

Commissione politiche europee e relazioni internazionali

***La politica di coesione ed il negoziato sul nuovo
ciclo di programmazione 2028-2034***

L. Ghezzi, G. F. Gori, M. Mariani, N. Sciclone



The background is a solid dark blue-purple color, overlaid with a pattern of various colorful geometric shapes. These shapes include circles, ovals, and elongated rounded rectangles in shades of orange, red, light blue, green, and yellow. Some shapes are oriented diagonally, while others are horizontal or vertical, creating a dynamic and abstract visual effect.

La politica di coesione, in breve

La politica di coesione, cosa è

La narrazione sviluppista

https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en

Le politiche di coesione sostengono una pluralità di obiettivi di sviluppo, quali:

- la creazione di posti di lavoro
- la competitività delle imprese
- la crescita economica
- La crescita sostenibile
- il miglioramento della qualità della vita dei cittadini

La politica di coesione come investimento trasformativo nel futuro dell'Europa. Come leva di sviluppo. Politica proattiva e strutturale

La narrazione solidaristica

https://opencoesione.gov.it/it/politica_coesione/

La politica di coesione ha lo scopo di incrementare le opportunità di sviluppo economico e sociale per contribuire a ridurre i divari e le disparità tra territori e regioni europee, agendo in particolare nelle aree meno sviluppate e per le comunità e le persone più fragili

La politica di coesione come redistribuzione dei vantaggi del mercato unico e della globalizzazione. Politica reattiva e compensativa



La politica di coesione, come è finanziata

Le principali fonti di finanziamento sono i **fondi strutturali europei**

. Ciclo di programmazione 2021-27

- Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale – FESR;
- Fondo Sociale Europeo plus - FSE+;
- Fondo per una transizione giusta - *Just Transition Fund* – JTF che richiedono un cofinanziamento nazionale obbligatorio

Ad esse si aggiungono i **fondi nazionali**

- Fondo di Sviluppo e Coesione
- Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie

Nel precedente ciclo di programmazione 2014-2020 il FEASR era di fatto un pilastro della Politica di Coesione con i fondi Fesr e Fse (i cd. Fondi SIE, Fondi strutturali e di Investimento Europei).

Nell'attuale ciclo di programmazione l'UE ha staccato il Feasr dalla Coesione, portandolo sotto le regole della PAC (Politica Agricola Comune). **Da fondo «fratello» a fondo «indipendente».**

Domani Feasr come un nuovo capitolo di un unico **Fondo Unico Nazionale** sul modello Pnrr (pagamenti legati a riforme e obiettivi raggiunti e non solo a spese rendicontate) dentro una governance centralizzata (fra Bruxelles e Roma)?



La politica di coesione, come è finanziata

	FESR	FSE	JTF	FSC	FONDO ROTAZIONE
LIVELLO	Europeo	Europeo	Europa	Nazionale	Nazionale
GESTORE	Unione europea	Unione europea	Unione europea	Stato+ Regioni	Stato
Obiettivo	Competitività, innovazione ed infrastrutture	Occupazione, inclusione sociale e formazione	Transizione climatica	Riduzione divari territoriali	Cofinanziare la quota nazionale dei fondi UE
AMBITO INTERVENTO	Investimenti produttivi, ricerca, digitale, ambiente	Politiche attive lavoro, scuola, inclusione	Riconversione aree ad alte emissioni	Infrastrutture, sviluppo e servizi	Copertura finanziaria della parte nazionale dei programmi UE
DESTINATARI	Imprese, enti pubblici e territori	Persone, lavoratori, disoccupati e studenti	Territori coinvolti da decarbonizzazione e	Soprattutto il Mezzogiorno	Amministrazioni titolari dei programmi UE
NATURA RISORSE	Fondo strutturale investimenti	Fondi strutturali sociali	Fondo strutturale tematico	Fondo per la coesione	Strumento finanziario di cofinanziamento

La politica di coesione, quanto vale

Per raggiungere gli obiettivi e rispondere alle diverse esigenze di sviluppo di tutte le regioni, **l'UE** ha destinato alla Politica di coesione per il **periodo 2021-2027** un ammontare pari a **392 miliardi di euro** (quasi un terzo del bilancio totale dell'UE)

In Italia, le risorse finanziarie per le politiche di coesione ammontano, per il ciclo 2021-2027 a:

Risorse UE **43 mld**

Risorse nazionali **92 mld***

*comprensive del cofinanziamento a risorse UE

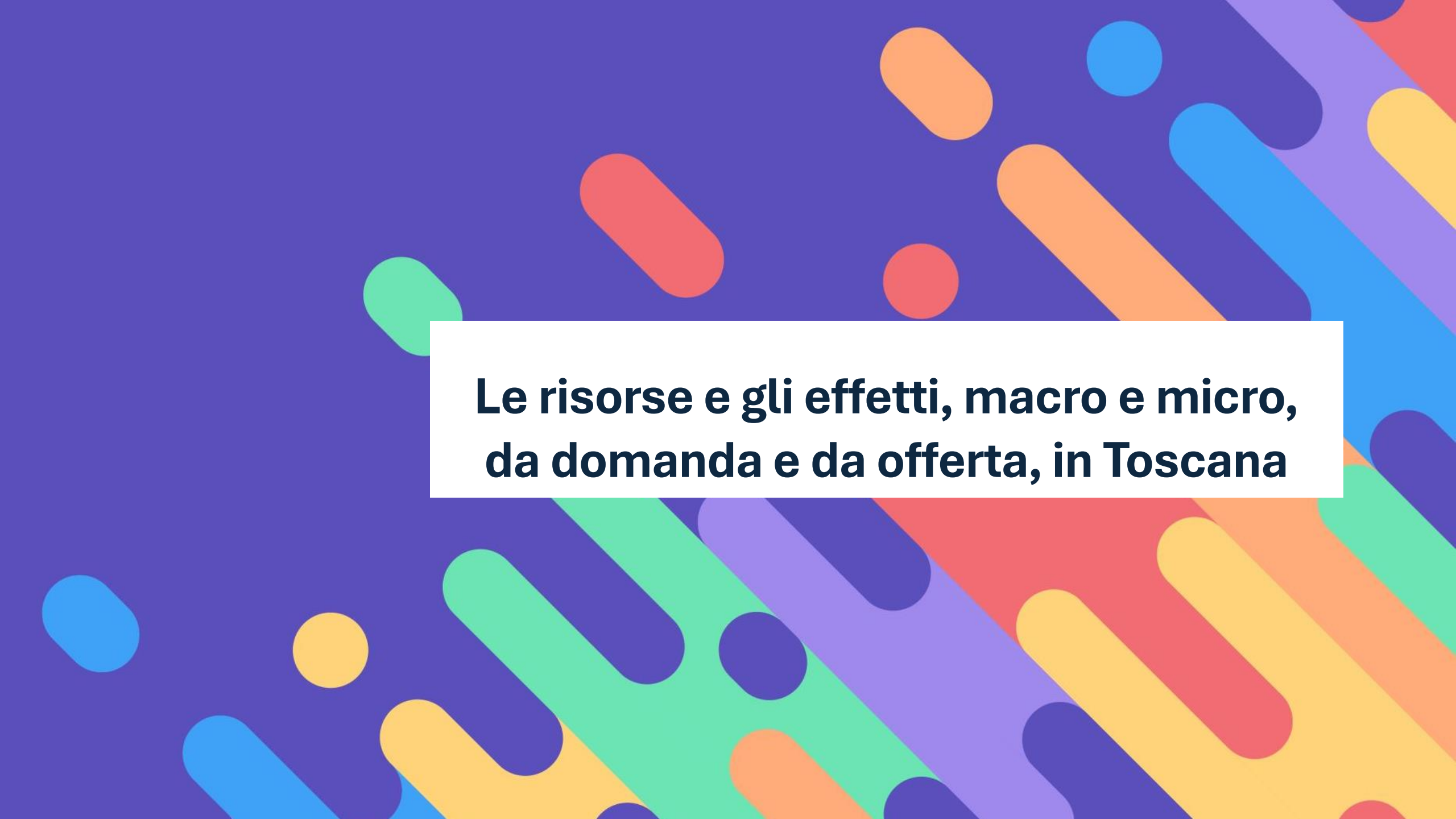
Totale **135 mld**

di cui 97 mdl. al Mezzogiorno

Quota su Pil (media annua) 0,9%

Dati aggiornati al 31 Ottobre 2025



The background is a solid purple color. It is decorated with numerous abstract, colorful shapes. These include circles, elongated capsules, and diagonal stripes in shades of blue, orange, red, yellow, green, and light purple. The shapes are scattered across the entire frame, creating a vibrant, modern, and geometric pattern.

**Le risorse e gli effetti, macro e micro,
da domanda e da offerta, in Toscana**

I due pilastri della coesione: Fesr e Fse in Toscana

FESR 2021-2027	Milioni euro	FSE 2021-2027	Milioni euro
Ricerca, innovazione, digitalizzazione e competitività del sistema produttivo	491	Occupazione	203.8
Transizione ecologica, resilienza climatica	357.9	Istruzione e formazione	256.8
Mobilità urbana sostenibile	137.5	Inclusione	407.9
Coesione territoriale e sviluppo locale integrato	101.5	Occupazione giovanile	171.8
Assistenza tecnica	43	Assistenza tecnica	43.3
Investimenti per le tecnologie STEP	98		
TOTALE	1,228.8	TOTALE	1,083.6

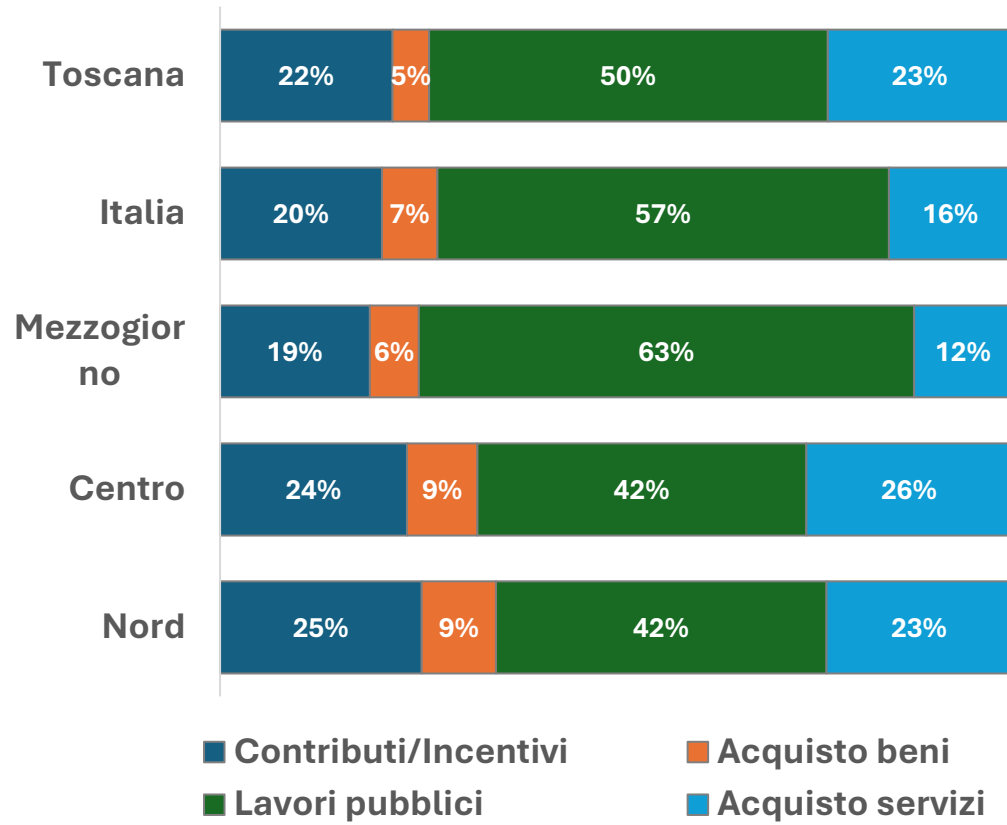
Fesr ed Fse sono fondi che hanno obiettivi fra loro diversi:

- Produttività e competitività il FESR
- Inclusione sociale e politiche attive del lavoro il FSE

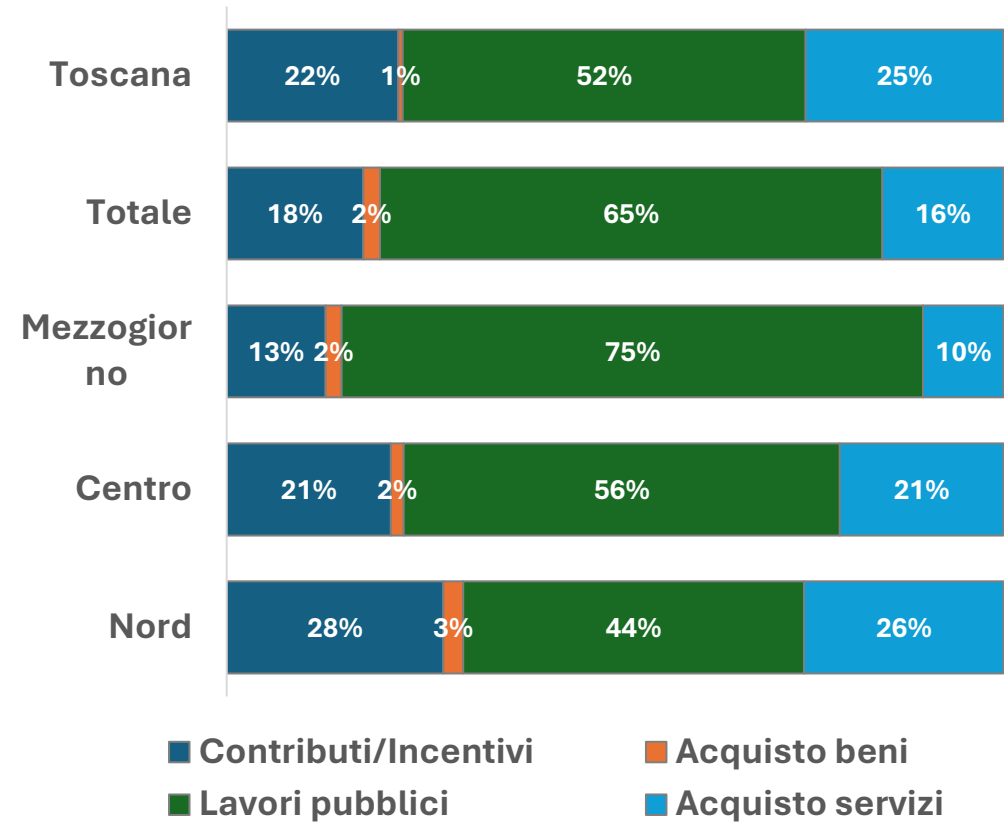
In Toscana le risorse Fesr e Fse per l'intero ciclo 2021-2027 sono **2,3 mld.** Rappresentano lo **0,3%**, su base annua, del Pil. Quotano il **5,6%** di quelle complessivamente distribuite fra tutte le regioni italiane

Composizione delle risorse (finanziamento pubblico totale) per natura prevalente del progetto. FESR, FSE+, FSC.

2014-2020



2021-2027



Gli effetti di impatto macroeconomico

L'impatto attraverso i moltiplicatori

	FESR		FSE	
	2014-2020	2021-2027	2014-2020	2021-2027
Output	1,094	1,159	1,377	1,525
Importazioni	0,568	0,441	0,276	0,272
PIL	0,595	0,604	0,974	1,004
Reddito disponibile	0,127	0,130	0,389	0,373
Occupati	9,3	9,3	17,3	19,9
Posizioni lavorative	10,6	8,6	19,6	21,9

Ogni **milione** di **spesa FESR** (2021-2027) genera

- 604 mila euro di PIL
- 130 mila euro di reddito disponibile
- 9,3 occupati

Effetti meno autocontenuti sul territorio

Ogni **milione** di **spesa FSE** (2021-2027) genera

- 1 milione di PIL
- 373 mila euro di reddito disponibile
- 20 occupati

Effetti più autocontenuti sul territorio

Gli effetti di impatto macroeconomico

L'impatto su PIL e occupazione

	FESR		FSE	
	2014-2020	2021-2027	2014-2020	2021-2027
Variazione media annua				
PIL	+0,2%	+0,1%	+0,1%	+0,1%
Occupati	+0,1%	+0,1%	+0,2%	+0,1%
Variazione assoluta media annua				
PIL	+200 ml.	+166 ml.	+125 ml.	+181 ml.
Occupati	+2.400	2.000	+3.000	2.000

