



• “Chiamata alle armi” per la coesione

Il Piano Rearm Eu propone un utilizzo delle risorse della coesione inconciliabile con i suoi obiettivi di inclusione economica, sociale e territoriale. La coesione rappresenta un pilastro costitutivo dell'Unione europea che non può essere indebolito di fronte ad ogni emergenza. Tuttavia, il basso tasso di spesa del ciclo 2021-2027 e il debole consenso politico intorno a questa politica potrebbe determinare, come avvenuto in passato, e nonostante le dichiarazioni di principio, una forte pressione della Commissione e delle stesse istituzioni nazionali per un loro utilizzo per investimenti nella difesa. Non basta dunque opporsi a tale proposta ma occorre prendere atto dell'urgenza di una profonda riforma che faccia i conti con i suoi «fallimenti» ma che sia in grado di valorizzarne il potenziale in termini di costruzione di un'Europa più inclusiva e competitiva.

POLICY BRIEF

Lo scorso 4 marzo la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha inviato ai leader degli Stati membri la proposta per il nuovo [Piano REARM Europe](#), finalizzato al rafforzamento e a una maggiore integrazione del sistema di difesa europeo. La proposta è accompagnata da un [Libro Bianco sul futuro delle Difesa Europea/Preparati per il 2030](#) pubblicato il 20 marzo. Tra le modalità di finanziamento del Piano è anche prevista la possibilità di riallocare i fondi e le risorse disponibili nel bilancio pluriennale 2021-2027, attualmente destinati ad altri scopi.

- 1. La difesa comune rappresenta un tema cruciale e prioritario per l'Europa. Ma le risorse ad essa destinate sono ben lontane e difficilmente conciliabili con gli obiettivi di riduzione dei divari territoriali e sociali**, a cui sono destinate le risorse per la coesione. Nonostante le istituzioni europee continuino a sottolineare il carattere strategico della coesione, essa viene costantemente utilizzata come fonte di finanziamento di ogni nuova iniziativa emergenziale.
- 2. A pagare il prezzo di una eccessiva flessibilità potrebbe essere uno dei principi cardine della politica di coesione: l'addizionalità delle sue risorse rispetto a quelle ordinarie.** Tale principio stabilisce che i fondi europei non devono sostituire la spesa pubblica dei Paesi membri destinata ai medesimi obiettivi, ma aggiungersi a essa per potenziare ulteriormente gli investimenti. L'addizionalità delle risorse europee è già stata sacrificata in passato, quando in carenza di risorse aggiuntive, si è ricorso ai fondi della coesione per fronteggiare le situazioni di emergenza. Le modifiche legate alle varie emergenze che hanno minato non poco la “qualità” della spesa finale della Programmazione 2014-2020, molto più orientata verso le agevolazioni alle imprese piuttosto che alla riduzione dei divari infrastrutturali. Alla fine del ciclo, rispetto alla programmazione iniziale, si registra una notevole riduzione della percentuale di risorse (e di investimenti) destinate alla doppia transizione verde e digitale (- 33 %) e alle infrastrutture sociali (-24%).



- 3.** È proprio con questa consapevolezza che, nel dibattito europeo, è stato dato rilievo alla necessità di "non nuocere" alla coesione, attraverso un approccio coerente tra tutte le politiche dell'UE per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. Si tratta di un punto ribadito anche nelle [Conclusioni del Consiglio europeo del 30 novembre 2023](#), che raccomandano come il principio del "non nuocere" alla coesione debba essere tenuto in considerazione in tutte le politiche e iniziative dell'Unione. La proposta di REARM EU mette però chiaramente in luce come tale principio rischi di essere nuovamente minato non appena appaiono nuove nubi emergenziali per l'Europa.
- 4.** Al momento, la proposta si limita a enucleare gli incentivi all'utilizzo delle risorse della coesione:

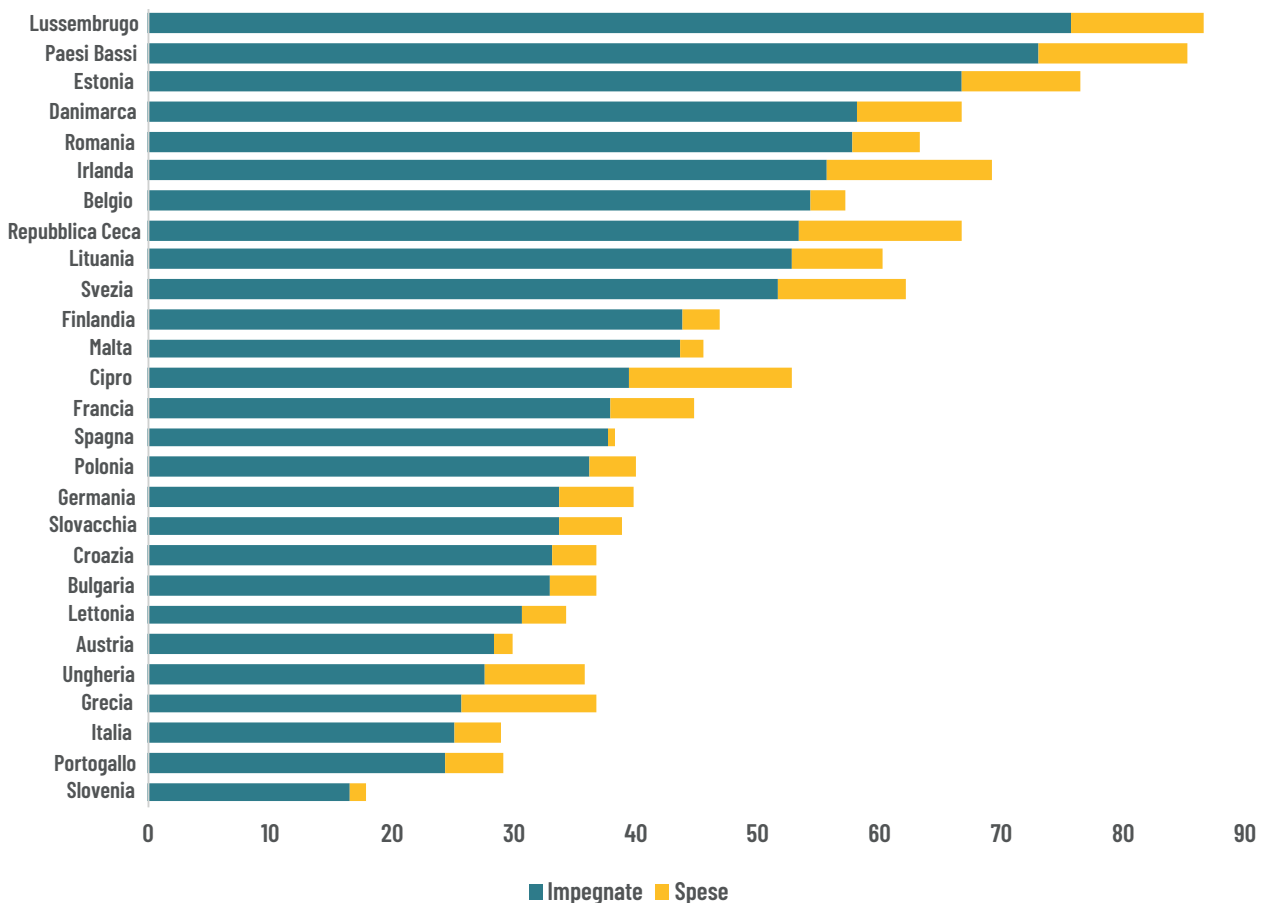
 - **Eliminazione degli attuali divieti che impediscono l'utilizzo delle risorse per la coesione a supporto delle grandi imprese operanti nella difesa.** Si tratta di una deroga di estremo rilievo, dal momento che la possibilità di concedere agevolazioni alle grandi imprese attraverso i fondi per la coesione è sempre stata impedita dai regolamenti europei.
 - **Inclusione all'interno delle tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) di tutta la gamma di tecnologie rilevanti per la difesa.** L'iniziativa STEP è stata individuata come uno dei principali architravi per incentivare il reindirizzamento delle risorse per la coesione verso interventi per la difesa comune inglobando all'interno delle STEP tutta la gamma di tecnologie rilevanti per la difesa. Questi interventi potrebbero riguardare non solo le agevolazioni agli investimenti operabili con il FESR, ma anche le spese di apprendimento permanente, di istruzione e formazione finanziabili attraverso il Fondo sociale europeo plus (FSE+). Al riguardo, il Libro Bianco rimarca in diversi passaggi la necessità di promuovere skills e expertise nel settore della difesa.
 - **Maggiori benefici finanziari, in termini di più elevati tassi di prefinanziamento e cofinanziamento, per le risorse riprogrammate a favore della difesa.** A tal proposito, è plausibile che la Commissione proponga l'applicazione di meccanismi analoghi a quelli già previsti dall'iniziativa STEP: un prefinanziamento aggiuntivo del 30% e l'applicazione del tasso di cofinanziamento con risorse europee del 100% sugli investimenti dirottati a favore della difesa. La proposta costituirebbe un appetibile incentivo finanziario, dal momento che il maggior prefinanziamento comporta una riduzione del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, mentre il cofinanziamento al 100% consente di liberare le risorse nazionali attualmente impegnate sui fondi europei. In quest'ultimo caso, occorrerebbe tener cura del loro riutilizzo verso interventi coerenti con le priorità dei Programmi da cui provengono.
- 5. Le proposte di REARM Europe non affrontano la questione dell'allocazione territoriale delle risorse della coesione riprogrammabili per la difesa,** limitandosi unicamente a prevedere un'affermazione generale su come una più forte e resiliente industria europea della difesa possa promuovere lo sviluppo regionale. Le risorse dei fondi per la coesione sono difatti territorialmente distribuite secondo precisi criteri allocativi fondati sugli svantaggi regionali. Si tratta del principio fondante della coesione: tutte le precedenti iniziative di riprogrammazione emergenziale hanno sempre mantenuto l'originaria distribuzione territoriale delle risorse. Il mantenimento dell'originale chiave di riparto per risorse riprogrammate per la difesa andrebbe, invece, chiarita il prima possibile, dal momento che nel settore della difesa i criteri di allocazione di mezzi e investimenti tendono a seguire logiche ben diverse rispetto alla situazione socioeconomica dei territori. Una preoccupazione aggravata dalla considerazione che, come a differenza dell'iniziativa di REPOWER EU, **nella proposta di REARM Europe non è prevista una percentuale massima delle risorse della coesione riprogrammabili a favore della difesa.**



