

La politica di coesione al bivio. Crisi narrativa, svolta industriale e il posizionamento strategico della Toscana nel negoziato 2028-2034

1. LA POLITICA DI COESIONE PER LA TOSCANA: DIMENSIONI E POSTA IN GIOCO

La politica di coesione rappresenta il principale strumento di investimento strutturale dell'Unione europea. Per il ciclo 2021-2027, l'UE ha destinato alla Coesione 392 miliardi di euro — quasi un terzo del bilancio complessivo dell'Unione (Commissione Europea, 2026). In Italia, le risorse complessive per le politiche di coesione ammontano a 135 miliardi, di cui 43 miliardi di provenienza europea e 92 miliardi di cofinanziamento nazionale; di questi, 97 miliardi sono destinati al Mezzogiorno. Su base annua, la quota equivale allo 0,9% del PIL nazionale (OpenCoesione, 2026).

Per la Toscana, le risorse dei due principali fondi strutturali — il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo plus (FSE+) — ammontano complessivamente a 2,3 miliardi di euro per l'intero ciclo, pari allo 0,3% del PIL regionale su base annua. La quota toscana rappresenta il 5,6% del totale distribuito tra tutte le regioni italiane (Ghezzi e Sciclone, 2026). Il FESR finanzia largamente ricerca, innovazione, digitalizzazione e transizione ecologica; il FSE+ interviene su occupazione, formazione, inclusione e politiche attive del lavoro. A questi si aggiunge il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che nel ciclo 2014-2020 costituiva il terzo pilastro della Coesione e che nell'attuale ciclo è stato ricondotto sotto le regole della PAC. La sua collocazione nel prossimo ciclo resta aperta; questa nota si concentra sui fondi strutturali principali, ma l'incertezza sul FEASR amplifica il quadro di rischio per regioni come la Toscana (Panicià et al., 2025b).

Questi fondi non sono trasferimenti passivi: generano effetti moltiplicativi misurabili. Ogni milione di spesa FESR produce 604mila euro di PIL, 130mila euro di reddito disponibile e circa 9.300 occupati; ogni milione di spesa FSE genera effetti ancora più marcati sul lato occupazionale — circa 20.000 occupati — con impatti più autocontenuti sul territorio. Su base aggregata, i fondi strutturali contribuiscono a una variazione media annua del PIL toscano dell'ordine dello 0,1-0,2%, con effetti occupazionali nell'ordine di 2.000-3.000 unità l'anno (Panicià et al., 2025a; Panicià et al., 2026).

Al di là degli aggregati macroeconomici, gli studi valutativi condotti da IRPET mostrano che la politica di coesione produce effetti significativi su dimensioni che gli indicatori aggregati non catturano: l'addizionalità comportamentale nelle PMI, la qualità e stabilità dell'occupazione, gli esiti di lungo periodo degli incentivi, le precondizioni del cambiamento strutturale. È questa capacità di intervenire sui meccanismi profondi dello sviluppo — e non solo sull'effetto-cantiere di breve periodo — che distingue una politica di coesione efficace da un semplice trasferimento di risorse.

È in questa duplice dimensione — rilevanza quantitativa e profondità qualitativa degli effetti — che va letta la posta in gioco del negoziato sul prossimo ciclo 2028-2034. La tesi di questa nota è che tale posta in gioco non sia meramente quantitativa, ma istituzionale: ciò che è in discussione non è solo l'ammontare delle risorse, quanto il controllo strategico sul loro utilizzo — e con esso il ruolo della Regione come attore strategico o come livello esecutivo.

2. UNA CRISI DI LEGITTIMAZIONE, NON DI EFFICACIA

Il negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 si colloca in una fase di trasformazione strutturale dell'Unione europea. La competizione tecnologica globale, la guerra in Ucraina, la sicurezza energetica, la transizione climatica e la crescente attenzione alla difesa hanno progressivamente ridefinito le priorità dell'integrazione. In questo scenario, la Politica di Coesione non è più soltanto una politica territoriale, ma un campo di tensione tra redistribuzione, competitività industriale e governance multilivello.

Il recente contributo di Andrés Rodríguez-Pose offre una chiave interpretativa fondamentale per comprendere la fase attuale. Nel suo articolo *Investment or Losers' Compensation? The Mis-Selling and Re-Selling of EU Cohesion Policy* (2026), l'autore sostiene che la Politica di Coesione abbia subito una trasformazione narrativa che ne ha eroso la legittimazione politica. Nata come investimento strutturale per accompagnare il mercato unico e garantire convergenza territoriale, essa è stata progressivamente rappresentata come strumento di solidarietà e infine come compensazione per i "perdenti" dell'integrazione. Questo slittamento non è meramente semantico: quando una politica viene percepita come trasferimento redistributivo anziché come investimento produttivo, diventa più vulnerabile nel momento in cui nuove priorità – difesa, industria, sicurezza – competono per le risorse del bilancio europeo. Non si tratta di una crisi di efficacia empirica della politica, ma una crisi di legittimazione derivante dalla rappresentazione della politica di coesione come trasferimento compensativo anziché come investimento strategico.

