

L'impatto della nuova
programmazione
europea sull'Italia
in una visione prospettica
Working Paper

Luciano Monti (curatore), Antonio Boschetti,
Emanuela Caramia, Roberto Cerroni, Claudia Cioffi,
Gavin Lee Shaw, Giuseppe Terone, Roberto Trainito,
Giulio Vannini

Working paper n. 01/2026

Nell'imminenza dell'epilogo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza il nostro Paese si trova nell'urgenza di raccogliere l'eredità di quest'ultimo, assicurando non solo la sostenibilità degli investimenti messi in campo ma anche la continuità con la nuova programmazione europea al via nel gennaio 2028.

Nell'incertezza che regna sulla governance dei futuri piani nazionali e regionali che dovranno dare attuazione alla politica di coesione e alla politica agricola comune per il settennio 2028-2034, in questo lavoro si pone l'attenzione sull'esperienza maturata dalle amministrazioni coinvolte nel PNRR chiamate a dare conto dei risultati ottenuti in termini di milestones e targets e sulle possibili implicazioni metodologiche e operative connesse alla diffusione del modello definito "performance based" alla futura politica di coesione.

Un modello, quest'ultimo, che impone un nuovo approccio culturale all'investimento pubblico e una adeguata strumentazione per la raccolta e l'elaborazione dei dati, entrambi elementi che richiedono a loro volta una adeguata preparazione e una visione lungimirante da parte delle nostre amministrazioni a livello centrale, regionale e locale.

Il presente working Paper è il frutto dell'elaborazione del discussion paper presentato nella tavola rotonda del 26 marzo 2026 tenendo conto degli spunti emersi¹

¹ Il workshop ha riunito, esponenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno, del Comitato Europeo delle Regioni, del Coordinamento delle Regioni, del mondo accademico e attori del sistema produttivo

INDICE

1. PNRR e programmazione 2021-2027: ponti o paludi?	4
1.1 Opzioni Semplificate di costo e Operazioni non collegate ai costi	4
1.2 Calcolo dei target e Previsione di costo: risorse e obiettivi del PNRR.....	6
1.2.1 Dal volume fisico al vincolo di spesa	7
1.2.2 La revisione del costing.....	8
1.2.3 Target più governabili: il modello “Facility”	10
1.3 Riesame intermedio della politica di Coesione 2021-2027	11
2. Il negoziato verso la programmazione 2028-2034 tra nuova governance e nuovo modello di gestione delle risorse.....	13
2.1 Modelli a confronto. Il dibattito nella comunità scientifica, presso le amministrazioni e gli operatori economici.....	13
2.2 La posizione degli Stati membri delle istituzioni europee.....	15
3. Le dinamiche dell’approccio performance based: la disponibilità degli indicatori di output e di outcome	19
4. L’accompagnamento alla gestione 2028-2034	22

1. PNRR E PROGRAMMAZIONE 2021-2027: PONTI O PALUDI?

Questa sezione analizza l'evoluzione dei modelli di programmazione e gestione delle risorse europee in Italia, con particolare riferimento **all'interazione tra PNRR e politica di Coesione 2021-2027**, in una prospettiva orientata al **ciclo 2028-2034**.

Il lavoro osserva il progressivo **superamento del rimborso dei costi reali** a favore di **strumenti di semplificazione e di un approccio performance-based**, soffermandosi sul ruolo delle Opzioni Semplificate di Costo, dei Finanziamenti Non Collegati ai Costi (FNLC) e dei meccanismi di finanziamento basati su milestones e targets. Attraverso l'analisi delle revisioni del PNRR e delle Decisioni di Esecuzione del Consiglio, si evidenzia come il riallineamento di obiettivi, costing e metriche di avanzamento risponda a vincoli di capacità amministrativa, sostenibilità finanziaria e mutato contesto macroeconomico.

Particolare attenzione è dedicata all'emergere del **modello "facility"**, quale strumento volto a rendere più governabili i target e a ridurre il rischio di disallineamento tra risultati attesi e capacità di attuazione.

Infine, il contributo analizza il **riesame intermedio della politica di Coesione 2021-2027** come laboratorio di flessibilità e riorientamento strategico, traendo indicazioni rilevanti per il dibattito sulla governance e sul modello di gestione delle risorse nella futura programmazione europea.

1.1 OPZIONI SEMPLIFICATE DI COSTO E OPERAZIONI NON COLLEGATE AI COSTI

Il funzionamento della spesa basato sul rimborso dei costi reali, tradizionalmente caratterizzante i fondi europei, ha presentato e presenta criticità strutturali che ne ledono la sostenibilità e l'efficacia. Da un lato, comporta oneri amministrativi elevati e un rischio di errore quasi cinque volte superiore rispetto ai sistemi semplificati²; dall'altro, non riduce il rischio di frode né garantisce l'equilibrio finanziario delle operazioni. Inoltre, la complessità delle procedure crea barriere di accesso ai fondi, penalizzando potenziali beneficiari con alta capacità progettuale ma limitata capacità burocratica, e riduce la qualità complessiva degli interventi, spostando l'attenzione dalla performance alla conformità documentale³.

Per questo motivo, nel tempo sono stati sviluppati diversi metodi e sistemi che condividono il fine di semplificare un simile approccio. Nel quadro delle programmazioni europee 2014-2020 e 2021-2027, la semplificazione della rendicontazione si applica mediante due strumenti chiave: le Opzioni Semplificate di Costo (OSC) e i Finanziamenti Non Collegati ai Costi (FNLC)⁴. La figura 1 mostra l'utilizzo di questi due strumenti di semplificazione, distinguendo per periodo di programmazione, tipologia di fondo e livello (lower level – tra autorità responsabili dei programmi e beneficiari; upper level – tra Commissione e autorità responsabili dei programmi).

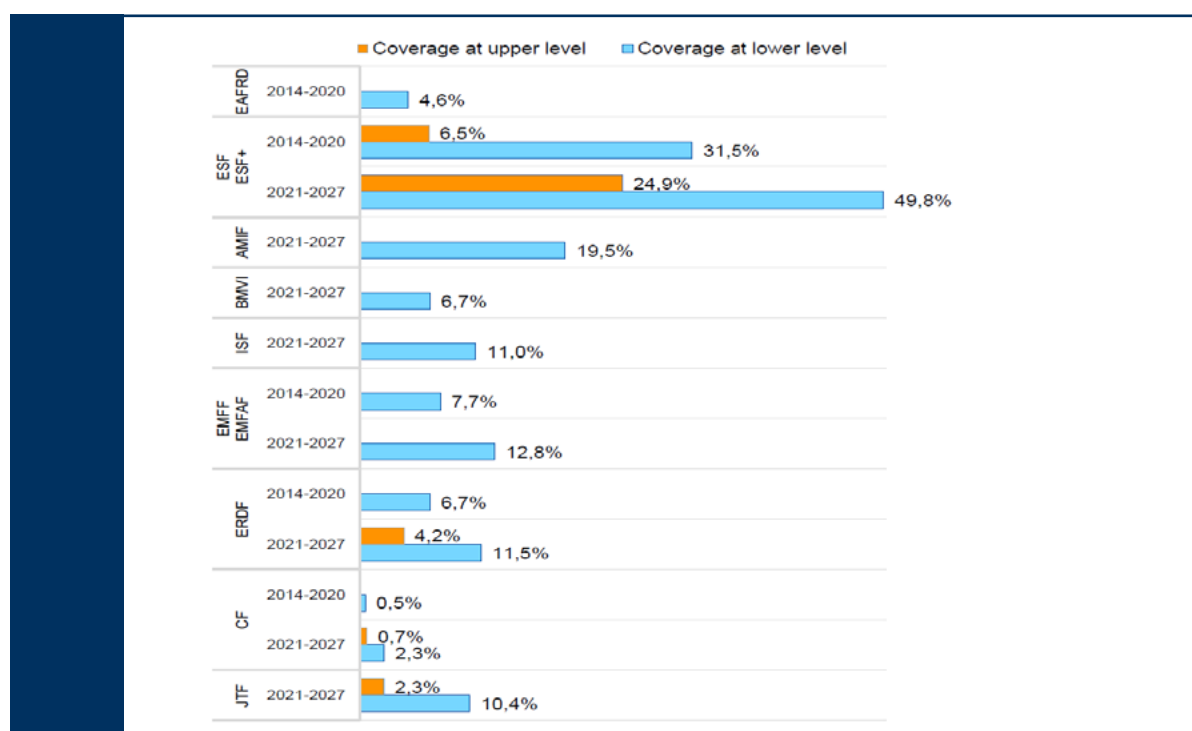
Come si può notare, nel ciclo di programmazione 2021-2027, la quota di bilancio coperta da misure di semplificazione di questo tipo ha registrato un incremento significativo. In particolare, l'aumento riguarda il lower level⁵ per il Fondo Sociale Europeo+ (FSE+) (+63%). In termini assoluti, il FSE+ ha visto aumentare la quota da 44,2 miliardi di euro nel 2014-2020 a 70,7 nel 2021-2027. Aumenti significativi riguardano principalmente le OSC, mentre l'impatto dei FNLC rimane più limitato (rimane significativo nel FSE+, 6% del budget con 8,5 miliardi di euro).