- 6. La riprogrammazione delle risorse per la coesione a favore della difesa avviene esclusivamente su base volontaria, ma dovrà essere effettuata in concomitanza con la revisione di medio periodo dei Programmi 2021-2027.** Si ricorda che la revisione di medio termine prevede che il 50% del contributo europeo per gli anni 2026 e 2027 (circa 50 miliardi) relativo ai Programmi di ciascuno Stato membro possa essere definitivamente assegnato solo dopo l'adozione, in seguito al riesame intermedio, di una apposita decisione da parte della Commissione europea. Ciò pone la Commissione in una oggettiva posizione di forza ai fini delle modifiche ai Programmi necessarie per ottenerne l'approvazione definitiva e l'assegnazione delle ultime *tranche* di risorse. Non è pertanto da escludere che, in situazioni di oggettiva assenza di efficacia e/o di difficoltà attuativa dei Programmi, la Commissione possa essere in grado di esercitare azioni persuasive per un loro utilizzo che comprenda gli investimenti per la difesa. Soprattutto per l'Italia considerato che al 31 dicembre 2024 la percentuale di spesa della programmazione 2021-2027 è di appena il 4%, e l'importo impegnato pari al 25%.
- 7.** Le incognite sulla revisione di medio periodo e di una riprogrammazione potenzialmente incoerente con gli obiettivi di inclusione e addizionalità sollevano nuovi dubbi sulla tenuta del principio del "non nuocere" alla coesione. Secondo la SVIMEZ, questa tendenza può essere invertita solo attraverso una **profonda revisione dell'impostazione generale e delle modalità**