La "crisi narrativa" descritta da Rodríguez-Pose (2026) si inserisce in un contesto economico segnato dalla crescente polarizzazione territoriale. La letteratura sulle "development traps" regionali ha mostrato come alcuni territori rimangano intrappolati in equilibri di bassa crescita e bassa produttività (Diemer et al., 2022), mentre altri accumulano vantaggi cumulativi. La Politica di Coesione, nella sua concezione originaria, era lo strumento per interrompere tali dinamiche. In questa prospettiva, l'approccio place-based formalizzato nel Rapporto Barca (2009) assume un rilievo centrale: le politiche territoriali devono essere adattate alle specificità locali, mobilitare risorse endogene e rafforzare la capacità istituzionale.

La letteratura empirica conferma l'importanza di tali condizioni. Becker, Egger e von Ehrlich (2010; 2013) hanno evidenziato effetti positivi dei fondi strutturali sulla crescita regionale; Rodríguez-Pose e Garcilazo (2015) hanno mostrato che la qualità del governo condiziona in modo decisivo il rendimento degli investimenti; Crescenzi e Giua (2020) hanno sottolineato l'eterogeneità degli impatti tra Stati membri. In altre parole, la Coesione funziona quando è inserita in contesti istituzionali capaci di assorbirla e orientarla strategicamente.

3. CRISI NARRATIVA E SVOLTA INDUSTRIALE EUROPEA

3.1 Lo slittamento narrativo

Rodríguez-Pose (2026) traccia una traiettoria in tre fasi. Nella fase delle origini (anni '80-'90), la Coesione veniva presentata come investimento europeo nel futuro: i paesi ricchi aprivano i mercati e contribuivano ai fondi, mentre i paesi più poveri utilizzavano i fondi per recuperare terreno, espandendo i mercati per tutti e consolidando l'unità europea. A partire dagli anni Novanta, la narrazione si è gradualmente spostata verso la solidarietà come fine a se stessa, trasformando la Coesione in un trasferimento basato sull'altruismo anziché su un investimento capace di generare ritorni. Infine, soprattutto dopo la crisi dell'austerità (2010-2015), ha preso piede il frame compensativo: l'integrazione europea crea vincitori e vinti, e la Coesione serve a risarcire i secondi.

Questo slittamento ha conseguenze concrete. Nel dibattito pubblico italiano, la Coesione viene raramente presentata come investimento produttivo: più spesso appare come "fondi europei" da spendere entro scadenza – con l'implicita assunzione che il problema sia di assorbimento piuttosto che di strategia – oppure come risarcimento per il ritardo del Mezzogiorno. In entrambe le rappresentazioni, la dimensione dell'investimento trasformativo tende a scomparire. A livello regionale, la comunicazione istituzionale tende spesso a privilegiare la dimensione di rendicontazione e avanzamento dei progetti rispetto alla costruzione di un racconto coerente di trasformazione economica. In un contesto di negoziato MFF in cui la legittimazione politica della Coesione è contestata, questa differenza di registro può incidere sulla capacità di advocacy verso il livello nazionale ed europeo.

3.2 Place-based e politica industriale: tensione o condizione sistemica?

L'Unione europea sta attraversando una svolta industriale che modifica strutturalmente il quadro di riferimento della Coesione. Il Rapporto Draghi sulla competitività europea (2024) ha reso esplicita la diagnosi: l'Europa sconta un divario crescente di produttività rispetto a Stati Uniti e Cina, concentrato in settori tecnologici avanzati, e necessita di un riorientamento delle politiche pubbliche verso investimenti strategici su scala continentale. Questa diagnosi ha trovato riscontro nelle proposte per il MFF 2028–2034 (COM(2025) 570 final/2), che ridisegnano l'architettura del bilancio europeo attorno a priorità di competitività, difesa e resilienza. In linea con questa diagnosi, anche il Rapporto Letta (2024) aveva già segnalato la necessità di rafforzare il mercato unico come infrastruttura della competitività europea, ponendo la questione del coordinamento tra politiche settoriali e territoriali.

