

26/47/CR06bis-a/C3

**POSIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
SUI PRINCIPALI TEMI DEL NEGOZIATO PER LA POLITICA DI
COESIONE 2028-2034**

Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), presentato dalla Commissione europea il 16 luglio scorso, ed i relativi Regolamenti riguardanti i Fondi collegati ai diversi programmi e alla loro *governance* hanno prospettato:

- 1) il passaggio dai Programmi nazionali, regionali e locali a 27 Piani di Partenariato Nazionali e Regionali (PNRP), coordinati dagli Stati membri;
- 2) l'accorpamento delle diverse politiche in un Fondo europeo per la coesione, agricoltura, pesca, prosperità e sicurezza;
- 3) un sistema di pagamenti basato sui risultati, misurati attraverso le disposizioni del Regolamento Performance.

Nell'ambito della nuova architettura del quadro della *governance* dei PNRP, il ruolo delle Regioni nella futura politica di coesione è ancora da definire, costituendo oggetto di discussione dell'attuale fase negoziale tecnico-politica sul QFP 2028–2034 e sui regolamenti collegati. Al momento, tuttavia, le Regioni non sono coinvolte nell'esame dei testi di compromesso e nella predisposizione di proposte emendative, venendo escluse dall'acquisizione stessa dei testi regolamentari aggiornati a seguito del negoziato in corso: tale situazione, continua a configurarsi nonostante le diverse iniziative sul tema e le richieste di dialogo avanzate al Governo da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, anche precedenti alla presentazione del nuovo QFP 2028-2034 di luglio 2025.

Già con il delinearsi di una tale nuova impostazione per la politica di coesione, tra i mesi di gennaio e maggio 2025, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato due documenti di contributo tecnico-programmatico con i quali ha affermato i principali valori, orientamenti e proposte comuni alle Regioni sul futuro della politica di coesione. In particolare:

- 1) l'importanza di una *governance* multilivello e territoriale, con il coinvolgimento strutturato delle Autorità regionali e locali a partire dalla fase di programmazione;
- 2) l'importanza dell'approccio *place-based*, che consente di indirizzare il supporto ai territori in maniera specifica e adeguata ai diversi bisogni espressi;
- 3) la necessità di rendere sempre più efficiente la futura politica di coesione, mediante la partecipazione sistematica degli *stakeholder* e la semplificazione dei processi.

In tale contesto, le Regioni e le Province autonome hanno ribadito che la Politica di coesione deve rimanere un pilastro centrale del bilancio pluriennale dell'Unione, con risorse stabili, adeguate e prevedibili per tutte le categorie di regioni e con il riconoscimento esplicito del principio del “non nuocere alla coesione” nell'insieme degli strumenti del QFP 2028-2034.

La Conferenza ha, quindi, condiviso i propri documenti di posizionamento comuni a tutte le Regioni d'Italia, esprimendo al Governo l'esigenza di riprendere in modo sistematico il dialogo sul futuro della politica di coesione e di giungere ad una chiara presa di posizione dell'Italia in sede di Consiglio europeo.

Ancora, il 23 ottobre scorso, la Conferenza ha approvato un'ulteriore posizione sulla politica di coesione, con la quale è stata riaffermata la netta contrarietà delle Regioni rispetto a ogni possibile centralizzazione delle risorse della nuova programmazione 2028-2034 e proposto un *percorso tecnico-politico di coordinamento Governo-Regioni per presidiare il negoziato europeo sulla futura politica di coesione 2028-2034 e riaffermare l'approccio place-based*.