La politica di coesione oltre gli effetti aggregati

Analisi macro

Effetti aggregati
delle politiche su:



PIL regionale



Occupazione aggregata



Convergenza territoriale

*Risposta alla domanda:
«quanto?»*

Studi micro: le reazioni degli agenti alle politiche

Numerosi studi valutativi IRPET (FESR · FEASR · FSE) indagano cosa succede al di là degli aggregati: come rispondono le imprese e le persone, e con quali effetti su dimensioni che sono precondizioni del cambiamento o direttamente di interesse pubblico.



Addizionalità
comportamentale

L'incentivo cambia le scelte?
Effetti che perdurano dopo la fine
del progetto



Esiti di
lungo periodo

Sopravvivenza, mantenimento
pratiche, produttività a 5–9 anni
dall'intervento



Precondizioni
del cambiamento

Capacità di fare R&S, reti con
università, competenze digitali e
organizzative



Percorsi causali
differenziati

Chi risponde e come: strati di
imprese/lavoratori con profili
eterogenei



Occupazione
e qualità del lavoro

Effetti su salari, competenze,
qualità dell'impiego — non solo
quantità



Targeting
e policy mix

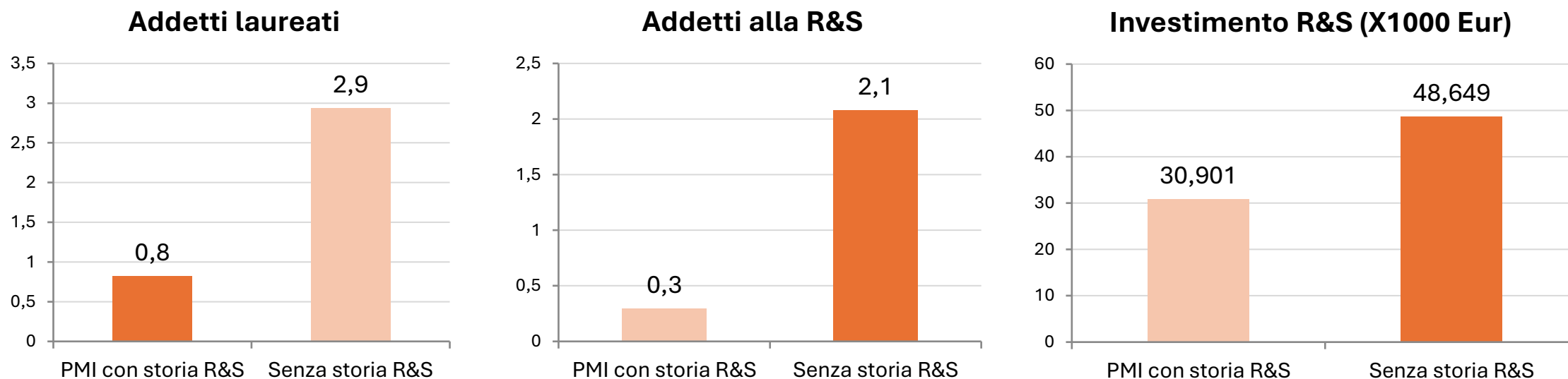
Per chi funziona, con quali
strumenti, in quale combinazione

Gli studi valutativi di Irpet

Fondo	Policy	Metodo	Risultati principali
FESR	Meta-analisi strumenti industria (R&S, investimenti, credito imposta)	Meta-regressione 1.066 stime, 50 art.	Effetti medi positivi ma non automatici; forte eterogeneità tra strumenti; politiche regionali con effetti maggiori o uguali a quelle nazionali
	R&D collaborativa vs in-house PMI (Toscana 2000–2006)	Studio causale, matching	Se collaborativa → addizionalità comportamentale duratura nelle PMI meno attive; in-house non produce questo effetto
	Policy mix: orientamento + voucher per servizi qualificati (Toscana anni 2000)	Studio causale, matching	Combo orientamento+voucher >efficacia degli strumenti isolati su produttività e capacità; orientamento condizione necessaria, non i voucher da soli
	FER (fonti energie rinnovabili) e efficientamento processi	Studio + analisi multicriterio	FER diffuse ma competitive con analoghe politiche nazionali ; efficientamento energetico poco diffuso ma trasformativo → ruolo accompagnamento regionale
	R&S per digitalizzazione (bando regionale 2014)	Studio causale, stratif. principale, inf. bayesiana	Efficienza processi → occup. qualificata ma produttività incerta . Ribilanciare supporto su progetti efficiency-seeking
FEASR	Incentivi insediamento giovanile (PSR 2011–2012, Toscana)	Risultati potenziali + IPW	Schema insediamento da solo o con pacchetto incentive investimento sono intercambiabili negli effetti su sopravvivenza e occupazione → preferire meno costoso per liberare risorse
	Incentivi conversione biologica (bando PSR 2015, Toscana)	Risultati potenziali + stratif. principale + Bayesiano	Stabilizzano il metodo bio nel lungo periodo grazie all'incentivo . Necessario promuovere valorizzazione.
	Agricoltura di precisione (PSR/CSR 2014–2027, Toscana)	Quali-quant: admin + focus group + interviste	Digitaliz. mediata da tecnologie, formazione e attori intermedi. Importanza di ecosistema di accompagnamento
FSE	Tirocini extra curricolari	Studio causale, matching	I tirocini extracurricolari favoriscono carriere stabili e di qualità , con effetti persistenti nel tempo.
	ITS academy	Qualitativo (focus group)	Le reti con le imprese sono l'infrastruttura degli ITS: garantiscono allineamento ai fabbisogni, innovazione incrementale e occupazione qualificata .
	Corsi di formazione professionale per disoccupati	Studio causale, matching	Maggiore efficacia per corsi a contenuto professionalizzante, lunghi e con tirocinio; importanza del matching disoccupato-corso .
	Nidi gratis	Studio causale, matching	Effetti positivi sulla probabilità di mantenere l'occupazione (madri occupate) e, soprattutto, di trovare lavoro (madri disoccupate) e riattivarsi (madri inattive)
	Tirocini ed apprendistato dal punto di vista delle imprese	Analisi controfattuale con matching ex-ante e Difference-in-Differences	L'apprendistato aumenta la produttività fino al 3–4%, mentre i tirocini non mostrano effetti medi significativi, salvo segnali positivi nei settori high-tech