La riforma del Regolamento generale di esenzione per categoria (GBER), l'espansione degli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) e l'istituzione della piattaforma STEP (Strategic Technologies for Europe Platform) segnalano una crescente legittimazione della politica industriale come strumento di sovranità tecnologica. Se in passato la disciplina sugli aiuti di Stato era dominata dalla prevenzione delle distorsioni concorrenziali, essa viene oggi progressivamente bilanciata con l'esigenza di sostenere filiere strategiche in settori quali semiconduttori, batterie, idrogeno pulito e tecnologie digitali. Come osservano Aiginger e Rodrik (2020), questa non è una semplice espansione degli aiuti esistenti, ma una ridefinizione della funzione degli Stati nell'economia: da arbitri della concorrenza a co-investitori nella trasformazione strutturale.

Questa trasformazione introduce una tensione tra due logiche fondamentalmente diverse, che la tabella seguente sintetizza.

Tabella 1.
PLACE-BASED VS. POLITICA INDUSTRIALE STRATEGICA

Dimensione	Approccio place-based	Svolta industriale strategica
Finalità	Convergenza territoriale	Competitività e sovranità
Scala decisionale	Territoriale e multilivello	Nazionale ed europea
Strumenti	Investimenti integrati locali	Sostegno a filiere e grandi investimenti
Rischio principale	Frammentazione	Concentrazione geografica
Accountability	Verso cittadini e territori	Verso obiettivi industriali/strategici
Riferimento teorico	Rapporto Barca (2009)	Rapporto Draghi (2024)

Fonte: elaborazione dell'autore su Barca (2009) e Draghi (2024)

La questione cruciale per il ciclo post-2028 è se queste due logiche possano essere integrate oppure se l'una finirà per assorbire l'altra. La proposta della Commissione europea (COM(2025) 570) sembra orientarsi verso una parziale fusione degli strumenti, con il rischio di indebolire sia la natura territoriale della Coesione sia la focalizzazione strategica della politica industriale. Se la fusione non sarà accompagnata da un chiaro disegno di governance multilivello, il rischio è una doppia perdita: la Coesione perderebbe radicamento territoriale, mentre la politica industriale perderebbe coerenza strategica per eccesso di frammentazione amministrativa.

In questa prospettiva, non esiste un'unica traiettoria di sviluppo valida per tutti i territori. Accanto all'innovazione dirompente — quella dei grandi progetti tecnologici su scala continentale — esistono forme di innovazione adattiva in cui creatività, qualità artigianale e capacità di recepire e reinterpretare tecnologie esistenti costituiscono il principale motore di sviluppo. Per alcuni sistemi produttivi regionali, inclusi molti distretti toscani, la seconda conta più della prima. Una politica a taglia unica che finanzia solo la prima rischia di lasciare irrisolto proprio il tipo di transizione più urgente per questi territori.

Questa condizione — una governance multilivello efficace — non è un requisito tecnico accessorio, ma riflette una necessità sostanziale: la contrapposizione tra approccio place-based e politica industriale strategica diventa fuorviante se interpretata in termini puramente alternativi. Come suggerito da Rodríguez-Pose (2025) nel più recente dibattito sul futuro della Coesione, la dimensione territoriale non rappresenta una componente meramente redistributiva, ma costituisce il livello attraverso cui le priorità industriali europee possono essere effettivamente radicate nei sistemi produttivi locali e tradotte in traiettorie di sviluppo concrete. La competitività europea, in questa prospettiva, non è solo il risultato di grandi progetti sovranazionali, ma dipende dalla capacità dei territori di assorbire, adattare e diffondere innovazione. In assenza di una governance multilivello efficace, il rischio non è soltanto la perdita di autonomia regionale, ma una riduzione dell'efficacia allocativa complessiva: la concentrazione

strategica potrebbe tradursi in polarizzazione geografica, rafforzando quelle divergenze territoriali che la Coesione è istituzionalmente chiamata a ridurre. L'integrazione tra logica industriale e approccio place-based non è dunque una mediazione politica, ma una condizione di sostenibilità sistemica della svolta competitiva europea.

4. IL CASO ITALIANO: DECENTRAMENTO FORMALE E DIPENDENZA FINANZIARIA

L'Italia presenta una configurazione istituzionale peculiare. Il sistema è formalmente decentrato: le Regioni esercitano competenze rilevanti in sviluppo economico, formazione professionale, politiche attive del lavoro, sanità e governo del territorio. Tuttavia, la capacità di investimento autonomo è limitata. In molti ambiti di politica di sviluppo, i fondi della Politica di Coesione rappresentano la principale — talvolta unica — fonte di finanziamento disponibile.