² ESF Transnational Network on Simplification, *Position paper on 'no more real costs in post 2027'* (2025)

³ *Ibid.*

⁴ OSC e FNLC sono normati attraverso il *Regolamento (UE) 2021/1060*

⁵ Si fa riferimento ai livelli di interazione degli attori, così come riportato in: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/2025/SCO_FNLC_for_CPR_study_2014_2020_and_2021_2027.pdf

Figura 1: Adozione delle misure di semplificazione⁶

Per le autorità responsabili dei programmi, i vantaggi principali a cui i FNLC portano sono minori oneri amministrativi e maggiore focus sui risultati. La ragione principale per il non utilizzo di FNLC è la mancanza di informazioni o esperienza in come implementare questi schemi, altre ragioni riguardano la difficoltà burocratica nell'applicarli e l'incertezza legale a loro associata. La tabella seguente mostra l'impiego per stato membro dei FNLC nella programmazione 2021-2027 del FSE+. Tra i 27 Stati membri, Croazia, Ungheria e Romania li utilizzano per più del 10% del budget, ma 14 Paesi dichiarano di non utilizzarli.

⁶ European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy. *Study on the uptake of Simplified Cost Options (SCO) and Financing Not Linked to Costs (FNLC) for the Common Provisions Regulation (CPR) funds in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods (2025)*. Publications Office of the European Union

Tabella 1: FNLC nel FSE+ nella programmazione 2021-2027⁷

Stato Membro	FNLC mappati (%)
Ungheria	36,8%
Croazia	27,8%
Romania	10,9%
Cipro	6,9%
Polonia	6,5%
Estonia	5,3%
Lituania	2,0%
Francia	1,5%
Grecia	0,6%
Portogallo	0,6%
Lettonia	0,2%
Austria	0,0%
Belgio	0,0%
Bulgaria	0,0%
Danimarca	0,0%
Finlandia	0,0%
Germania	0,0%
Irlanda	0,0%
Italia	0,0%
Malta	0,0%
Paesi Bassi	0,0%
Repubblica Ceca	0,0%
Slovacchia	0,0%
Spagna	0,0%
Svezia	0,0%
Slovenia	N/A
Lussemburgo	N/A

1.2 CALCOLO DEI TARGET E PREVISIONE DI COSTO: RISORSE E OBIETTIVI DEL PNRR

Con l'avvento del PNRR, la discussione sul rimborso e sulla rendicontazione tende a superare l'impostazione tradizionalmente centrata sull'alternativa tra costo reale e opzioni di costo semplificato (OCS), spostandosi verso una logica maggiormente orientata ai risultati, riconducibile ai paradigmi di Output-Based Financing (OBF). In tale prospettiva, la dimensione "procedurale" della compliance – pur rimanendo rilevante – risulta progressivamente integrata (e, in parte, subordinata) alla dimostrazione del conseguimento di Milestone e Target (di seguito anche M&T), assunti come unità di misura dell'avanzamento e condizione per l'erogazione delle risorse.

In questo scenario, appare opportuno includere nel perimetro analitico anche le forme di finanziamento, poiché esse influenzano la struttura degli incentivi e i meccanismi di controllo. In particolare, mentre le sovvenzioni si prestano a essere incardinate su dispositivi di semplificazione (tra cui le OCS) in quanto collegate a regimi di rimborso, gli strumenti finanziari rotativi presentano una diversa configurazione regolatoria e funzionale: non risultano tipicamente ancorati alle OCS, poiché il loro disegno è intrinsecamente

⁷ *Ibid.*

finalizzato al raggiungimento di obiettivi e alla generazione di effetti attesi, coerentemente con una logica di performance e con il principio di addizionalità.

L'evidenza disponibile sull'attuazione del PNRR suggerisce, inoltre, che il conseguimento di M&T dipenda non solo dal rispetto dei volumi fisici programmati, ma anche dalla sostenibilità dell'impianto finanziario, dalla capacità amministrativa e dall'effettiva abilità di spesa e implementazione dei soggetti attuatori e dei beneficiari. In tale quadro, le revisioni del Piano e delle Decisioni di esecuzione del Consiglio (CID) hanno progressivamente riallineato obiettivi, costing e modalità di misurazione, al fine di ridurre i rischi di scostamento e accrescere la governabilità del conseguimento entro le scadenze. I paragrafi seguenti ricostruiscono questa traiettoria: dapprima lo spostamento dall'enfasi sui volumi fisici al vincolo di spesa; successivamente, le determinanti e le implicazioni della revisione del costing; infine, l'introduzione di metriche più gestibili, come nel caso dell'approccio "facility" e di processi di semplificazione che vadano a fluidificare anche il rapporto tra amministrazioni attuatrici e i beneficiari.

1.2.1 Dal volume fisico al vincolo di spesa

Il PNRR si basa su un approccio **performance-based**, ovvero che l'erogazione dei fondi è vincolata dal raggiungimento di specifici Milestone o Target, preventivamente concordati con la Commissione Europea. Se le Milestone definiscono traguardi qualitativi, come passaggi rilevanti di natura amministrativa, ad esempio, M5C1R1.1 "Entrata in vigore del decreto interministeriale che istituisce il programma nazionale "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" (GOL) e di un decreto interministeriale che istituisce il Piano Nazionale Nuove Competenze", i Target definiscono traguardi quantitativi attraverso indicatori numerici come ad esempio M5C1I4 "Persone che hanno partecipato al programma "Servizio Civile Universale" e ottenuto la relativa certificazione".

Il costo per M&T non è calcolato sul singolo indicatore, ma è definito per singola Misura⁸ attraverso una stima finanziaria della Misura stessa. Dunque, M&T dimostrano il risultato, ma non giustificano il costo⁹. Questo approccio rende M&T centrali nella programmazione delle misure e nella valutazione economica e sociale del loro impatto, superando la logica del dettaglio della spesa. Si osserva peraltro che mentre le milestone sono più facilmente monitorabili in quanto si tratta di atti di natura amministrativa, lo stesso non vale per i target che, se non vengono determinati in maniera ottimale, possono mettere a rischio il rimborso dell'intera Misura, benché sia comunque stata prodotta spesa per la realizzazione.

Il regolamento europeo che istituisce il PNRR prevede, in alcuni casi, la revisione di M&T dei piani per circostanze oggettive in cui a causa di fattori esterni, ad esempio l'inflazione, gli stessi non sono più raggiungibili¹⁰: **la revisione assume un ruolo cruciale** poiché permette di adattare i target non più raggiungibili in toto o in parte, garantendo così la sostenibilità degli obiettivi e il buon esito complessivo del progetto.

Un aspetto importante da tenere in considerazione nella definizione data di M&T è stato il ruolo marginale delle **amministrazioni locali**, a cui è stato attribuito **più un ruolo nell'attuazione** che non anche nella progettazione; ciò si evince anche dallo stesso D.L. n. 13/2023¹¹ che accentra i compiti di attuazione, monitoraggio e verifica in capo alla Struttura di missione PNRR, centralizzando così la governance.