Aiuti alla R&S delle PMI [FESR]

Effetti causali medi su PMI trattate a un anno da fine progetto sussidiato
[stimati tramite matching statistico]



Scenario base delle PMI italiane: *Innovazione senza ricerca*

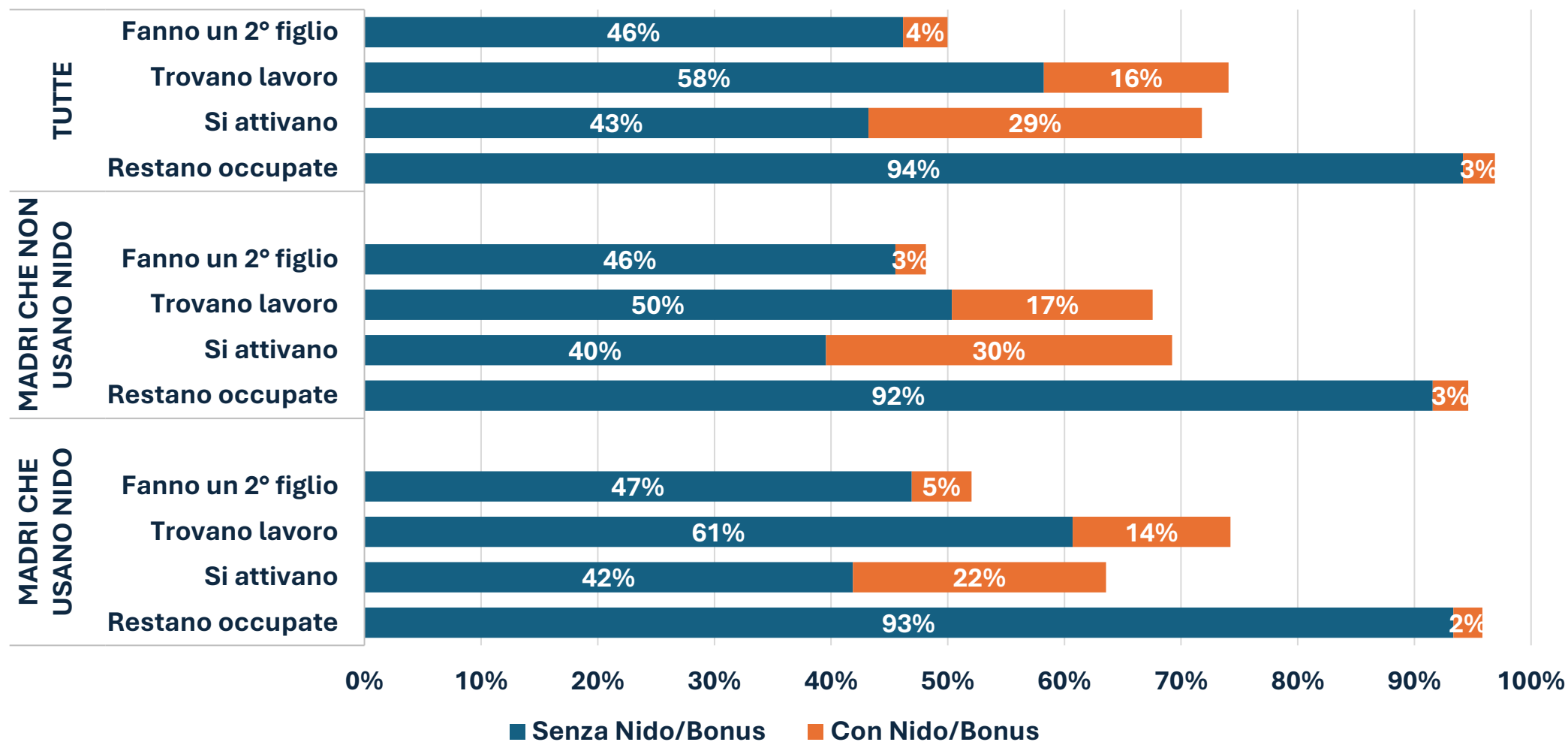
Per le PMI “neofite della R&S”, gli aiuti :

- inducono persistenza nello sforzo R&S anche dopo la fine del progetto co-finanziato

Per le altre...