Tabella 2.
CONFIGURAZIONE ISTITUZIONALE DELL'ITALIA

Variabile	Assetto italiano
Competenze regionali	Ampie competenze in sviluppo economico, formazione, lavoro, sanità, territorio
Autonomia fiscale	Limitata capacità di investimento autonomo
Fonte primaria di investimenti territoriali	Fondi della Politica di Coesione (+ PNRR per ciclo 2021–2026)
Tendenza recente	Rafforzamento del coordinamento centrale; integrazione PNRR–Coesione

Fonte: elaborazione dell'autore

Rodríguez-Pose (2026) osserva che l'Italia ha già avviato una parziale ricentralizzazione della gestione della Coesione. Questo spostamento del baricentro decisionale verso il livello centrale si inserisce nella traiettoria di integrazione tra Coesione e PNRR e nella crescente enfasi sulle priorità strategiche nazionali. In un sistema caratterizzato da forti disparità territoriali, tale evoluzione può rafforzare la coerenza strategica complessiva, ma comporta il rischio di comprimere l'autonomia programmatica regionale, entrando in tensione con il paradigma place-based. Come evidenziato nel dibattito più recente sul futuro della Coesione (Rodríguez-Pose, 2025), l'indebolimento della governance multilivello non è soltanto una questione istituzionale, ma può incidere sull'efficacia allocativa della politica, riducendone la capacità di adattarsi alle specificità territoriali.

La tensione tra PNRR e Coesione non è solo teorica. In Italia, i due strumenti 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. La Corte dei Conti europea ha già segnalato questo rischio di "coordinamento insufficiente" tra i due strumenti (ECA, 2022). Per la Toscana, questa dualità si traduce in una pressione concreta: in settori come la transizione energetica, la ricerca applicata e le infrastrutture digitali, i due strumenti si sovrappongono per finalità ma divergono per meccanismi, creando rischi di duplicazione o di disallineamento progettuale. Il ciclo post-2028 dovrà affrontare questa questione istituzionale in modo più strutturato.

In questo contesto, strumenti come la Strategia di Specializzazione Intelligente (S3, Foray, 2015) rappresentano un patrimonio istituzionale che vale la pena considerare esplicitamente nel dibattito sulla governance. La S3, introdotta come condizionalità ex ante nel ciclo 2014-2020 e confermata nel ciclo 2021-2027, è il dispositivo attraverso cui le Regioni costruiscono — in modo partecipato, con imprese, università e enti locali — la propria cornice strategica per l'utilizzo dei fondi strutturali. 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.

Se il modello PNRR — milestone-based, centralizzato, verticalmente responsabile verso la Commissione — dovesse diventare il paradigma dominante della spesa europea, la Politica di Coesione subirebbe una trasformazione strutturale della propria natura istituzionale.

5. ESPOSIZIONI ASIMMETRICHE: TOSCANA E MEZZOGIORNO NEL CICLO POST-2028

Le implicazioni territoriali del ciclo post-2028 non sono omogenee. Una lettura comparativa aiuta a comprendere la diversa esposizione ai rischi e alle opportunità.

Tabella 3.
TOSCANA E MEZZOGIORNO A CONFRONTO NEL CICLO POST-2028

Dimensione	Toscana	Mezzogiorno
PIL pro capite (% media UE-27)	~96-98% (regione più sviluppata)	<75% (Ob. 1, regione meno sviluppata)
Dipendenza finanziaria dalla Coesione	Moderata	Elevata (quota rilevante dell'investimento pubblico; in alcuni contesti UE meno sviluppati può arrivare a livelli molto alti)
Rischio tagli risorse	Medio	Più basso (politicamente protetto)
Rischio perdita autonomia programmatoria	Alto	Medio
Pressione su risultati e valutazione	Alta	Molto alta
Posizionamento narrativa 'competitività'	Forte (manifattura, ricerca, distretti)	Variabile (eterogeneo per area)
Capacità istituzionale (quality of gov.)	Relativamente alta	Variabile; spesso limitata

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Eurostat (2023) e letteratura citata

La dipendenza finanziaria del Mezzogiorno è strutturalmente elevata: la Coesione finanzia una quota rilevante dell'investimento pubblico e, più in generale, nei contesti europei meno sviluppati può arrivare a coprire porzioni molto ampie dell'investimento complessivo, contribuendo a spiegare la posta in gioco del negoziato post-2027 (Rodríguez-Pose, 2026). La Toscana, pur beneficiaria, dispone di una base produttiva più solida e di una minore dipendenza relativa. Tuttavia, questa stessa posizione la rende potenzialmente più esposta a eventuali riallocazioni di risorse qualora la Coesione venga reinterpretata in senso redistributivo stretto. Questa asimmetria, però, dipende dallo scenario: in una Coesione ancora centrata sulla convergenza la 'protezione' politica del Mezzogiorno è più probabile; in una Coesione riorientata verso grandi priorità industriali e sicurezza economica, la selettività può diventare più settoriale e meno territoriale.