La centralizzazione, se da un lato favorisce un coordinamento più efficace e una maggiore capacità di negoziazione, dall'altro potrebbe portare a definire obiettivi meno allineati alle specificità locali, che nella fase di attuazione potrebbero necessitare di alcuni adattamenti operativi dei piani.

Infatti, da quando il PNRR è stato approvato inizialmente nel luglio 2021, ha subito diverse revisioni e modifiche, l'ultima approvata il 18 novembre 2025 con una Decisione di Esecuzione (CID), che ha segnato uno **spostamento di baricentro**, in quanto in diversi casi l'obiettivo operativo non è più stato realizzare il target numerico, ma **utilizzare in modo giustificato** una determinata dotazione finanziaria. **M&T**, quindi, **vengono riallineati** per garantire che il vincolo di spesa sia sostenibile e plausibile come previsto dal Regolamento (UE) 2021/241, anche a costo di ridurre o riprofilare gli obiettivi quantitativi iniziali¹².

8 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, Allegato V, criterio 2.4

9 NextGenerationEU: Questions and answers on the Recovery and Resilience Facility, Commissione Europea: [nextgenerationeu_questions_and_answers_on_the_recovery_and_resilience_facility_en.pdf](#) (2021)

10 Art. 21 comma 1 del Regolamento (UE) 2021/241

11 Convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41 "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune"

12 Esempio: Nell'ultima CID nell'ambito della Missione 5, Componente 2, il termine ultimo per lo svolgimento delle attività progettuali e dunque per il raggiungimento del target inizialmente previsto al 31/03/2026 viene prorogato al 30/06/2026.

In sintesi, quanto esposto evidenzia come l'approccio *performance-based* del PNRR renda M&T centrali per l'erogazione delle risorse, facendo della loro corretta definizione un elemento essenziale per la sostenibilità delle misure. In questo contesto, la definizione dei M&T risulta cruciale e, essendo stata gestita prevalentemente a livello centrale, ha talvolta mostrato disallineamenti tra obiettivi quantitativi e condizioni operative di attuazione¹³.

1.2.2 La revisione del costing

La revisione della CID – e quindi del costing del PNRR – si è resa necessaria perché l'impianto del 2021 combinava target di output molto ambiziosi con costi standard definiti ex ante, senza un vero stress test sulla capacità amministrativa e sui tempi di attuazione. Il briefing dell'EPRS, con a supporto la *Tabella 2*, ricorda che il Piano italiano è stato oggetto di cinque revisioni, la più ampia delle quali nel dicembre 2023, con l'introduzione del capitolo REPowerEU e la modifica o aggiunta di 145 misure, seguita dalle revisioni 2024–2025 che ne hanno sostituito una non più realizzabile, emendato 101 misure per adottare «alternative migliori» e modificato altre 10 parzialmente non più conseguibili, spostando anche una quota di risorse dalla Missione 1 (digitale) alla Missione 2 (verde)¹⁴.

Tabella 2 - Distribuzione Risorse PNRR¹⁵

Missione	Componente	Risorse PNRR (Miliardi di Euro)	Quota (%)	Scostamento dal piano iniziale (%)
Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9.78	5.0%	+0.6%
	M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	22.49	11.6%	-5.9%
	M1C3 - Turismo e Cultura 4.0	6.60	3.4%	-1.0%
Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica	M2C1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile	8.12	4.2%	+54.1%
	M2C2 - Transizione energetica e mobilità sostenibile	24.47	12.6%	+2.9%
	M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15.57	8.0%	+1.3%
Missione 3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile	M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	9.87	5.1%	-34.4%
	M3C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria e sulla sicurezza stradale	22.79	11.7%	-8.0%
	M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	0.95	0.5%	+51.4%
Missione 4: Istruzione e ricerca	M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19.08	9.8%	-1.8%
	M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	10.96	5.6%	-4.2%
Missione 5: Coesione e inclusione	M5C1 - Politiche per il lavoro	7.71	4.0%	+15.8%
	M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	8.32	4.3%	-25.8%
	M5C3 - Interventi speciali di coesione territoriale	0.88	0.5%	-55.3%
Missione 6: Salute	M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza territoriale	7.75	4.0%	+10.7%
	M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio nazionale	7.88	4.1%	-8.7%
Missione 7: REPower EU	M7C1 - Capitolo REPower EU	11.18	5.7%	Nuova
	Totale	194.42	100.0%	+1.5%

¹³ Corte dei conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - II semestre 2023*

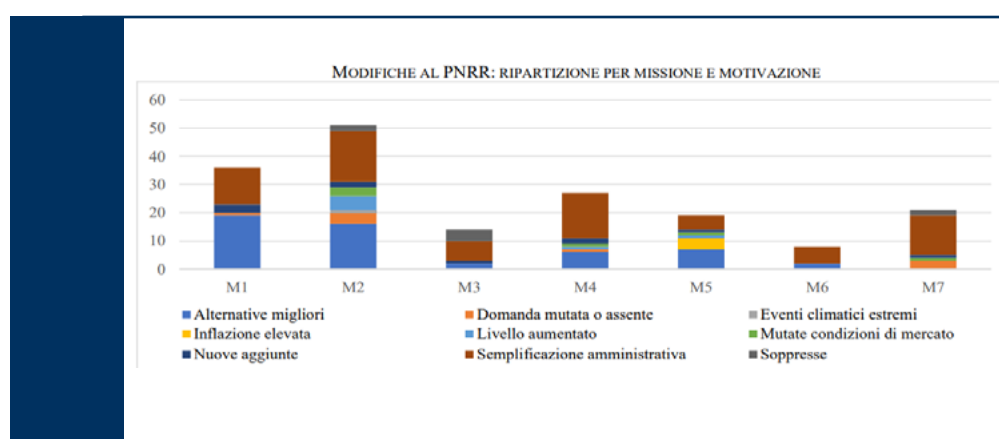
¹⁴ European Parliament Research Service - *Next Generation EU (NGEU) delivery - How are the Member States doing? (2025)*

¹⁵ *Ibidem*

A valle di questo processo, il Piano finanzia oggi **274 milestone e 340 target** (614 M&T in totale), contro i 527 originari, confermando che la revisione ha riguardato sia il disegno degli obiettivi sia la loro quantificazione economica.

Le motivazioni di fondo che emergono dal confronto tra Piano iniziale e Piano rivisto sono coerenti con le valutazioni di Corte dei conti, come rappresentato anche dalla *Figura 2*, SVIMEZ e Assonime. Anzitutto quella della **capacità amministrativa e operativa**: il Rapporto SVIMEZ 2024 documenta forti differenze territoriali nella capacità di progettare, bandire e realizzare gli interventi, oltre ad un coinvolgimento spesso limitato e poco efficace delle amministrazioni locali, con i comuni del Mezzogiorno in maggiore difficoltà nel trasformare le risorse PNRR in cantieri e servizi effettivi¹⁶. A questo si aggiunge il tema dei **tempi reali**: la Corte dei conti segnala una durata media delle opere PNRR ormai superiore ai 500 giorni, con una fase di esecuzione in progressivo allungamento, mentre Assonime rileva che una quota non trascurabile dei progetti che avrebbero dovuto chiudere entro il 2025 non è ancora rendicontata¹⁷.

Figura 2 - Modifiche al PNRR: Ripartizione per missione e motivazione



18

Infine, l'**inflazione** e l'aumento dei **costi unitari** – insieme alle strozzature di offerta – hanno reso rapidamente irrealistici molti rapporti “euro/output” fissati nel 2021, imponendo una revisione sia dei volumi attesi sia delle risorse allocate a diverse misure.