- inducono *upskilling* del personale

Esiti attesi dalla nascita* – Effetto nidi con bonus [Fse]



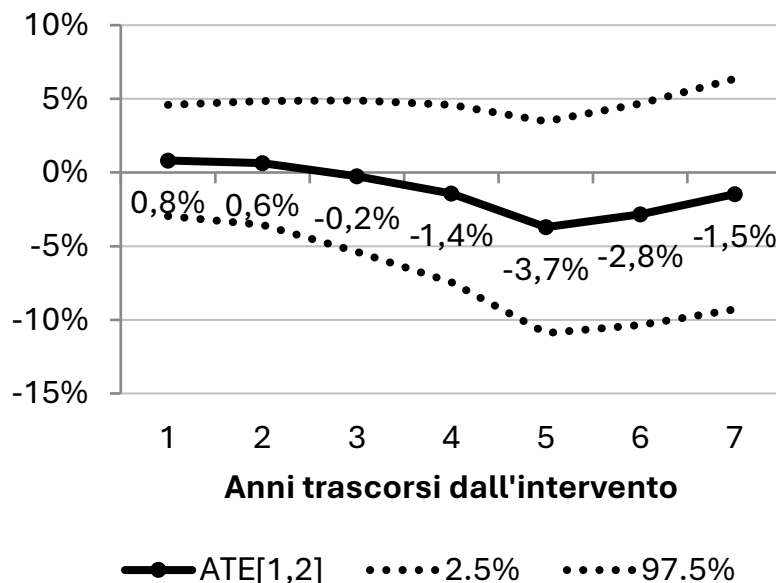
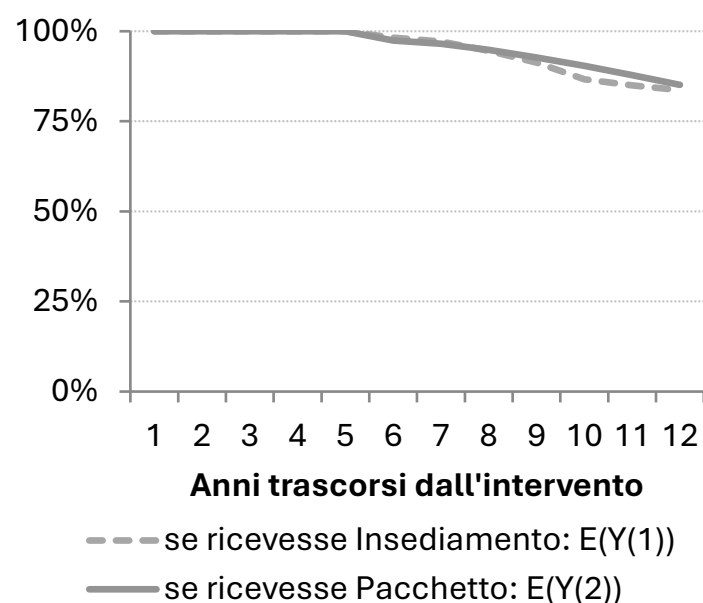
* 2 anni sulle variabili di occupabilità e 5 sulla fecondità

Aiuti a start-up agricole giovanili [FEASR]

Vogliamo favorire il ricambio generazionale, ma come è meglio farlo?

1. Con un incentivo a insediamento di 40 mila euro
2. Con un “pacchetto” di 130mila euro che unisce incentivo insediamento + incentivo investimento

Effetti causali medi [stimati tramite matching statistico]



Sopravvivenza formale
✓ Opzioni 1 e 2 interscambiabili

Scelta di policy da adottare → Opzione 1, a parità di esiti permette riallocazione del risparmio a
✓ margine estensivo → aiuti a più ampia platea di aspiranti imprenditori agricoli

The background is a solid purple color, overlaid with a pattern of various colorful geometric shapes. These shapes include circles, ovals, and elongated rounded rectangles in shades of blue, orange, red, yellow, green, and light purple. Some shapes are oriented diagonally, while others are horizontal or vertical, creating a dynamic and abstract visual effect.

Le insidie e le sfide sul negoziato del prossimo ciclo 2028-2034

Il negoziato sul nuovo ciclo della politica di coesione 2028-2034

Il negoziato in corso sul prossimo settennato 2028-2034 della politica di coesione è connotato da spinte e tensioni diverse, persino contrapposte

1. La spinta/tensione verso la logica solidaristica

«*Solidarietà come fine esclusivo*»

Logica: trasferimento di risorse fra regioni ricche e povere

Targeting geografico rigido (<75% Pil UE)

Toscana: rischio di riallocazione risorse verso il Sud

La capacità istituzionale non conta, conta il Pil

Scenario passivo: mortificazione della capacità istituzionale

Un rischio più generale dietro questa lettura della politica di coesione, soltanto come leva redistributiva per i più deboli, è la **delegittimazione**. Se gli elettori dei paesi contribuenti percepiscono la politica di coesione come denaro sprecato, potrebbero spingere i governi a ridimensionarla. Se invece gli elettori delle regioni beneficiarie, ritengono i fondi incapaci di cambiare davvero le prospettive, anche lì può crescere la sfiducia nella capacità europea di incidere sulle prospettive di crescita. In entrambi i casi il rischio è una riduzione del consenso attorno a uno dei principali strumenti di investimento dell'Unione.