In considerazione dell'avanzamento della fase negoziale presso le deputate Istituzioni europee e del mancato riscontro da parte del Governo di tutte le richieste di dialogo e di coinvolgimento da parte delle Regioni, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in forza del principio costituzionale di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo per il raggiungimento di obiettivi comuni, **torna a chiedere:**

- I. un incontro con il Presidente del Consiglio ed il Ministro Foti al fine di condividere lo stato dell'arte del negoziato sul QFP 2028-2034 in merito alle proposte regolamentari e di conoscere la posizione assunta dal governo italiano;**
- II. la tempestiva istituzione di un tavolo di confronto politico e tecnico sul negoziato del ciclo di programmazione 2028/2034 e sulla definizione del Piano Nazionale e Regionale italiano, ribadendo anche la necessità di una politica di coesione che possa mantenere la sua attuale modalità di attuazione basata sulla gestione concorrente nel pieno rispetto e rafforzamento del principio di sussidiarietà, attraverso capitoli regionali.**

In particolare, tale tavolo di confronto dovrà essere finalizzato a garantire:

- la partecipazione strutturata delle Regioni alla formazione della posizione italiana in tutte le fasi del negoziato europeo, anche attraverso la condivisione sistematica dei testi di compromesso;
- la definizione tempestiva di un modello italiano di *governance* dei PNRP, che confermi il ruolo delle Regioni e delle Province autonome quali Autorità di gestione dei capitoli regionali, ove già esercitato renda obbligatoria la previsione di capitoli regionali con dotazioni finanziarie certe e trasparenti.

In conformità con l'attuale proposta della Commissione europea di integrazione degli strumenti nell'ambito di un Fondo unico, le Regioni rilevano l'opportunità di istituire un tavolo di coordinamento tra la Politica Agricola Comune (PAC) e la Politica di coesione per assicurare la coerenza strategica e operativa tra le due politiche.

Vengono riportate le principali posizioni assunte dalle Regioni e dalle Province autonome in tema di futuro della politica di coesione, in riferimento al nuovo QFP 2028-2034 e ai testi regolamentari attualmente diffusi.

A. Governance dei Piani nazionali e regionali di partenariato e ruolo delle Regioni e delle Province autonome

- 1) Il nuovo impianto regolamentare deve riconoscere esplicitamente il ruolo delle Regioni nella definizione e nell'attuazione dei capitoli territoriali dei Piani nazionali e regionali di partenariato (PNRP). A tal fine, è necessario rendere obbligatoria la previsione di capitoli regionali o territoriali all'interno dei Piani, con una chiara

titolarità programmatica e gestionale in capo alle Regioni. Tali capitoli devono essere dotati di risorse dedicate, negoziate in modo trasparente e coerenti con le capacità attuative e i fabbisogni dei sistemi territoriali, al fine di salvaguardare e rafforzare la gestione concorrente come modalità ordinaria di attuazione della Politica di coesione.

- 2) Tale esigenza discende dalla necessità di assicurare una reale applicazione delle disposizioni in materia di *governance* multilivello previste dall'art. 6 della proposta di regolamento PNRP, che dovrebbero prevedere esplicitamente il coinvolgimento effettivo e strutturato delle Regioni, fin dalla fase di programmazione.
- 3) Per garantire una partecipazione effettiva delle autorità regionali alla definizione delle strategie, delle priorità di investimento e delle modalità di attuazione degli interventi, occorre evitare che il loro contributo si limiti ad una mera consultazione formale, anche prevedendo, nell'ambito degli strumenti di pianificazione nazionale, una componente territoriale chiara, dotata di adeguati margini di autonomia programmatica e gestionale che non costituisca una mera consultazione formale.
- 4) A livello nazionale è dunque necessario assicurare:
 - a. la partecipazione delle Regioni alla definizione della posizione nazionale nel negoziato europeo e nelle fasi successive del processo legislativo, inclusa la fase di trilogia tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione UE, anche in considerazione delle competenze programmatiche e gestionali in tema di coesione ormai radicate nelle Regioni;
 - b. una chiara attribuzione delle rispettive responsabilità e competenze tra livello statale e regionale nella definizione delle strategie di investimento, delle priorità di *policy* e delle modalità attuative dei programmi;
 - c. il coinvolgimento strutturato delle amministrazioni regionali nella fase di elaborazione del Piano italiano, al fine di assicurare la coerenza degli obiettivi con i fabbisogni territoriali e con le capacità attuative dei sistemi regionali;
 - d. un ruolo attivo e non meramente consultivo delle Regioni nella definizione delle priorità, nella programmazione e nell'attuazione degli interventi, in coerenza con quanto previsto negli ultimi cicli di programmazione della politica di coesione;
 - e. la definizione di una *governance* della politica di coesione in linea con quanto previsto nei precedenti cicli di programmazione, anche attraverso una revisione della proposta regolamentare con riferimento alla definizione dei Piani nazionali e regionali e, pertanto, con la formalizzazione della titolarità programmatica gestionale in capo alle Regioni per l'attuazione dei capitoli regionali/territoriali.