Il rischio di perdita di autonomia è invece più marcato per la Toscana. In un contesto di centralizzazione crescente, le Regioni con maggiore capacità istituzionale rischiano di vedere ridotti i propri margini strategici, diventando principalmente esecutrici di priorità nazionali. Il Mezzogiorno, già soggetto a forti condizionalità, potrebbe subire un impatto relativamente meno pronunciato sul piano dell'autonomia, pur restando altamente dipendente. La pressione sui risultati sarà elevata per tutti i territori, ma con intensità differenziata. La Toscana, pur sottoposta a standard elevati, beneficia di una qualità istituzionale relativamente maggiore, come suggerisce la letteratura sulla quality of government (Rodríguez-Pose e Garcilazo, 2015).

Infine, il posizionamento nella narrativa della competitività rappresenta un fattore decisivo. Se la Coesione verrà rilanciata come infrastruttura territoriale della competitività europea, la Toscana appare ben posizionata grazie alla presenza di filiere manifatturiere avanzate, competenze scientifiche e un ecosistema produttivo articolato. Il Mezzogiorno presenta una situazione più eterogenea: alcune aree possono agganciarsi alle filiere strategiche, altre restano maggiormente legate alla dimensione redistributiva.

6. LA TOSCANA COME REGIONE-PONTE: PROFILO, OPPORTUNITÀ E RISCHI

6.1 Una posizione semi-periferica avanzata

Per comprendere l'esposizione specifica della Toscana, è utile partire dalla sua posizione nel sistema di classificazione dei Fondi strutturali. Con un PIL pro capite intorno al 96-98% della media UE-27 (dati Eurostat, 2023), la Toscana si colloca nella categoria delle regioni "più sviluppate", accedendo a tassi di cofinanziamento inferiori e a platee di obiettivi più selettive rispetto alle regioni "meno sviluppate" o "in transizione". Questo la distingue strutturalmente dal Mezzogiorno, la cui dipendenza dalla Coesione riflette la condizione di regioni con PIL pro capite inferiore al 75% della media UE.

Sul piano produttivo, la Toscana presenta una struttura manifatturiera dualistica: da un lato, una forte specializzazione nei distretti industriali tradizionali (pelletteria, tessile, orafo, agroalimentare); dall'altro, la presenza di filiere a maggiore intensità tecnologica (farmaceutica nell'area di Siena e Firenze, meccanica di precisione, scienze della vita). Il punto non è semplicemente finanziare questi ambiti, ma trasformarli in piattaforme territoriali di aggancio alle filiere europee strategiche. Questa eterogeneità interna condiziona il tipo di intervento che la Coesione può sostenere: le politiche place-based sono particolarmente adatte a valorizzare i distretti locali, mentre l'aggancio alle filiere strategiche europee richiede una capacità di proiezione che non tutti i territori toscani possiedono in ugual misura.

Il sistema universitario e della ricerca — che include l'Università di Firenze, l'Università di Siena, l'Università di Pisa, la Scuola Normale Superiore e la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa — rappresenta un asset strategico potenzialmente decisivo per ancorare la regione alla dimensione dell'innovazione industriale europea. Tuttavia, il raccordo tra sistema della ricerca e programmazione dei fondi strutturali è stato storicamente intermittente e sottoutilizzato.

In questo quadro, la Toscana presenta un profilo intermedio nel sistema europeo: non è una regione in ritardo strutturale, ma neppure un core europeo dominante. Questa posizione “semi-periferica avanzata” può trasformarsi in vantaggio strategico. La regione dispone di un tessuto manifatturiero radicato, di una base scientifica di eccellenza e di una capacità istituzionale relativamente elevata, ma non beneficia della stessa capacità fiscale degli Stati membri leader. Proprio per questo, la Toscana può configurarsi come “regione ponte” tra logica place-based e politica industriale europea: sufficientemente competitiva da agganciarsi alle filiere strategiche, ma ancora bisognosa di strumenti territoriali per sostenere transizioni complesse nei distretti tradizionali.

6.2 La S3 come piattaforma negoziale: quattro convergenze promettenti

Sul versante delle opportunità, una Coesione più integrata con la politica industriale europea potrebbe consentire alla Toscana di utilizzare in modo selettivo la maggiore flessibilità del GBER per sostenere investimenti in tecnologie verdi, digitalizzazione e innovazione industriale, con un impatto moltiplicativo superiore rispetto alla programmazione tradizionale.