Il negoziato sul nuovo ciclo della politica di coesione 2028-2034

Il negoziato in corso sul prossimo settennato 2028-2034 della politica di coesione è connotato da spinte e tensioni diverse, persino contrapposte

2. La spinta/tensione verso poche priorità strategiche nazionali/europee

«Priorità definite centralmente, con minore adattamento territoriale»

Logica: individuazione di poche priorità (sicurezza, difesa, politica industriale per colmare il gap con Usa)

Efficienza allocativa e recupero della sovranità tecnologica e della sicurezza militare

Governance verticale, regioni esecutrici e non programmatrici

Programmazione calata dall'alto

Toscana: capacità istituzionale vanificata

Questa spinta, che trae origine dalle priorità strategiche indicate dal Rapporto Draghi (innovazione, sicurezza economica, tecnologica, militare) mette in crisi l'approccio place-based tipico della politica di coesione, perché

- **scala decisionale** diventa nazionale ed europea e non più territoriale e multilivello
- **strumenti di intervento** diventano i grandi investimenti a campioni nazionali e non più investimenti integrati locali
- **rischio** di polarizzazione geografica e marginalizzazione di alcuni territori, oltre che di policies velleitarie (es. piattaforme digitali) perché i nostri concorrenti già ci guardano nello specchietto retrovisore e le possibilità di raggiungerli sono basse

Il negoziato sul nuovo ciclo della politica di coesione 2028-2034

Il negoziato in corso sul prossimo settennato 2028-2034 della politica di coesione è connotato da spinte e tensioni diverse, persino contrapposte

2. La spinta/tensione verso poche priorità strategiche nazionali/europee

«*Priorità definite centralmente, con minore adattamento territoriale*»

Logica: individuazione di poche priorità (sicurezza, difesa, politica industriale per colmare il gap con Usa)

Efficienza allocativa e recupero della sovranità tecnologica e della sicurezza militare

Governance verticale, regioni esecutrici e non programmatiche

Programmazione calata dall'alto

Toscana: capacità istituzionale vanificata

Se ad esempio prevale a livello europeo la svolta di **una politica industriale strategica, a cui la coesione dovesse adattarsi o confluire**, si ridimensionerebbe la capacità delle regioni di orientare le risorse verso **priorità territoriali specifiche** e si avvantaggerebbe la capacità di **cofinanziamento di regioni francesi e tedesche** che hanno maggiore capacità fiscale.

Viceversa, in un approccio **place-based**, tipico della politica di coesione la progettualità emerge dal basso **valorizzare e potenziando le risorse endogene dei nostri territori** che sono **eterogenee** e che vanno **scoperte e valorizzate**. Ad esempio, non c'è solo **l'innovazione a grande scala**, quella dirompente, ma c'è anche **l'innovazione di tipo adattivo**, quella in cui acquisisce **valore la creatività**, e per alcuni territori la seconda è più importante della prima come volano di sviluppo. E gli investimenti dovrebbero **adattarsi alla modalità di innovazione di ciascuna regione**, a seconda della predisposizione di ogni regione a creare conoscenza, a commercializzare l'innovazione a favorirne una imitazione adattiva. **A ciascuno la sua taglia, e non un vestito a taglia unica.**

Il negoziato sul nuovo ciclo della politica di coesione 2028-2034

Il negoziato in corso sul prossimo settennato 2028-2034 della politica di coesione è connotato da spinte e tensioni diverse, persino contrapposte

3. La spinta all'accentramento della governance

«Pnrr -Style»

Logica: come nel PNRR che è gestito centralmente, con *milestone* rigide e responsabilità verticale verso la Commissione

La Coesione ha programmazione partecipata e flessibile. Se prevarrà il primo modello, la programmazione regionale perde senso istituzionale

La Toscana è una delle regioni che più ha investito in capacità programmatica. È quella che ha più da perdere da una centralizzazione PNRR-style

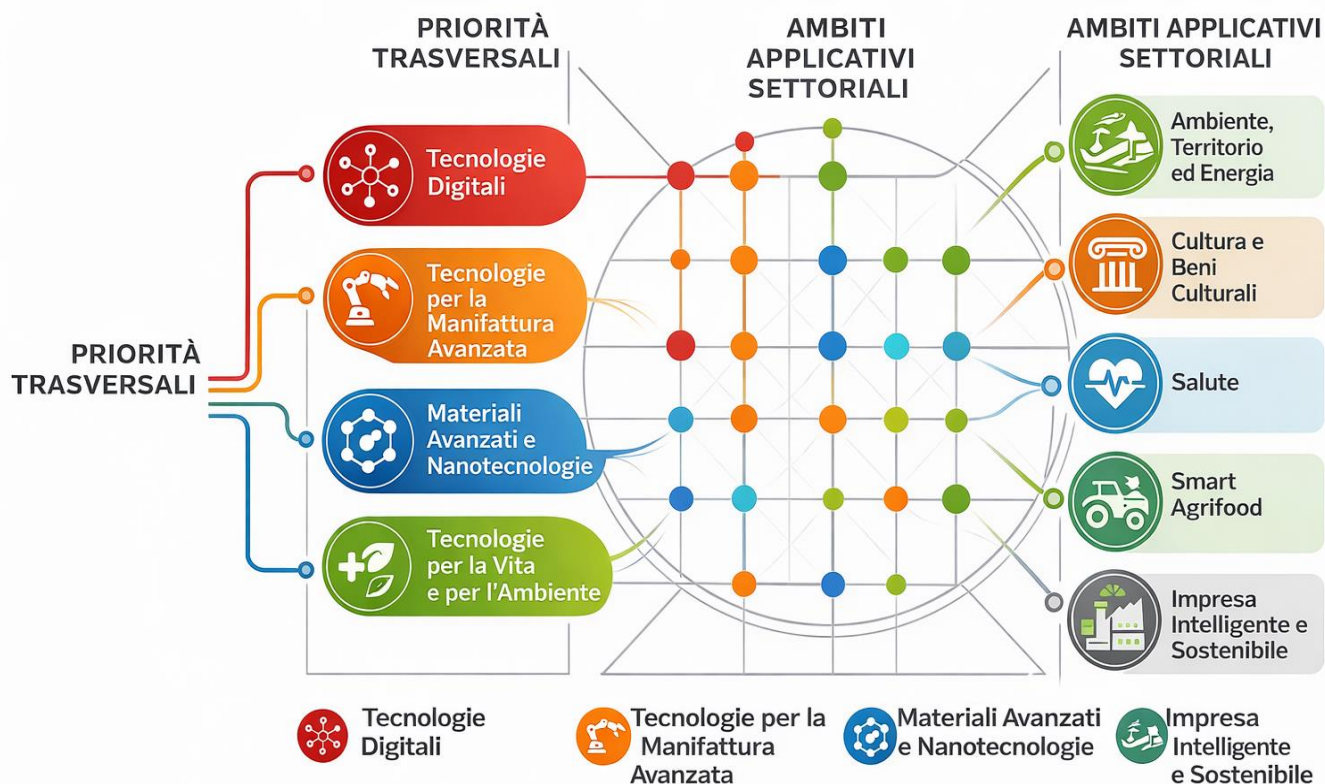
In Italia, i due strumenti (Pnrr e Fondi strutturali) hanno logiche di governance profondamente diverse. Il PNRR è gestito centralmente dal MEF attraverso strutture di missione, con scadenze rigide legate alle milestone europee e rendicontazione per risultati. I Fondi strutturali seguono la programmazione regionale pluriennale, con maggiore partecipazione degli attori locali e procedure di selezione più articolate.

