come obiettivo esplicito «rafforzare la preparazione civile».</p> <p>A partire dalla revisione intermedia del 2025, il FESR può fornire sostegno per «rafforzare la preparazione civile in tutti i territori», mentre il FSE+ può fornire sostegno alle competenze in materia di preparazione civile.</p>
<p><b>Rafforzare la sicurezza dell'Unione (art. 3.1.b.iii)</b></p> <p><i>Rafforzare la sicurezza dell'Unione migliorando le capacità di individuazione, prevenzione e risposta alle minacce, anche rafforzando le infrastrutture critiche nei settori dell'energia e dei trasporti e la sicurezza informatica</i></p>	<p>Nessuno dei quattro fondi della politica di coesione (FESR, FC, FSE+, JTF) copre gli investimenti nella sicurezza. L'unica eccezione è la possibilità introdotta dalla revisione intermedia del 2025 di utilizzare i fondi del FSE+ per sostenere lo sviluppo di competenze in materia di sicurezza informatica.</p>
<p><b>Politiche in materia di occupazione e mercato del lavoro (art. 3, paragrafo 1, lettera c), punto i)</b></p> <p><i>Sostegno all'occupazione, parità di accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque e di qualità e mobilità del lavoro</i></p>	<p>L'FSE+ copre già questi obiettivi, ma essi sono definiti in modo molto più dettagliato, menzionando categorie prioritarie specifiche (ad esempio, i disoccupati di lunga durata e i gruppi svantaggiati sul mercato del lavoro) o obiettivi (partecipazione al mercato del lavoro equilibrata dal punto di vista del genere). Anche la JTF può finanziare azioni relative all'occupazione.</p>
<p><b>Pari opportunità e inclusione sociale (art. 3.1.c.ii)</b></p> <p><i>Promuovere le pari opportunità per tutti, sostenere solide reti di sicurezza sociale, favorire l'inclusione sociale e combattere la povertà e il fenomeno dei senzatetto, nonché sostenere gli investimenti nelle infrastrutture sociali</i></p>	<p>L'FSE+ copre già questi obiettivi, ma essi sono definiti in modo molto più dettagliato, menzionando specifiche categorie prioritarie (ad esempio l'integrazione socioeconomica dei cittadini di paesi terzi, le comunità emarginate come i rom). Il FESR può finanziare le infrastrutture sociali.</p>
<p><b>Istruzione e competenze (art. 3.1.c.iii)</b></p> <p><i>Migliorare l'offerta di manodopera e potenziare l'istruzione e l'acquisizione di competenze lungo tutto l'arco della vita, in particolare promuovendo l'aggiornamento e la riqualificazione professionale</i></p>	<p>L'FSE+ copre già questi obiettivi, ma essi sono definiti in modo molto più dettagliato, menzionando obiettivi specifici (come la promozione della parità di accesso all'istruzione e alla formazione per i gruppi svantaggiati).</p> <p>Il FESR può finanziare le infrastrutture educative e il JTF può finanziare le competenze.</p>
<p><b>Accesso ai servizi sociali (art. 3.1.c.iv)</b></p> <p><i>Facilitare l'accesso ai servizi e alle infrastrutture associate, compresi la modernizzazione, la digitalizzazione e</i></p>	<p>L'ESF+ copre già queste azioni, ma sottolinea che l'accesso dovrebbe riguardare «servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili» e menziona alcune categorie prioritarie (promuovere l'accesso a</p>