L'eventuale concentrazione delle scelte programmatiche a livello centrale rischierebbe di compromettere il principio di sussidiarietà previsto dai regolamenti e la conseguente efficacia degli interventi e di ridurre la capacità di risposta alle esigenze dei territori, soprattutto in considerazione della nuova impostazione e dell'assetto della Politica di coesione basata sui risultati, nonché del rischio di una progressiva marginalizzazione delle Regioni nel processo decisionale e attuativo della politica di coesione.

B. Struttura dei Piani e requisiti per la programmazione territoriale

Con riferimento alle disposizioni regolamentari relative alla preparazione, presentazione e contenuto dei Piani nazionali e regionali di partenariato, le Regioni evidenziano le seguenti priorità.

- 1) il quadro normativo deve garantire in modo esplicito la dimensione territoriale della programmazione e il ruolo delle amministrazioni regionali nella definizione delle strategie di intervento. La dimensione territoriale deve altresì tradursi in attenzione specifica alle aree interne, montane, rurali e alle aree urbane, che presentano bisogni complessi e richiedono interventi integrati e di medio-lungo periodo. I capitoli regionali dovranno quindi prevedere priorità dedicate e strumenti adeguati a colmare i divari territoriali e a contrastare lo spopolamento, come le strategie territoriali integrate, che vanno rafforzate.
- 2) Le previsioni relative alla preparazione del Piano (art. 21 della proposta di Regolamento PNRP) devono stabilire chiaramente che la predisposizione dello stesso avviene in partenariato effettivo con le autorità regionali competenti, in coerenza con il principio di sussidiarietà e con l'assetto istituzionale dei Paesi membri (art. 6 appositamente modificato per tale finalità).
- 3) Analogamente, le prescrizioni relative al contenuto del Piano (art. 22) dovrebbero esplicitare che gli obiettivi generali e specifici siano declinati anche a livello regionale e territoriale e siano in linea con gli obiettivi della coesione territoriale, sociale ed economica, assicurando la partecipazione delle Regioni alla definizione delle strategie di investimento e alla quantificazione delle relative risorse finanziarie.
- 4) Inoltre, dovrebbe essere possibile selezionare un sottoinsieme rilevante di obiettivi specifici in modo da evitare dispersione di risorse e moltiplicazione degli interventi. Nell'ambito di tale approccio risulta indispensabile
 - a. l'articolazione del Piano in capitoli regionali dotati di piena titolarità programmatica (relativamente anche agli aspetti attinenti all'attuazione, al monitoraggio e all'adattamento dei capitoli territoriali).
 - b. il riconoscimento di un ruolo attivo delle Regioni – in qualità di Autorità di Gestione dei rispettivi capitoli – sia nella negoziazione con i partner territoriali sia nelle interlocuzioni tecniche con la Commissione europea, al fine di assicurare la coerenza degli interventi con i bisogni dei territori e con le strategie di sviluppo locale (tale impostazione consente di mantenere un quadro nazionale unitario senza rinunciare alla capacità delle Regioni di programmare interventi coerenti con i bisogni dei territori e con le strategie di sviluppo);
 - c. l'implementazione attraverso capitoli regionali di tutti i Fondi (FESR, FSE, FEASR e FEAMP);
 - d. l'allineamento coerente con le Strategie di Specializzazione Intelligente (S3) e con le strategie regionali per la ricerca e l'innovazione, in modo da rafforzare il collegamento tra politica di coesione, Fondo europeo per la competitività, programmi di ricerca (Horizon Europe) e strumenti per la transizione climatica e digitale.