Un elemento strutturale favorevole è rappresentato dalla Strategia di Specializzazione Intelligente (S3), aggiornata per il ciclo 2021-2027 (DGR n. 1321/2022). La S3 toscana articola le proprie priorità lungo due assi complementari: quattro priorità tecnologiche trasversali — tecnologie digitali, tecnologie per la manifattura avanzata, materiali avanzati e nanotecnologie, tecnologie per la vita e per l'ambiente — e cinque ambiti applicativi settoriali — ambiente, territorio ed energia; cultura e beni culturali; salute; smart agrifood; impresa intelligente e sostenibile. Questo framework offre già la cornice strategica entro cui declinare le opportunità del ciclo post-2028: non si tratta di ricominciare da zero, ma di ricordare quella cornice con le nuove priorità industriali europee definite dalla piattaforma STEP e dagli IPCEI. Un'analisi della coerenza tra le priorità STEP e le strategie regionali toscane condotta da IRPET ha evidenziato segnali di posizionamento lungo filiere di valore strategiche (Faraoni et al., 2025), cui la Regione ha dato seguito con un apposito bando.

Quattro convergenze appaiono particolarmente promettenti. La prima riguarda le tecnologie digitali applicate al sistema produttivo — prima priorità tecnologica della S3 — dove la prossimità tra ecosistema manifatturiero e i poli scientifico-accademici regionali offre condizioni strutturali favorevoli per lo sviluppo di soluzioni Industry 4.0 e 5.0, valorizzabili anche in chiave di cooperazione interregionale europea. La seconda riguarda la combinazione tra la priorità tecnologica della manifattura avanzata e l'ambito applicativo “impresa intelligente e sostenibile”: la decarbonizzazione dei distretti tradizionali — moda, orafo, ceramico — può trasformarsi da vincolo regolatorio a leva di differenziazione competitiva, se sostenuta da strumenti che integrino fondi strutturali e incentivi industriali europei. La terza convergenza riguarda l'ambito Smart Agrifood, dove la presenza di produzioni di eccellenza e una tradizione consolidata di ricerca agronomica e ambientale costituiscono una base competitiva riconoscibile a livello europeo, valorizzabile attraverso filiere di bioeconomia circolare. La quarta riguarda l'ambito Salute incrociato con le tecnologie per la vita e per l'ambiente: la presenza di un polo farmaceutico e di scienze della vita nell'area fiorentina e senese, unitamente alla forte specializzazione scientifica degli atenei toscani in medicina, biologia e biotecnologie, colloca la regione in una posizione potenzialmente strategica rispetto agli IPCEI nel settore della salute e della chimica verde.

Ciò implica che la S3 non debba essere intesa come mero adempimento regolatorio, ma come piattaforma negoziale nel ciclo post-2028. In un contesto in cui la Commissione orienta risorse verso filiere strategiche continentali, le Regioni che dispongono di una S3 coerente e aggiornata possono

presentarsi non come semplici destinatarie di fondi, ma come nodi territoriali di attuazione delle priorità europee. La differenza è sostanziale: nel primo caso si negoziano dotazioni finanziarie; nel secondo si negozia un ruolo nel disegno industriale europeo.

In tutti e quattro i casi, il valore aggiunto della Coesione non sta nel finanziamento in sé, ma nella capacità di creare connessioni sistemiche tra attori che il mercato lascerebbe separati. È questa funzione di coordinamento territoriale — non la mera erogazione di fondi — che la Toscana dovrebbe porre al centro della propria strategia di posizionamento nel negoziato post-2028.

6.3 Il rischio governance, più che il rischio risorse

Il rischio principale per la Toscana non è tanto una riduzione quantitativa delle risorse, quanto una ridefinizione qualitativa della governance. Se il paradigma PNRR — centralizzato, milestone-based e verticalmente responsabile verso la Commissione — dovesse consolidarsi come modello dominante della spesa europea, la Regione rischierebbe di perdere la capacità di esercitare quella funzione di coordinamento territoriale che rappresenta il vero valore aggiunto della Coesione. In tal caso, il territorio non verrebbe escluso formalmente, ma progressivamente trasformato in livello esecutivo di priorità definite altrove.

L'ampliamento degli aiuti alle grandi imprese potrebbe accentuare le asimmetrie tra Stati membri con diversa capacità fiscale, penalizzando indirettamente territori italiani rispetto a contesti nazionali — come Francia o Germania — più dotati di risorse proprie per il cofinanziamento.

In questo senso, l'ampliamento del GBER può accentuare divergenze intra-UE: dove lo spazio fiscale è maggiore, la capacità di co-investire in filiere strategiche cresce; dove è minore, aumenta il rischio di restare follower, con un effetto potenzialmente cumulativo che la sola Coesione potrebbe non compensare.