Dal punto di vista delle **risorse per Missione**, il briefing EPRS conferma quanto emerge dal grafico in figura 2: a dotazione complessiva pressoché invariata, il Piano è stato “**ribilanciato dall'interno**”. La **Missione 1** resta uno dei pilastri del PNRR, ma il suo peso relativo si riduce leggermente, mentre la **Missione 2** cresce e diventa il principale vettore di riallocazione delle risorse, con un rafforzamento netto dei capitoli legati a energia, fonti rinnovabili ed economia circolare. Le altre Missioni mostrano aggiustamenti più selettivi: in **M3** e **M4** il profilo di spesa viene limato su alcune linee (grandi opere ferroviarie, ricerca), mentre in **M5** e **M6** si osserva uno spostamento verso politiche del lavoro e sanità territoriale a scapito di interventi di coesione più diffusi. In parallelo, la nuova **Missione 7 – REPowerEU** introduce una “fascia” aggiuntiva di risorse dedicate alla sicurezza energetica che completa il quadro di ricalibrazione evidenziato dalla figura¹⁹.

Letti insieme ai dati nazionali sui 527 M&T originari, questi scostamenti confermano che le Missioni **più “colpite”** dal riallineamento di costing e M&T sono **M1** e **soprattutto M2**, che continuano a concentrare la quota prevalente di risorse e obiettivi ma con una maggiore polarizzazione verso energia, fonti rinnovabili ed economia circolare; seguono **M5** e **M6**, dove si riscontra un rafforzamento delle politiche del lavoro e della sanità territoriale a fronte di tagli ad alcune linee di coesione e infrastrutture sociali, e **M3-M4**, interessate da riduzioni mirate su alcune grandi opere ferroviarie e su parte degli interventi di ricerca e trasferimento tecnologico.

¹⁶ SVIMEZ - *Rapporto SVIMEZ 2024, Il Pnrr e la coesione (2024)*

¹⁷ Corte dei Conti - *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR al I semestre 2025 (2025)* e ASSONIME - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: lo stato di attuazione <https://www.astrid-online.it/static/upload/note/note-e-studi-8-2025.pdf>

¹⁸ Corte dei Conti - *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR al I semestre 2025 (2025)*

¹⁹ European Parliament Research Service - *Next Generation EU (NGEU) delivery – How are the Member States doing? (2025)*

1.2.3 Target più governabili: il modello “Facility”

L'esperienza di questi anni ha mostrato quindi che un PNRR costruito quasi solo su target numerici “puri” è molto esposto a fattori fuori controllo: aumento dei prezzi, domanda di mercato insufficiente, scarsità di materiali, colli di bottiglia autorizzativi. La Corte dei conti, nella Relazione sullo stato di attuazione del PNRR al I semestre 2025, ricorda che proprio queste “circostanze oggettive” – richiamate anche dalla Comunicazione C/2024/4618 della Commissione – hanno portato a eliminare alcuni obiettivi, introdurne di nuovi e modificare in modo sostanziale decine di M&T²⁰.

In questo contesto la revisione del Piano ha portato quindi, in alcuni casi, a ripensare la **metrica stessa di avanzamento**, affiancando agli obiettivi fisici un modello di gestione in cui i target diventano **più governabili perché ancorati a decisioni amministrative e contrattuali** piuttosto che alla completa realizzazione delle opere entro il 2026.

È su questo sfondo che si inserisce la trasformazione di alcune misure in “**facility**”, uno strumento finanziario semplificato, in cui l'intera dotazione finanziaria della misura viene trasferita ad un singolo soggetto attuatore²¹. Nel **Manuale delle attività di controllo** sugli interventi del PNRR di competenza del MIMIT, per esempio, gli “interventi gestiti come Facility” sono definiti come misure in cui l'intera dotazione finanziaria viene trasferita, tramite **Accordi attuativi**, a uno o più **oggetti attuatori** (Invitalia S.p.A. e/o CDP Venture Capital SGR), ai quali sono affidati anche compiti di monitoraggio, audit e controllo sugli interventi finanziati²².

In altre parole, si concentra su un unico gestore specializzato la responsabilità operativa di selezionare i beneficiari finali, stipulare i contratti e monitorare l'utilizzo delle risorse, mentre l'Amministrazione mantiene il presidio regolatorio e strategico.

Nel modello *facility*, l'attenzione si sposta dal raggiungimento delle M&T all'impegno, entro la fine del 2026, dell'**intera dotazione e contrattualizzazione** a favore dei beneficiari, nel rispetto delle regole PNRR (DNSH, aiuti di Stato, assenza di doppio finanziamento). La realizzazione fisica dei progetti può proseguire oltre il 2026, nel normale ciclo di vita degli investimenti: ai fini RRF conta che lo strumento finanziario sia pienamente attivato, non che ogni intervento sia già concluso.

Questo approccio è evidente in alcune misure della revisione PNRR gestite come facility (es. Tecnologie Net Zero, Fondi di venture capital per transizione ecologica e digitale, Autoproduzione da FER), dove l'obiettivo è **allocare il 100% delle risorse tramite procedure competitive o chiamate a progetto**, con obbligazioni giuridicamente vincolanti verso i beneficiari²³.

In sintesi, la trasformazione di alcune misure in facility rappresenta un aggiustamento pragmatico dell'impianto originario dei target numerici: invece di concentrarsi soprattutto sui volumi fisici da realizzare entro il 2026, si definiscono **target di impegno delle risorse** basati su atti amministrativi e contratti, più semplici da monitorare e verificare. Questo non sostituisce la necessità di valutare, nel medio periodo, l'effettivo impatto degli investimenti sottostanti; ma, sul piano della compliance PNRR, contribuisce a rendere gli obiettivi più gestibili e ad allineare meglio milestones, targets e capacità concreta del sistema di attuare il Piano.

Tema invece irrisolto quello della rigida applicazione del regime degli aiuti di Stato, per il quale in talune circostanze e relativamente al raggiungimento di determinati target, si dovrebbe prevedere il ricorso all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dispone che: “Possono considerarsi compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a facilitare lo sviluppo di talune attività economiche o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.”

20 Commissione Europea - [Comunicazione C/2024/4618 \(2024\)](#)

21 Corte dei Conti - [Relazione sullo stato di attuazione del PNRR al I semestre 2025 \(2025\)](#)

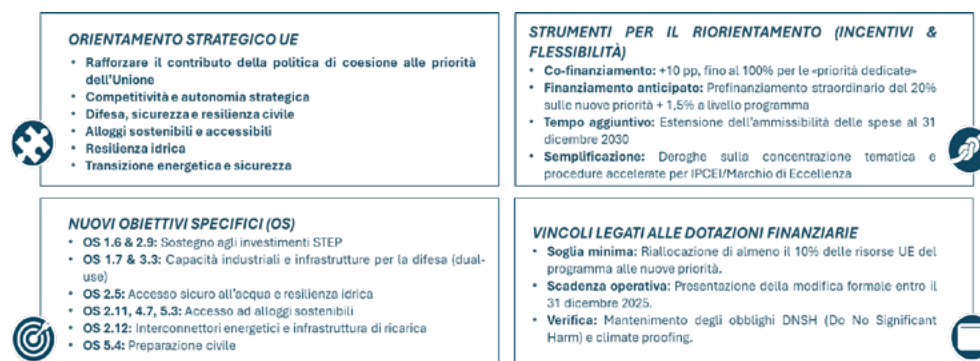
22 Ministero delle Imprese e del Made in Italy - [Report di Monitoraggio del PNRR del Ministero: Relazione semestrale \(2025\)](#)

23 Ministero delle Imprese e del Made in Italy - [Manuale delle attività di controllo sugli Interventi del PNRR di competenza del Ministero delle Imprese e del Made in Italy \(2025\)](#)

24 Ministero delle Imprese e del Made in Italy - [Manuale delle attività di controllo sugli Interventi del PNRR di competenza del Ministero delle Imprese e del Made in Italy \(2025\)](#)

1.3 RIESAME INTERMEDIO DELLA POLITICA DI COESIONE 2021-2027

Figura 3: novità riesame intermedio (Mid-Term Review, MTR) della politica di Coesione 2021-2027
(fonte: ns rielaborazione su Regolamento (UE) 2025/1914)



Il **riesame intermedio (Mid-Term Review, MTR) della politica di Coesione 2021-2027**, formalizzato dal [Regolamento \(UE\) 2025/1914²⁵](#), rappresenta ben più di un semplice aggiustamento tecnico-finanziario in corso d'opera. Esso costituisce una risposta strutturale e strategicamente orientata dell'Unione Europea a un contesto geopolitico, economico e sociale radicalmente mutato rispetto all'avvio della programmazione. In continuità con lo spirito del Regolamento STEP (Strategic Technologies for Europe Platform) del febbraio 2024 ([Reg. UE 2024/795²⁶](#)), il pacchetto MTR mira a conferire maggiore slancio e coerenza strategica all'agenda della coesione, allineandola con le priorità emerse negli ultimi anni: la competitività industriale e tecnologica, la sicurezza energetica e idrica, la difesa e la resilienza civile, nonché l'accesso ad alloggi sostenibili.