Un **modello di governance centralizzata** che prescindendo da questa dimensione non perde soltanto flessibilità territoriale: **perde il meccanismo attraverso cui la spesa europea viene ancorata alle specificità produttive e scientifiche locali** riducendosi a programmazione calata dall'alto su contesti che non ha contribuito a leggere.

Il negoziato sul nuovo ciclo della politica di coesione 2028-2034

Cosa rivendicare? Strategia di Specializzazione Intelligente (S3) come ancoraggio del locale a strategie/priorità strategiche definite «dall'alto»

Strategia di Specializzazione Intelligente (S3)



La **dimensione territoriale non** rappresenta una **componente** meramente **redistributiva**, ma costituisce il livello attraverso cui le priorità industriali europee possono essere **radicate nei sistemi produttivi locali** e tradotte in traiettorie di sviluppo concrete.

Un esempio di **efficace governance multilivello** è la **Strategia di Specializzazione Intelligente (S3)** in cui le Regioni costruiscono — in modo **partecipato, con imprese, università e enti locali** — la propria cornice strategica per l'utilizzo dei fondi strutturali.

S3 come esperienza virtuosa di **inserimento ed adattamento concertato dal basso delle specificità locali in traiettorie strategiche**.

Il negoziato sul nuovo ciclo della politica di coesione 2028-2034

Quali le sfide da aggredire?



CAMBIARE REGISTRO NARRATIVO— DA RENDICONTAZIONE AD INVESTIMENTO

La comunicazione deve **uscire dal registro della rendicontazione** («abbiamo speso X milioni in Y progetti») ed adottare quello del **co-investimento strategico**: « la Coesione ha cofinanziato la trasformazione digitale di N distretti, costruito la N partnership università –impresa, ancorato N filiere alle priorità europee, potenziato l'accesso ai nidi favorendo l'occupabilità femminile...



COSTRUIRE UNA ALLEANZA FRA REGIONI

Le regioni «più sviluppate» con forte vocazione manifatturiera (Emilia-Romagna, Bayern, Lombardia, Rhône-Alpes) condividono la stessa vulnerabilità strutturale nel negoziato. La Toscana dovrebbe promuovere attivamente un'alleanza di advocacy a livello europeo per un modello di Coesione ispirato ad **obiettivi di sviluppo** e non solo di convergenza tra Paesi. Una alleanza strategica per **evitare** che la politica di coesione scivoli o nella **logica di pura compensazione** o in quella dei soli **grandi progetti concentrati**

Il negoziato sul nuovo ciclo della politica di coesione 2028-2034

Quali le sfide da aggredire?



PROPORRE UN MODELLO DI GOVERNANCE MULTILIVELLO

La Regione dovrebbe rafforzare la propria capacità di coordinamento con il livello nazionale non in posizione difensiva rispetto alla centralizzazione, ma come interlocutore propositivo in grado di offrire modelli di **governance integrata**, valorizzando la propria esperienza programmatoria e, in prospettiva, come **laboratorio di integrazione multilivello tra programmazione territoriale e priorità strategiche nazionali/europee** (partendo dalle esperienze di integrazione fra Pnnr e fondi strutturali; sfruttando l'esperienza della S3)



CONNETTERE LE FILIERE LOCALI ALLE PRIORITA' INDUSTRIALI EUROPEE

Proporre un'infrastruttura place-based che sia capace di tradurre le priorità industriali in traiettorie locali di sviluppo, per non accentuare le polarizzazioni spaziali e inserire il sistema produttivo, nelle sue articolazione territoriali e settoriali, dentro dinamiche virtuose di crescita e trasformazione

Commissione politiche europee e relazioni internazionali

***La politica di coesione ed il negoziato sul nuovo
ciclo di programmazione 2028-2034***

L. Ghezzi, G. F. Gori, M. Mariani, N. Sciclone