Un rischio specifico riguarda la coerenza tra programmazione regionale e priorità nazionali PNRR. Se il ciclo post-2028 consoliderà il modello di governance centralizzata già sperimentato con il PNRR, la Regione rischia di perdere la capacità di orientare i fondi in base alle proprie specificità territoriali, riducendosi a soggetto attuatore di decisioni assunte a Roma o a Bruxelles. Questo è particolarmente rilevante per la Toscana, che dispone di una capacità istituzionale superiore alla media e che ha dimostrato, nei cicli precedenti, una capacità di programmazione strategica che il modello centralizzato rischierebbe di vanificare.

7. DA DESTINATARI A CO-INVESTITORI: CONCLUSIONI E PRIORITÀ STRATEGICHE

La Politica di Coesione post-2028 si colloca all'incrocio tra tre trasformazioni: la crisi narrativa descritta da Rodríguez-Pose (2026), la svolta industriale dell'Unione e la tensione tra centralizzazione e governance multilivello. Per l'Italia e per la Toscana, la questione decisiva non riguarda soltanto il volume delle risorse, ma il modello istituzionale che emergerà.

Se la Coesione saprà essere reinterpretata non come contrappeso redistributivo alla politica industriale, ma come investimento territoriale per la competitività europea, integrando paradigma place-based e strategia industriale, potrà rafforzare simultaneamente convergenza e resilienza sistemica. Se, al contrario, verrà progressivamente assorbita in logiche centralizzate o reinterpretata come meccanismo compensativo, potrebbe indebolire il ruolo dei territori in un'Unione che ambisce a ridefinire il proprio modello di sviluppo nel contesto della competizione globale.

Come sottolinea Rodríguez-Pose (2025), il futuro della Coesione dipenderà dalla sua capacità di dimostrare che la competitività europea è territorialmente radicata. Senza un'infrastruttura place-based capace di tradurre le priorità industriali in traiettorie locali di sviluppo, la svolta strategica rischia di accentuare le polarizzazioni spaziali anziché ridurle, compromettendo la sostenibilità politica stessa dell'integrazione.

In questa prospettiva, la posizione 'semi-periferica avanzata' della Toscana — descritta nella sezione 6 come condizione di 'regione ponte' tra logica place-based e politica industriale — smette di essere una vulnerabilità e diventa una leva strategica, a condizione che la Regione sappia usarla attivamente nel negoziato. Per la regione, la questione non riguarda soltanto il livello delle risorse disponibili, ma il posizionamento istituzionale e strategico nel nuovo equilibrio tra centralizzazione e territorialità. È in questa prospettiva che possono essere individuate tre priorità strategiche per il ciclo post-2028:

- **Difendere e rilanciare la governance multilivello come vantaggio competitivo.** La Regione potrebbe 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 PNRR-Coesione replicabili, valorizzando la propria esperienza programmatica e, in prospettiva, come laboratorio di integrazione multilivello tra programmazione territoriale e priorità strategiche nazionali/europee.
- **Usare i fondi di coesione come leva di connessione alle filiere strategiche europee.** La Toscana potrebbe investire nella costruzione di proposte progettuali che connettano esplicitamente le filiere produttive locali alle priorità industriali europee, ai dispositivi (STEP/IPCEI/GBER) che organizzano le nuove filiere strategiche, capitalizzando la prossimità tra sistema produttivo e sistema della ricerca. L'obiettivo è trasformare i fondi strutturali in leva per l'internazionalizzazione delle filiere, non solo in sostegno compensativo. In questa prospettiva, la Toscana dovrebbe proporsi non come regione che difende margini di autonomia, ma come territorio capace di dimostrare che l'integrazione tra Coesione e politica industriale europea può generare vantaggi senza produrre nuove fratture territoriali.
- **Spostare la narrativa da “accesso ai fondi” a “co-investimento europeo”.** Seguendo la raccomandazione di Rodríguez-Pose (2026), la Regione potrebbe adottare un linguaggio di “co-investimento” piuttosto che di “accesso ai fondi”, costruendo un'alleanza di regioni europee in posizione analoga – regioni “più sviluppate” con forte vocazione manifatturiera – per difendere un modello di Coesione capace di finanziare transizioni nei sistemi produttivi regionali senza scivolare né nella pura compensazione né nella sola logica dei grandi progetti concentrati.