C. Impianto *performance-based* ed effettiva semplificazione

Le proposte regolamentari introducono un sistema di gestione finanziaria basato sul conseguimento di *milestone* e *target*, connesso all'utilizzo degli indicatori previsti dal regolamento sulla performance.

- 1) Le Regioni condividono l'obiettivo di orientare la politica di coesione verso risultati misurabili, ma evidenziano la necessità che tale modello sia costruito su basi realistiche e condivise. Cionondimeno, tali innovazioni finalizzate alla semplificazione devono, comunque, essere progettate in modo da non determinare un incremento degli oneri amministrativi a carico delle amministrazioni regionali e locali, né una compressione della capacità di adattamento degli interventi alle specificità territoriali. In particolare, si ritiene che:
 - a. la definizione dei traguardi qualitativi e quantitativi previsti per ciascuna misura del Piano (art. 22, par. 2, lett. c) e per i necessari capitoli regionali, debba avvenire con il coinvolgimento delle amministrazioni regionali responsabili dell'attuazione;
 - b. l'utilizzo degli indicatori di realizzazione e di risultato previsti nel regolamento sulla performance debba essere accompagnato da adeguati margini di flessibilità, al fine di tenere conto delle differenze territoriali e delle condizioni operative dei capitoli/programmi;
 - c. il sistema di pagamenti collegato al raggiungimento dei risultati non debba determinare un disallineamento tra tempi di attuazione degli interventi e flussi finanziari, per evitare effetti negativi sulla capacità di spesa e sulla continuità degli investimenti;
 - d. il mantenimento di un doppio sistema di attuazione (Finanziamento non legato ai costi nei confronti della CE e modalità che obbligano al controllo nei confronti dei beneficiari) rischi di accrescere complessità e incertezza, come evidenziato anche dalla Corte dei conti europea.
- 2) È pertanto necessario che il nuovo modello orientato ai risultati sia accompagnato da un quadro di semplificazione amministrativa effettiva, evitando la duplicazione dei livelli di controllo e garantendo procedure proporzionate; il quadro della *performance* deve accompagnare la semplificazione delle procedure a tutti i livelli, valorizzando l'apprendimento e le correzioni in corso d'opera piuttosto che introdurre nuovi strati di controllo.
- 3) Le disposizioni regolamentari relative ai flussi finanziari e ai termini di impegno e disimpegno delle risorse devono risultare coerenti con il nuovo impianto orientato ai risultati, e in particolare:
 - a. le previsioni concernenti il collegamento tra conseguimento di *milestone* e *target* e l'erogazione dei pagamenti, nonché le modalità di revisione dei Piani e di riallocazione delle risorse, richiedono tempi certi e procedure semplificate;
 - b. il mancato raggiungimento di *milestone* e *target* relativi a riforme che non competono le Regioni non devono comportare per queste ultime forme di penalizzazioni.