La logica sottostante è chiara: trasformare il momento del riesame – previsto dall'articolo 18 del Regolamento (UE) 2021/1060 – da obbligo procedurale a opportunità di *riorientamento strategico*. Per incentivare le Autorità di Gestione e gli Stati membri a incorporare tempestivamente queste nuove priorità nei programmi operativi, la Commissione ha introdotto un pacchetto di *incentivi e flessibilità* senza precedenti nel ciclo di programmazione in corso. Tra questi spiccano:

- un **tasso di cofinanziamento UE incrementato di 10 punti percentuali²⁷**, fino a un massimo del **100%**, per le “priorità dedicate” ai nuovi obiettivi specifici (es. difesa, housing, resilienza idrica, interconnettori energetici);
- un **prefinanziamento straordinario una tantum** del 20%²⁸ sulle risorse programmate per tali nuove priorità, erogato entro 60 giorni dall'approvazione della modifica;
- un **prefinanziamento aggiuntivo** pari all'1,5%²⁹ del sostegno UE totale per i programmi che riallocano almeno il 10% delle risorse verso le nuove priorità;
- la **proroga del termine di ammissibilità delle spese al 31 dicembre 2030³⁰** per i programmi che raggiungono la suddetta soglia del 10%, riducendo significativamente il rischio di disimpegno (decommitment) e allungando, di fatto, l'orizzonte attuativo.

Questi meccanismi premiali, rendono economicamente e operativamente conveniente per le Amministrazioni l'adesione al riorientamento proposto. Il regolamento opera, in sostanza, una distinzione tra una semplice

²⁵ Regolamento (UE) 2025/1914 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2025, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio.

²⁶ Regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP)

²⁷ L'Art. 1 punto 1 lettera c) del Regolamento 2025/1914 introduce la deroga l'articolo 112, paragrafi 3 e 4, del regolamento (UE) 2021/1060.

²⁸ L'Art. 1 punto 1 lettera c) del Regolamento 2025/1914 prevede prefinanziamento straordinario in aggiunta al prefinanziamento annuale per il programma di cui all'articolo 90, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE) 2021/1060 e all'articolo 51, paragrafi 2, 3 e 4, del regolamento (UE) 2021/1059

²⁹ L'Art. 1 punto 4 del Reg. 2025/1914 modifica il Regolamento (UE) 2021/1058 introducendo l'art.7 bis recante “Disposizioni specifiche riguardanti il riesame intermedio e la relativa flessibilità”.

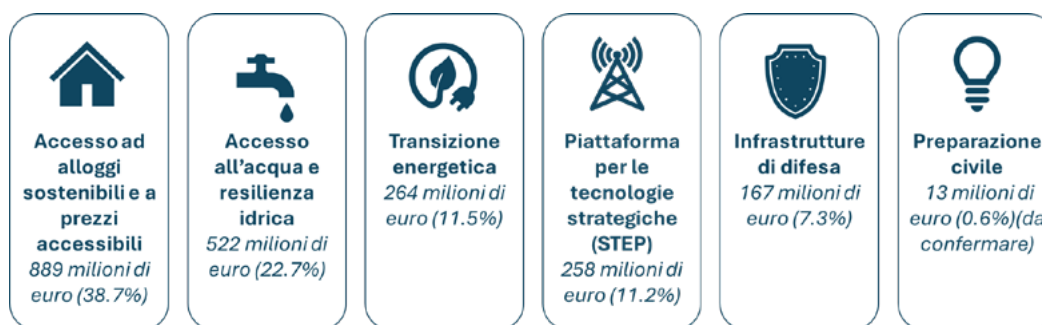
³⁰ L'Art. 2 punto 2 del Reg. 2025/1914 aggiunge all'Art.10 del Regolamento (UE) 2021/1056 che in deroga all'articolo 63, paragrafo 2, e all'articolo 105, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/1060, il termine ultimo per l'ammissibilità delle spese e il disimpegno è il 31 dicembre 2030.

riallocazione interna di risorse, che non dà accesso agli incentivi, e una riprogrammazione sostanziale che introduce *nuovi o maggiori investimenti* nelle cinque aree prioritarie.

Un segnale emblematico della volontà di semplificare e accelerare l'assorbimento delle nuove agende è stata la deroga, già operativa nel 2024, alla procedura formale di riesame intermedio per i programmi che hanno inserito assi prioritari STEP. Tale approccio "premiante", per chi anticipa le priorità comunitarie, trova ulteriore sviluppo nel MTR, che estende la logica STEP ad altri settori. In particolare, il pacchetto introduce nuovi Obiettivi Specifici per la **difesa e la preparazione civile** (OS 1.7 e OS 3.3), promuovendo capacità industriali e infrastrutture resilienti, anche a duplice uso civile-militare (il cd. *dual use*). Ciò prefigura un probabile allargamento futuro del perimetro STEP alle tecnologie per la difesa, integrando pienamente questa dimensione nella strategia per l'autonomia strategica e la sicurezza europea.

La risposta del sistema italiano a questa opportunità è stata significativa. In occasione della riunione annuale sulle performance di ottobre 2025, ben **25 programmi su 48³¹** hanno comunicato a livello tecnico l'intenzione di aderire al riesame intermedio, impegnandosi a riallocare sulle nuove priorità un importo complessivo di circa **2,3 miliardi di euro in quota UE**. La suddivisione di queste risorse riflette chiaramente le urgenze percepite a livello territoriale negli ambiti tematici illustrati nella seguente figura:

Figura 4: Riprogrammazione MTR – Programmi 2021-2027 Italia (fonte: nostra rielaborazione da dati RAP 2025 DPCoes)



A queste risorse si aggiungono ulteriori **202,3 milioni di euro** destinati alla riqualificazione e formazione dei lavoratori collegata alla priorità STEP e alla decarbonizzazione, nell'ambito di programmi del FSE+. Questo dato evidenzia come il riorientamento strategico non sia confinato al solo FESR, ma interessi trasversalmente i fondi, promuovendo un approccio integrato tra investimenti in tecnologie e sviluppo di competenze.

Il MTR 2025 segna dunque una tappa fondamentale nella **trasformazione della politica di coesione**: da strumento principalmente volto a ridurre i divari territoriali, a piattaforma finanziaria agile e strategica, chiamata a rispondere con tempestività a crisi e priorità sovranazionali. L'impegno finanziario espresso dall'Italia dimostra che il sistema delle Autorità di Gestione ha colto la portata dell'opportunità. Per il nostro Paese, questa evoluzione impone non solo di finalizzare con successo le modifiche tecniche entro la scadenza, ma di assimilare strutturalmente il nuovo approccio alla programmazione: più reattivo, strategicamente allineato e orientato alla performance. La capacità di gestire questo riorientamento "in corsa" costituirà un banco di prova cruciale e un'esperienza fondamentale in vista della più complessa sfida della programmazione 2028-2034.

³¹ Riesame annuale della performance (RAP) – Anno 2025: Relazione sui lavori. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Disponibile al seguente: [Link](#)

2. IL NEGOZIATO VERSO LA PROGRAMMAZIONE 2028-2034 TRA NUOVA GOVERNANCE E NUOVO MODELLO DI GESTIONE DELLE RISORSE

2.1 MODELLI A CONFRONTO. IL DIBATTITO NELLA COMUNITÀ SCIENTIFICA, PRESSO LE AMMINISTRAZIONI E GLI OPERATORI ECONOMICI

La nuova programmazione europea 2028-2034 pone una serie di sfide ed opportunità derivanti dall'introduzione – secondo la proposta avanzata dalla Commissione europea – di politiche basate sui risultati o performance based, ben evidenziate da una serie di studi e ricerche compiuti da enti indipendenti a livello europeo.