<p><i>rafforzamento della qualità e della resilienza dei sistemi sanitari, dei servizi di assistenza all'infanzia e di assistenza a lungo termine</i></p>	<p>protezione sociale, con particolare attenzione ai bambini e ai gruppi svantaggiati; miglioramento dell'accessibilità, anche per le persone con disabilità). Il FESR può finanziare le infrastrutture sociali.</p>
<p><b>Sfide demografiche (art. 3.1.c.v)</b> <i>Affrontare le sfide del cambiamento demografico in tutta l'UE, che comprendono la carenza di manodopera e le disparità tra generazioni e regioni</i></p>	<p>Il FESR può già essere utilizzato per sostenere strategie di sviluppo territoriale integrato per le aree che soffrono di sfide demografiche</p>
<p><b>Transizione equa per gli edifici e il trasporto stradale (art. 3.1.c.vi)</b> <i>Affrontare gli impatti sociali dell'inclusione delle emissioni di gas a effetto serra degli edifici e del trasporto stradale nell'ambito di applicazione della direttiva</i></p>	<p>Il FESR, il FSE+ e il JTF possono già fornire sostegno agli interventi di transizione equa per gli edifici e il trasporto su strada.</p>
<p><b>Sostenere il reddito degli agricoltori (art. 3.1.d.i)</b> <i>Sostenere un reddito più equo e sufficiente per gli agricoltori e la loro competitività a lungo termine, compresa la posizione degli agricoltori nella catena del valore</i></p>	<p>Obiettivo specifico della PAC, non coperto dai fondi della politica di coesione.</p>
<p><b>Sicurezza alimentare a lungo termine (art. 3.1.d.ii)</b> <i>Contribuire alla sicurezza alimentare a lungo termine</i></p>	<p>Obiettivo specifico della PAC, non coperto dai fondi della politica di coesione.</p>
<p><b>Sostegno alle zone rurali, alla preparazione delle aziende agricole alle crisi e alla modernizzazione del settore agroalimentare (art. 3.1.d.iii)</b> <i>Migliorare l'attrattiva e il tenore di vita, compreso l'accesso all'assistenza sanitaria, nelle zone rurali, garantire condizioni di lavoro eque e favorire il ricambio generazionale; migliorare la preparazione e la capacità degli agricoltori di far fronte a crisi e rischi; potenziare l'accesso alla conoscenza e all'innovazione e accelerare la transizione digitale e verde per un settore agroalimentare prospero</i></p>	<p>Il FESR può già sostenere strategie di sviluppo integrate e inclusive per le «aree diverse da quelle urbane», comprese le zone rurali (art. 3.1.e.ii).</p>

**Sostenere i settori della pesca e dell'acquacoltura e le comunità costiere (art. 3.1.d.iv)**

*Garantire la sostenibilità, la competitività e la resilienza del settore della pesca e dell'acquacoltura dell'Unione, promuovere l'economia blu sostenibile e competitiva nelle zone costiere, insulari e interne, migliorare le opportunità socioeconomiche e la resilienza delle comunità locali e garantire una governance degli oceani forte in tutte le sue dimensioni, con oceani sicuri, protetti, puliti e gestiti in modo sostenibile*

Il FESR può già fornire sostegno alle «aree diverse da quelle urbane», comprese le comunità costiere locali (art. 3.1.e.ii). Può inoltre fornire sostegno agli «investimenti blu» (art. 3.1.b).

**Sostegno all'agricoltura e alla silvicoltura sostenibili (art. 3.1.d.v)**

*Miglioramento delle pratiche di gestione sostenibile dell'agricoltura e della silvicoltura per promuovere un'azione per il clima resiliente, la fornitura di molteplici servizi ecosistemici, il sostegno a una gestione efficiente delle risorse idriche, la qualità e la resilienza, l'attuazione di soluzioni basate sulla natura, il rafforzamento dello sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente, il miglioramento della conservazione e del ripristino della biodiversità, del suolo e delle risorse naturali, nonché il miglioramento del benessere degli animali.*

Il FESR può già fornire sostegno agli investimenti nell'adattamento ai cambiamenti climatici e nella resilienza, nella gestione efficiente delle risorse idriche e nella conservazione della natura e della biodiversità nell'ambito del PO2.

**Sostegno alla società civile a favore della democrazia, all'educazione alla cittadinanza e alla partecipazione dei giovani (art. 3.1.e.i)**

*Sostenere e sviluppare ulteriormente società aperte, basate sui diritti, democratiche, eque e inclusive, anche rafforzando le capacità della società civile e delle parti sociali di sostenere i valori dell'Unione, l'educazione alla cittadinanza e la partecipazione dei giovani*

Nessuno dei quattro fondi della politica di coesione (FESR, FC, FSE+, JTF) ha come obiettivo la promozione della società civile a favore della democrazia, dell'educazione dei cittadini e della partecipazione dei giovani.