Risorse della coesione - programmazione 2021-2027

Fonte: elaborazione Svimez su dati OpenCoesione





di organizzazione e funzionamento della politica di coesione. Una revisione che consenta di superare gli oramai evidenti limiti dell'attuale impostazione, e che rimetta tale politica al centro del modello di sviluppo sociale ed economico del continente europeo, riorientandola verso obiettivi di riduzione dei divari regionali, la cui strategicità possa essere immediatamente compresa, condivisa e verificata da cittadini e territori.

- 8. Un focus deciso su obiettivi di riduzione dei "divari di cittadinanza" omogenei in tutti i territori appare un passaggio cruciale affinché le politiche di coesione possano trovare fattivamente sostegno e supporto "dal basso".** Obiettivi chiari e verificabili in tema di diritto all'istruzione, all'assistenza, alla mobilità e alla salute renderebbero sicuramente meno attaccabili e più stabili le risorse ad essi destinate. In questo quadro, un approccio orientato ai risultati richiederebbe una maggiore responsabilità europea nella definizione degli obiettivi che deve accompagnarsi ad un coinvolgimento diretto delle amministrazioni locali, a partire dai Comuni, nella realizzazione dei target, non disperdendo lo sforzo progettuale e attuativo determinato dall'esperienza del PNRR.
- 9. La definizione di obiettivi chiari, misurabili e verificabili, assieme al focus sui servizi "di prossimità" legati alla cittadinanza risulterebbe idonea a destare un'attenzione e un interesse maggiore da parte delle comunità locali nei confronti dei fondi europei e, conseguentemente, un monitoraggio civico sul raggiungimento dei risultati.** Tutto ciò porrebbe le basi per un sostanziale miglioramento della percezione e della valutazione delle politiche di coesione da parte dei cittadini, avvicinandoli a comprenderne l'utilità e il valore. Questo passaggio, apparentemente non strategico, rappresenta in realtà uno snodo essenziale per creare una *constituency*, oggi assente per le politiche di coesione, che le sostenga e difenda in sede europea. Una *constituency* che si attiverebbe solo laddove il trasferimento delle risorse della coesione, verso altre finalità dovesse mettere a rischio l'attuazione di misure atte a raggiungere obiettivi essenziali per le comunità locali.
- 10. La riduzione dei divari di cittadinanza dovrebbe essere inoltre accompagnata dal ruolo centrale da assegnare alle politiche di coesione per favorire la localizzazione degli investimenti pubblici e privati nelle regioni meno sviluppate, al fine di consolidare e potenziare in tutti settori strategici della nuova politica industriale europea delineata dal Piano Draghi, non solo al settore della difesa.** Se l'attuale dibattito tecnico e politico sulla politica industriale europea risulta carente per quanto concerne la dimensione territoriale, la centralità della politica industriale all'interno della politica di coesione è l'unica strategia per restituire un'adeguata rilevanza alle specificità e potenzialità regionali. Si tratterebbe di passare dall'attuale approccio, che vede la destinazione di agevolazioni alle imprese come la più semplice modalità per risolvere problemi e lentezze di attuazione dei Programmi, e che da sempre induce a riprogrammazioni a favore di generici sussidi orizzontali "a pioggia", ad una impostazione strategica coerente con gli indirizzi di politica industriale europea per l'individuazione di settori industriali di traino, e le modalità con cui sostenerli.

PER LA STAMPA
ufficiostampa@svimez.it