Una delle questioni principali riguarda la **responsabilità e la legittimità della spesa dei fondi provenienti dall'UE**, per le quali è necessario un sistema di governance multilivello trasparente e accurato. L'attenzione degli attuali meccanismi di valutazione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) si concentra quasi esclusivamente sulla **legittimità della spesa**, piuttosto che sul **valore aggiunto offerto dalle valutazioni basate sul raggiungimento di determinati risultati**³². Senza un'adeguata struttura per l'analisi del valore aggiunto adottata dall'Unione europea, i meccanismi di valutazione non riescono ad incoraggiare una crescita reale all'interno degli Stati membri. La difficoltà di imporre un quadro imparziale per l'analisi del valore aggiunto è dovuta anche alla **mancanza di indicatori solidi**, fondamentali per determinare con precisione l'impatto a lungo termine delle decisioni politiche e dei relativi finanziamenti. La determinazione di una serie prestabilita di indicatori per la valutazione delle politiche comporta il rischio di creare una parvenza di legittimità, il che significa che gli Stati membri dovrebbero sviluppare i propri indicatori nazionali, per misurare il valore aggiunto, che dovrebbe essere verificata e approvata dalla Commissione europea³³. Tuttavia, le differenze che ancora attualmente persistono tra gli Stati membri, tra cui la capacità istituzionale, l'insufficiente finanziamento delle autorità di audit e la mancanza verso questi organismi di una cultura di indipendenza e trasparenza, rendono lo sviluppo di indicatori specifici su base nazionale una difficoltà insormontabile³⁴.

Un'altra sfida posta dall'istituzione di politiche basate sui risultati è rappresentata dagli stessi dati che dovrebbero supportare i meccanismi di misurazione. **L'accesso ai dati è, infatti, fondamentale per un utilizzo più esteso delle informazioni legate alle performance**³⁵. Gli attuali processi di raccolta e verifica dei dati – a causa dell'assenza di un controllo centralizzato – sono spesso inaffidabili, con rischi di frode ed irregolarità, che possono compromettere la verifica del raggiungimento degli obiettivi da parte degli Stati membri³⁶. Una migliore armonizzazione dei dati tra gli Stati membri dell'UE e un maggiore controllo per garantire una sana gestione finanziaria sono quindi fondamentali per migliorare la struttura della politica performance based. Nonostante la continua resistenza dei singoli Paesi, l'istituzione di una banca dati a livello UE per il monitoraggio *real time* dovrebbe essere seriamente considerata come un passo avanti fondamentale³⁷.

Infine, un'ulteriore sfida presentata da questo nuovo modello di elaborazione delle politiche performance based è un aumento della “contrattualizzazione” del rapporto tra i singoli Stati membri e la Commissione europea³⁸. Come dimostrato dai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, che adottano proprio questo tipo

32 Schout, Adriaan; Clingendael Institute (2023): “EU Budget Proposals: Caught between Ambition and Governance Failure.” 3.

33 Schout, Adriaan; Clingendael Institute (2023): “EU Budget Proposals: Caught between Ambition and Governance Failure.” 17.

34 Ibid.

35 Desai D, Fedorova A, Lutringher C, Makovskyy S, Mexi M, Monti L, Panizza U, Tchernalykh N, Vallet G (2024). Monitoring The Performance of Large-Scale Public Funds: From Nextgenerationeu to the Reconstruction in Ukraine. Luiss School Of Government Working Paper Series, vol. Policy Brief n. 01/2024, ISSN: 2282-4189

36 European Commission Directorate-General for Budget (2024): “Annual report on internal audits carried out in 2023” . Publications Office of the European Union. Disponibile al seguente link: doi/10.2761/572530

37 European Parliament (2025) “Performance-based Instruments How could their design be improved?”, Budgetary Support Unit, Directorate-General for Budgetary Affairs. Disponibile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/769432/BUDG_STU\(2025\)769432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/769432/BUDG_STU(2025)769432_EN.pdf).

38 Bokhorst, David, and Corti, Francesco. “Governing Europe’s Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion.” *Government and Opposition* 59, no. 3 (2024): 718–34.

di approccio, questi non sono una dichiarazione d'intenti da parte del governo, ma un impegno a produrre risultati da parte dello Stato beneficiario. Tutte le componenti dell'apparato politico, compresi parlamenti, regioni e parti sociali, devono impegnarsi affinché i traguardi e gli obiettivi prefissati vengano raggiunti. Il mancato raggiungimento di tali obiettivi, infatti, può comportare una riduzione o un ritardo nei pagamenti. Inoltre, la rigida definizione *ex-ante* di targets e milestones, con scarsa flessibilità per gli aggiustamenti *ex-post*, potrebbe potenzialmente ridurre i margini di manovra per gli altri attori coinvolti nel processo decisionale, quindi rafforzare le dinamiche di centralizzazione. A conferma di questo, i primi studi empirici sull'analisi dei PNRR nazionali hanno rilevato la difficoltà di coinvolgimento delle parti sociali e delle regioni nella formulazione dei piani, poiché le consultazioni sono rimaste insufficienti³⁹. Allo stesso modo, nell'attuazione, l'approccio performance based rischia di canalizzare grandi quantità di fondi, in un breve lasso di tempo, come missione politica per garantire il successo in termini di output anziché concentrarsi sulla qualità delle politiche e sulla loro attuazione in termini di outcome⁴⁰. Dal lato delle amministrazioni chiamate alla gestione delle risorse, si coglie anche **la preoccupazione che l'abbinamento di Milestone e Target ai singoli interventi rischierebbe di ingessare eccessivamente la programmazione oltre che rendere difficile la ricerca di indicatori di outcome in grado di misurare il singolo impatto degli interventi stessi soprattutto se legati a territori molto circoscritti**. Una maggiore flessibilità sarebbe assicurata dalla **predeterminazione di target legati ai capitoli di spesa**. Un'altra preoccupazione, sempre legata ai target, è quella di non legare gli stessi ad un rigido costing, optando invece per forbici di costi unitari, che permetterebbero una maggiore flessibilità ed eviterebbero i problemi evidenziati *supra* nel par 1.2.2.

Dall'altro lato, l'approccio performance based presenta indubbiamente anche molte opportunità e aspetti positivi. Una di queste è la **possibilità, per gli Stati membri, di assumersi la responsabilità dei propri obiettivi**. Una delle maggiori sfide che l'UE ha dovuto affrontare in passato è stata l'imposizione di obiettivi irrealistici agli Stati membri, che ha creato attriti all'interno del quadro di governance intergovernativa. Ciò è evidente nelle intenzioni delle linee guida della better regulation, che mirano a creare politiche realisticamente percorribili sia per gli Stati membri che per la stessa Unione europea⁴¹.

Sebbene questi meccanismi – come descritto in precedenza – spostino l'enfasi sui governi nazionali attraverso accordi di governance multilivello che riducono l'influenza territoriale, rafforzano contemporaneamente il **nesso tra impegni di riforma e allocazione delle risorse**⁴². Il quadro di condizionalità introduce quindi meccanismi di responsabilità più forti, garantendo che l'accesso ai finanziamenti dipenda da criteri di performance trasparenti e contribuendo a garanzie più affidabili contro l'uso improprio delle risorse. In prospettiva, ciò è particolarmente vero nell'ambito dei fondi di coesione, in quanto i fondi precedentemente indipendenti per agricoltura, coesione e migrazione verrebbero raggruppati in un unico grande piano con erogazioni condizionate a piani di riforma concordati in precedenza⁴³. Un approccio quest'ultimo non pienamente condiviso dalle amministrazioni attualmente impegnate nella gestione delle risorse dei singoli Fondi, che vedono nell'accorpamento il rischio di uno sviamento dagli obiettivi originari dell'intervento europeo.