**Riforme dello Stato di diritto (art. 3.1.e.ii)**

*Promuovere e difendere lo Stato di diritto attraverso il rafforzamento dei sistemi giudiziari, dei quadri normativi anticorruzione, del pluralismo dei media, dell'integrità dell'informazione, dell'alfabetizzazione mediatica e di un efficace sistema di controlli e contrappesi*

Nessuno dei quattro fondi della politica di coesione (FESR, FC, FSE+, JTF) ha come obiettivo la promozione delle riforme dello Stato di diritto.

**Migliorare la pubblica amministrazione  
(art. 3.1.e.iii)**

*Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione e la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate a livello nazionale, regionale e locale*

I fondi della politica di coesione forniscono sostegno per migliorare la capacità delle autorità di programma, ma nessuno di essi ha come obiettivo il miglioramento del funzionamento della pubblica amministrazione in generale.

**Settore culturale (art. 3.1.e.iv)**

*Promuovere la cultura come catalizzatore dei valori europei e sostenere un settore culturale vivace e diversificato.*

Il FESR può già sostenere interventi volti a «rafforzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione sociale» (nell'ambito del PO4).

## ALLEGATO III. LA DIMENSIONE TERRITORIALE DEI 28 OBIETTIVI SPECIFICI DEL FONDO NELL'AMBITO DEI PILASTRI "PROSPERITÀ" E "SICUREZZA E DIFESA"

**Riquadro 11. Gli obiettivi specifici nell'ambito dei pilastri "prosperità" e "sicurezza e difesa", in base alla loro dimensione territoriale**

Dimensione territoriale	Obiettivi specifici del PNRR (art. 3)
<p><b>Obiettivi volti a ridurre le disuguaglianze territoriali o a sostenere i territori svantaggiati (sia come obiettivo principale che secondario)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promuovere l'attrattiva dei territori e sostenere il «diritto di rimanere» (Art. 3.1.a.i)</li> <li>- Transizione equa, produzione di energia, infrastrutture e decarbonizzazione (Art. 3.1.a.iii)</li> <li>- Investimenti digitali (Art. 3.1.a.iv)</li> <li>- R&amp;S e innovazione (Art. 3.1.a.v)</li> <li>- Infrastrutture di trasporto (Art. 3.1.a.viii)</li> <li>- Affrontare le sfide demografiche (Art. 3.1.c.v)</li> <li>- Sostegno alle zone rurali, alla preparazione delle aziende agricole alle crisi e alla modernizzazione del settore agroalimentare (Art. 3.1.d.iii)</li> <li>- Sostegno ai settori della pesca e dell'acquacoltura e alle comunità costiere (Art. 3.1.d.iv)</li> </ul>
<p><b>Obiettivi da promuovere «in tutte le regioni»</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostegno alla politica industriale dell'UE (Art. 3.1.a. ii)</li> <li>- Sviluppo di opzioni di finanziamento basate sul mercato e Unione dei risparmi e degli investimenti (Art. 3.1.a. vi)</li> <li>- Alloggi (Art. 3.1.a. vii)</li> <li>- Turismo (Art. 3.1.a. xix)</li> <li>- Gestione delle risorse idriche, adattamento ai cambiamenti climatici, conservazione della natura e mobilità sostenibile (Art. 3.1.a. x)</li> <li>- Rafforzare l'industria della difesa e la mobilità militare dell'Unione (Art. 3.1.b.i)</li> <li>- Rafforzare la preparazione dell'Unione alle crisi (Art. 3.1.b.ii)</li> <li>- Rafforzare la sicurezza dell'Unione (art. 3, paragrafo 1, lettera b), punto iii)</li> </ul>

---

Il presente studio valuta in che modo il regolamento proposto sui piani di partenariato nazionali e regionali (NRPP) ristruttura il sostegno relativo alla politica di coesione e allo sviluppo regionale. Sulla base di tale analisi, formula raccomandazioni politiche su come la proposta potrebbe essere adeguata per conseguire meglio gli obiettivi di coesione.

Il presente documento è stato commissionato dal Dipartimento Politiche per lo sviluppo regionale, l'agricoltura e la pesca del Parlamento europeo su richiesta della commissione per lo sviluppo regionale.

---

---

PE 776.029  
CASP/REGI/2025-30

PDF Web      ISBN 978-92-848-3486-0 | doi:10.2861/4555208 | QA-01-26-056-EN-N PDF X  
ISBN 978-92-848-3487-7 | doi:10.2861/5199122 | QA-01-26-056-EN-C