D. Assetto finanziario (*budget*) e salvaguardia delle risorse assegnate in continuità con il ciclo 2021-2027

- 1) In coerenza con gli obiettivi di convergenza economica, sociale e territoriale dell'Unione, risulta necessario preservare un adeguato livello di risorse destinate alla politica di coesione, mantenendo un equilibrio tra le diverse priorità europee ed evitando che nuove linee di intervento determinino una riduzione significativa delle risorse disponibili. Le Regioni ribadiscono, inoltre, la necessità di assicurare un livello adeguato e stabile di finanziamento per tutte le categorie di territori (artt. 10 e 14 della proposta di regolamento PNRP). In particolare, appare necessario:
 - a. confermare almeno il *budget* previsto per l'attuale ciclo di programmazione della coesione garantendo soglie minime di risorse per tutte e tre le categorie di regioni (meno sviluppate, in transizione e più sviluppate);
 - b. assicurare che gli investimenti sociali restino una priorità strategica dell'Unione anche elevando la quota minima del 14% che sembra insufficiente a coprire i fabbisogni territoriali, anche perché non riferita esclusivamente agli interventi sulle persone;
 - c. limitare l'eccessivo ricorso ai meccanismi di flessibilità finanziaria, anche riducendo la percentuale di flessibilità a non più del 10% (articolo 14, comma 2), al fine di preservare la capacità programmatica di medio-lungo periodo e la funzione propria della politica di coesione;
 - d. eliminare del tutto o quantomeno prevedere termini di disimpegno realistici (in continuità con il principio N+3), coerenti con la complessità degli interventi territoriali. In tale prospettiva, le Regioni ribadiscono la forte contrarietà all'introduzione della regola di disimpegno N+1, che oltre a sembrare in netto contrasto con l'approccio "*pay by result*", comporterebbe un rischio elevato di perdita di risorse e favorirebbe interventi di breve periodo, a scapito di quelli più strategici e complessi. Le regole di disimpegno devono essere coerenti con la natura strutturale della politica di coesione (in continuità con il principio N+3) e con il principio di "non arrecare danno alla coesione", che va richiamato esplicitamente nel Regolamento Performance.
 - e. Le Regioni e le Province autonome ritengono essenziale che, sin dalla fase di approvazione dei PNRP, siano definite e rese pubbliche le dotazioni finanziarie attribuite a ciascun capitolo regionale, in modo da assicurare certezza di risorse, programmazione pluriennale e responsabilità condivisa sui risultati.
 - f. In particolare, per le Regioni è necessario garantire meccanismi di allocazione che non penalizzino le performance positive e consentano di programmare interventi di qualità a sostegno della competitività, dell'innovazione e della coesione sociale. I criteri di riparto delle risorse non possono limitarsi agli indicatori macroeconomici, ma dovrebbero valorizzare i risultati conseguiti nei cicli precedenti e la capacità di messa a terra tempestiva ed efficace degli investimenti. Tali elementi risultano essenziali per evitare che il nuovo assetto dei Piani nazionali e regionali comporti una riduzione dell'attenzione alle specificità territoriali e un indebolimento della dimensione regionale della politica di coesione.

E. Coordinamento con le altre politiche europee e integrazione strategica

- 1) Le Regioni evidenziano l'importanza di rafforzare il coordinamento tra la politica di coesione e gli altri strumenti finanziari dell'Unione europea, al fine di evitare soluzioni che determinino una eccessiva integrazione o sovrapposizione con altri strumenti, che rischierebbero di compromettere la specificità della politica di coesione.
 - a. Il coordinamento dovrebbe basarsi infatti su una governance congiunta, rispettosa del principio di sussidiarietà e delle specificità territoriali, in coerenza con il principio di partenariato e con il sistema di governance multilivello dell'Unione europea, seguendo un approccio *place-based*. Il tavolo negoziale richiesto dalle Regioni e dalle Province autonome, come già indicato, dovrebbe garantire l'integrazione tra Fondi della coesione e PAC, il raccordo degli obiettivi e degli indicatori, la coerenza e l'integrazione delle risorse finanziarie e l'individuazione delle priorità territoriali comuni alle due Politiche (es. montagna, aree interne, sistemi agro silvo-pastorali). È, inoltre, necessario che alle Regioni e alle Province autonome sia assicurato il pieno riconoscimento quali Autorità competenti nella definizione degli obiettivi territoriali rilevanti ai fini della programmazione integrata Coesione-PAC.
 - b. Particolare importanza nella fase di negoziato sui regolamenti ricopre il Fondo per la competitività che, in considerazione della rilevanza finanziaria e delle tematiche di riferimento rappresenta uno strumento complementare alla coesione alla cui evoluzione le Regioni guardano con forte attenzione. Si chiede quindi il mantenimento e il rafforzamento delle strategie di specializzazione intelligente, come strumento chiave di programmazione e definizione delle priorità regionali per ricerca e innovazione e come canale funzionale alla creazione di sinergie con il Fondo europeo per la competitività.
- 2) Una maggiore integrazione strategica con il Semestre europeo e con le politiche di riforma può contribuire a migliorare l'efficacia complessiva degli interventi, sottolineando a tal proposito, comunque, la necessità di un ruolo attivo delle Regioni nella definizione delle priorità territoriali.

Roma, 1° aprile 2026