In secondo luogo, una maggiore tutela del bilancio è emersa come una preoccupazione centrale per la Commissione, che comprende sia la prevenzione delle frodi che l'utilizzo mirato dei fondi: l'approccio sistemico basato sull'analisi della performance dei risultati mira a garantire che le risorse siano utilizzate per gli obiettivi previsti, mantenendo al contempo standard di supervisione adeguati⁴⁴. Infine, perseguendo questo tipo di approccio, viene anche sostanzialmente rafforzato il rapporto tra l'utilizzo dei fondi UE e lo Stato di diritto, mantenendo condizioni rigorose per l'accesso alle risorse UE. Uno degli esempi più eclatanti riguarda i prossimi piani di partenariato nazionali e regionali che, nella proposta attuale, accorperebbero insieme 14 fondi esistenti. La Commissione propone di estendere i requisiti di conformità ai principi dello Stato di diritto e alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali come condizioni abilitanti per tutti i fondi. Questa estensione potrebbe consentire la sospensione dei pagamenti della Politica agricola comune (PAC) per violazioni della Carta – in precedenza applicabili solo ai finanziamenti per la coesione e la migrazione⁴⁵.

In quanto sia evidente l'intenzione di diffondere l'approccio performance based non solo nel prossimo QFP,

39 Ibid.

40 Ibid.

41 Schout, Adriaan, and Andrew Jordan. 2007. "The EU and 'Governance.'" POLITICO. October 24, 2007. <https://www.politico.eu/article/the-eu-and-governance-2/>.

42 Barana M., Bursi M. and Cinciripini L. (2025), How to Fund European Ambitions? Opportunities and Challenges for the Next MFF, Istituto Affari Internazionali, n. 25/15

43 Ibid.

44 Ibid.

45 Ibid.

ma presumibilmente anche in altri strumenti di finanziamento futuri, in quanto per alcuni studiosi diviene necessario ripensare il modo in cui il Parlamento europeo esercita il controllo sul bilancio⁴⁶. Ciò alla luce del fatto che, con l'adozione del PNRR, si è registrato un riequilibrio dei poteri e delle funzioni relative alle finanze dell'UE tra le istituzioni europee a favore della Commissione e a scapito del Parlamento nella sua veste di Autorità di Bilancio⁴⁷. Con riferimento, infatti, all'attuazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, il Parlamento è informato dalla Commissione in merito ai progressi relativi a traguardi, obiettivi e agli indicatori comuni. Sebbene i dialoghi periodici costituiscano un'occasione di scambio di opinioni con la Commissione, il Parlamento non può utilizzare le informazioni sulla performance per influenzare l'attuazione dei piani. In riferimento invece alla politica di coesione, il Parlamento europeo storicamente sottopone alla Commissione "orientamenti generali per l'elaborazione del bilancio" e, una volta adottato il bilancio dell'UE, ha il diritto esclusivo di concederne il discarico. A tal fine, il Parlamento deve non solo verificare l'accuratezza della spesa, bensì anche esaminare la sana gestione finanziaria e il conseguimento degli obiettivi di performance⁴⁸. La necessità di stabilire un equilibrio e una convivenza pacifica anche a livello di istituzioni europee saranno, evidentemente, elementi decisivi per la buona resa di questo strumento di valutazione.

Si rileva, infine, come **l'introduzione dell'approccio performance based sarebbe agevolata dalla riduzione drastica degli interventi**, abbandonando la logica della polverizzazione delle risorse in una moltitudine di micromisure e microinterventi.

2.2 LA POSIZIONE DEGLI STATI MEMBRI E DELLE ISTITUZIONI EUROPEE

La nuova programmazione si appresta ad essere pensata e stilata e prenderà forma con un nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), una serie di programmi di sviluppo, i quali toccheranno vari ambiti della vita comunitaria e della strategia dell'Unione dal 2027 al 2033.

Sarà il terzo QFP che verrà affiancato dal *Performance Framework* (Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione), introdotto per la prima volta nel ciclo di programmazione 2014-2020 per migliorare l'efficacia dell'attuazione dei programmi delle politiche di coesione cofinanziati da risorse europee⁴⁹. Nel QFP 2021-2027 il Performance Framework ha fornito indicatori di output e di risultato collegati a specifici programmi ed obiettivi e target intermedi (milestones) da raggiungere a metà del settennio⁵⁰.

La Commissione europea, alla quale spetta la predisposizione della proposta di quadro finanziario pluriennale e la relativa base regolamentare per la gestione delle sue risorse, alla luce della gestione dei fondi di coesione del QFP 2021-2027, ha rilevato delle criticità, come **l'eccessiva complessità e frammentazione tra i programmi, la mancanza di flessibilità per rispondere a nuove priorità, monitoraggio incoerente, reporting disperso su molte piattaforme e documenti**⁵¹. Il nuovo QFP dovrà «essere pronto ad occuparsi di priorità politiche come la competitività, la sicurezza, la difesa, la migrazione, le transizioni verde e digitale, la ricerca, l'innovazione e dovrà adattarsi ai bisogni in divenire dell'UE»⁵².

La proposta del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), presentata il 16 luglio 2025, rappresenta quindi il documento strategico⁵³ che disegnerà le priorità ed il metodo di azione dell'Unione Europea per il decennio che seguirà quello uscente. La Commissione ha espresso la sua volontà di rivedere e rimodellare la politica di coesione, rendendola più simile ad una **programmazione strategica, centralizzata su obiettivi e risultati**, ispirato all'esperienza di NextGenerationEU⁵⁴. Secondo questo approccio, la governance multilivello andrebbe

46 European Parliament (2025) "Performance-based Instruments How could their design be improved?", Budgetary Support Unit, Directorate-General for Budgetary Affairs. Disponibile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/769432/BUDG_STU\(2025\)769432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/769432/BUDG_STU(2025)769432_EN.pdf).

47 Ibid.

48 Parlamento europeo (2024), "Quadro di riferimento della performance per il bilancio dell'UE - Concetti e pratiche", Dipartimento tematico Affari di bilancio, Direzione generale delle Politiche interne PE 760.700.

49 Parlamento Europeo, RELAZIONE sulla politica di coesione 2014-2020 - Attuazione e risultati negli Stati membri, Rel- A9-0049/2024, 21.2.2024

50 Cfr. ibidem.

51 Commission staff working document impact assessment report accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a budget expenditure tracking and performance framework and other horizontal rules for the union programmes and activities, Bruxelles, 16.7.2025, COM(2025) 545 final, p 5.

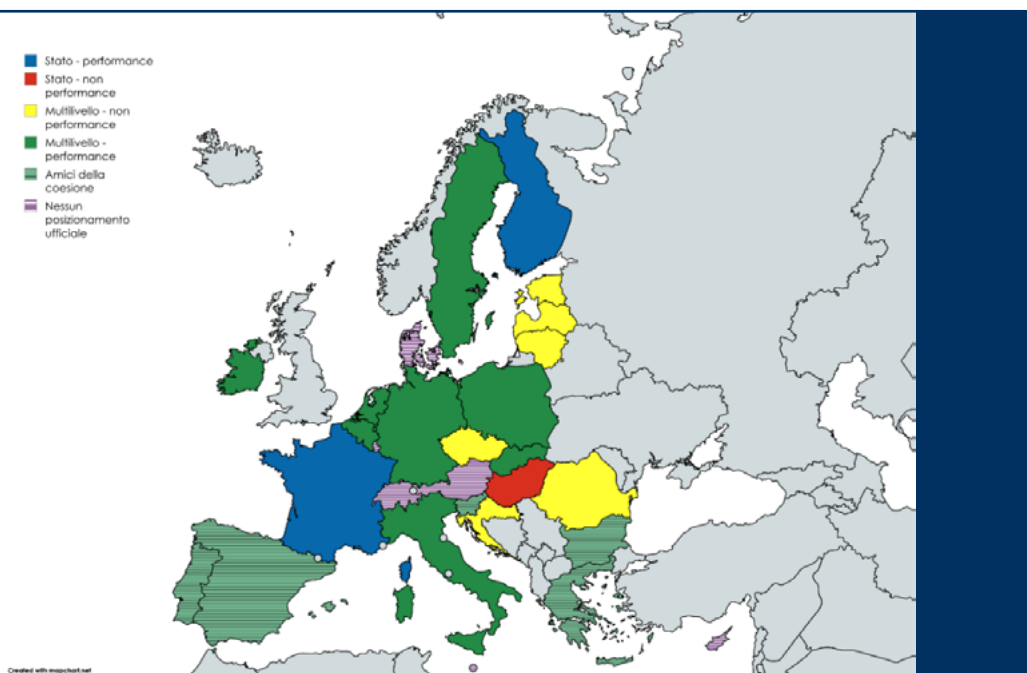
52 Ivi, p. 2.