Come osserva Rodríguez-Pose (2026), la sfida fondamentale è narrativa prima ancora che finanziaria: “senza coesione, non c'è semplicemente Europa”. La tenuta del progetto europeo passa infatti anche dalla capacità di dimostrare che la convergenza territoriale non è un costo, ma una condizione della competitività complessiva. Per la Toscana, questo si traduce nella necessità di diventare protagonista attiva della ri-narrazione della Coesione, non semplice destinataria delle sue risorse.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aiginger, K., & Rodrik, D. (2020). Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(2), 189–207. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
- Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Rapporto indipendente per la Commissione europea. Bruxelles.
- Becker, S. O., Egger, P. H., & von Ehrlich, M. (2010). Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94(9–10), 578–590. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.06.006>
- Becker, S. O., Egger, P. H., & von Ehrlich, M. (2013). Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: A regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), 29–77. <https://doi.org/10.1257/pol.5.4.29>
- Commissione Europea (2025). *A dynamic EU budget for the priorities of the future: The Multiannual Financial Framework 2028–2034 (COM(2025) 570 final/2; Corrigendum)*. Comunicazione della Commissione. Bruxelles.
- Commissione Europea (2026). *Cohesion Policy 2021-2027*. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en (consultato il 27 febbraio 2026).
- Crescenzi, R., & Giua, M. (2020). One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states. *Regional Studies*, 54(1), 10–20. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1665174>
- Diemer, A., Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2022). The regional development trap in Europe. *Economic Geography*, 98(5), 487–509. <https://doi.org/10.1080/00130095.2022.2080655>

- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness*. Rapporto per la Commissione europea. Bruxelles.
- European Court of Auditors (ECA) (2022). *Cohesion policy funds and the Recovery and Resilience Facility: Challenges of coordination*. Special Report 29/2022. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'UE.
- Faraoni, N., Ferraresi, T., Mariani, M., Piccini, L., Sciclone, N. (2025). Le politiche per l'innovazione tecnologica in Toscana di fronte alle opportunità della piattaforma STEP. IRPET Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana. Firenze. <https://www.irpet.it/le-politiche-per-innovazione-tecnologica-in-toscana-di-fronte-alle-opportunita-della-piattaforma-step/>
- Foray et al. (2015) *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. Routledge. London and New York.
- Ghezzi, L., Sciclone, N. (2026) (a cura di). *Tra incertezza e segnali di tenuta: i riflessi della congiuntura e della legge di bilancio in Toscana*. IRPET Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana. Firenze. <https://www.irpet.it/tra-incertezza-e-segnali-di-tenuta-i-riflessi-della-congiuntura-e-della-legge-di-bilancio-in-toscana/>
- Letta, E. (2024). *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. Rapporto per il Consiglio europeo. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- OpenCoesione (2026). *La politica di Coesione*. https://opencoesione.gov.it/it/politica_coesione/ (consultato il 27 febbraio 2026).
- Paniccià, R., Donati, M., Ferraresi, T. (2025a). *Gli effetti su crescita e welfare della spesa associata ai Programmi FESR e FSE 2014-2020*. IRPET Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana. Firenze. <https://www.irpet.it/gli-effetti-su-crescita-e-welfare-della-spesa-associata-ai-programmi-fesr-e-fse-2014-2020/>
- Paniccià, R., Donati, M., Ferraresi, T. (2025b). *Gli effetti su crescita e divari territoriali della spesa associata alla programmazione FEASR 2014-2022*. IRPET Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana. Firenze. <https://www.irpet.it/gli-effetti-su-crescita-e-divari-territoriali-della-spesa-associata-alla-programmazione-feasr-2014-2022/>
- Paniccià, R., Donati, M., Ferraresi, T. (2026). *Analisi ex-ante degli effetti su crescita e welfare della spesa associata ai Programmi FESR e FSE+ 2021-2027*. IRPET Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana. Firenze. <https://www.irpet.it/analisi-ex-ante-degli-effetti-su-crescita-e-welfare-della-spesa-associata-ai-programmi-fesr-e-fse-2021-2027/>
- Regione Toscana (2022). *Strategia di Specializzazione Intelligente della Toscana 2021–2027*. Allegato A alla DGR n. 1321 del 28 novembre 2022. Firenze: Regione Toscana.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
- Rodríguez-Pose, A. (2025). Forging a sustainable future together: Cohesion Policy at its defining moment. *Regional Studies*, 59(1), <https://doi.org/10.1080/00343404.2025.2552869>
- Rodríguez-Pose, A. (2026). *Investment or Losers' Compensation? The Mis-Selling and Re-Selling of EU Cohesion Policy*. LSE Public Policy Review, 4(1), 8, 1–12. <https://doi.org/10.31389/lseppr.140>
- Rodríguez-Pose, A., & Dijkstra, L. (2021). Does cohesion policy reduce EU discontent and Euroscepticism? *Regional Studies*, 55(2), 354–369. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1826040>
- Rodríguez-Pose, A., & Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274–1290. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>
- Schwab, T. (2024). *Quo Vadis, Cohesion Policy? European Regional Development at a Crossroads*. *Intereconomics*, 59(5), 284–292. <https://doi.org/10.2478/ie-2024-0056>

Nota a cura di
M. Mariani e N. Sciclone