53 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034*, Bruxelles, 16.7.2025, COM(2025) 570 final.

54 Cfr. ivi.

rivista e coordinata a livello comunitario, suggerendo partenariati nazionali e regionali⁵⁵ e garantendo la flessibilità necessaria agli Stati affinché possano definire «capitoli nazionali, settoriali e [nel caso] regionali e territoriali»⁵⁶. La Commissione spinge perché **la politica di coesione si basi sui risultati, con pagamenti «subordinati al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi in materia di investimenti e riforme connessi»**⁵⁷, attuando un approccio, come delineato nel capitolo precedente, *performance-based* e una governance centralizzata (sul modello dell'esperienza dei Piani di Ripresa e resilienza).

Figura 5



Paesi membri, istituzioni europee e famiglie politiche europee hanno reagito alla comunicazione della Commissione, specificando le proprie posizioni, dubbi e linee di frattura rispetto alla proposta di riforma del QFP post-2027, ciascuna assumendo posizioni differenti e, benché concordati, con sfumature diverse (vedi sopra *Figura 5*).

Come evidenziato, i Paesi membri più allineati con l'impostazione della Commissione Europea risultano essere Finlandia⁵⁸ e Francia. Al di là del sostegno all'approccio *performance-based*⁵⁹, la **Francia** articola più dettagliatamente la sua posizione, ribadendo **la centralità dei piani nazionali nella definizione delle priorità degli Stati membri e nella gestione dei fondi** pur prevedendo il coinvolgimento di altri attori, come le regioni⁶⁰, in un'ottica di coordinamento.

Il gruppo numericamente più consistente è composto dai Paesi favorevoli all'approccio *performance-based*, seppur con diverse sfumature e contrari alla gestione centralizzata. Le differenze all'interno di questo gruppo riguardano principalmente **l'intensità d'adozione dell'approccio *performance-based***, nonché l'accettazione di alcuni caratteri e meccanismi affini ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza. Belgio⁶¹, Germania⁶², Irlanda⁶³,

55 Cfr. *ivi*, pp. 6-7, p. 26.

56 *Ivi*, p. 5.

57 *Ivi*, p. 7.

58 Cfr. EU Multiannual Financial Framework for 2028-2034,

<https://valtioneuvosto.fi/en/finlands-eu-policy/finland-in-the-european-union/eu-multiannual-financial-framework-for-2028-2034?m>

59 Approccio al quale si apre, con condizioni. Cfr. Note from the French authorities, Subject: French proposals for the post-2027 multiannual financial framework, marzo 2025, pp. 9-10.

60 Cfr. *ivi*, pp. 4, 9-10.

61 Cfr. The Government of Flanders's key priorities regarding the Multiannual Financial Framework (MFF) post-2027, Government of Flanders, aprile 2025, pp. 4-5.

62 Cfr. Joint statement of the German Federal Government and the Länder on EU cohesion policy beyond 2027, dicembre 2024, pp. 3, 6, 9.

63 Cfr. Ireland's position on the future of Cohesion Policy, marzo 2025, pp. 3-6.

Paesi Bassi⁶⁴, Slovacchia⁶⁵ e Svezia⁶⁶ risultano i più proiettati a sviluppare un approccio performance-based strutturato, reputandolo criterio centrale nell'allocazione dei fondi (Germania, Paesi Bassi, Svezia) o strumento di miglioramento (Belgio, Irlanda, Slovacchia).

Più caute risultano le posizioni di **Italia**⁶⁷ e Polonia⁶⁸. Sebbene sostenga il procedere verso un approccio incentrato sui risultati⁶⁹, l'Italia richiede **garanzie essenziali alla Commissione per quel che riguarda la «piena titolarità degli Stati membri nella definizione [...] delle priorità nazionali»⁷⁰ oltre che «coerenza ed efficacia nella definizione degli indicatori volti a misurare i risultati»⁷¹. L'adesione della Polonia all'approccio performance-based appare essere settoriale e condizionale, piuttosto che sistemico⁷².**

A questo gruppo si possono aggiungere anche Bulgaria, Grecia, Portogallo, Slovenia e Spagna se si considera che suddetti Paesi rientrano nei firmatari di un non-paper congiunto⁷³, in risposta alle disposizioni della Commissione, con il quale viene sostenuta la governance multilivello nella politica di coesione.

Benché tra questi ultimi Stati membri vi sia anche l'**Ungheria**, il Paese ha successivamente pubblicato un proprio posizionamento che lo pone in **difesa di un modello Stato-centrico, contrario all'approccio performance-based**. Il rifiuto è motivato dal timore che tali strumenti riducano il ruolo degli Stati membri e introducano forme di sospensione arbitraria dei fondi e condizionalità eccessive⁷⁴.

Infine, Croazia⁷⁵, Estonia, Lettonia, Lituania⁷⁶, Repubblica Ceca⁷⁷ e Romania⁷⁸ riflettono un quarto tipo di posizionamento, preferendo una governance multilivello che ponga le regioni come attori principali della politica di coesione, formulando dubbi sull'approccio performance-based. In realtà, tali Paesi tratterebbero con molta cautela strumenti e meccanismi orizzontali simili ai Piani di Ripresa e Resilienza, tra cui il performance-based.

Tra le istituzioni europee, la governance multilivello risulta essere la scelta migliore. Il Parlamento⁷⁹, il Consiglio⁸⁰, il Comitato Economico e Sociale Europeo⁸¹ e il Comitato Europeo delle Regioni⁸² dispongono tutti convintamente a favore di un mantenimento di una gestione territoriale della politica di coesione. Escluso il CESE⁸³, le altre istituzioni hanno espresso una posizione critica sull'approccio performance-based.

Il Parlamento fa riferimento ad un modello che punti ai risultati e all'efficienza, ma rifiuta la performance come strumento di discrezionalità della Commissione⁸⁴ e un modello simile ai Piani di Ripresa e Resilienza.

Il Consiglio non rifiuta l'orientamento ai risultati, ma non esplicita nessun riferimento a milestones o

64 Cfr. Cohesion policy post-2027 Joint vision of Dutch central, regional and local government, ottobre 2024, p. 3.

65 Cfr. Preliminary Position of the Slovak Republic on the European Union's Cohesion Policy after 2027, pp. 1, 3-4, 13.

66 Cfr. Swedish position on cohesion policy after 2027, dicembre 2024, pp. 1-2.

67 Cfr. Audizione del Ministro Foti dinanzi alla commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 8 ottobre 2025, pp. 18, 25, 28-29.

68 Cfr. Poland's non-paper on the Multiannual Financial Framework post-2027, 1 luglio 2025, pp. 1-2.

69 La posizione italiana e quella francese sembrano assomigliarsi. Tuttavia, i posizionamenti espressi dai due Stati mettono in luce un'impostazione diversa del rapporto tra livello nazionale e territoriale: nel caso della Francia sembra muoversi top-down (dallo Stato alla regione), mentre nel caso dell'Italia bottom-up (dalla regione allo Stato). Cfr. Audizione del Ministro Foti dinanzi alla commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 8 ottobre 2025, pp. 28-29; Cohesion Policy in the future Multiannual Financial Framework, non-paper support by BG, CZ, EL, ES, HR, HU, IT, LT, LV, PL, PT, RO, SI, SK; Note from the French authorities, Subject: French proposals for the post-2027 multiannual financial framework, marzo 2025, pp. 4, 6-7.

70 Audizione del Ministro Foti dinanzi alla commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 8 ottobre 2025, p. 29.

71 Ibidem.

72 Cfr. Poland's non-paper on the Multiannual Financial Framework post-2027, 1 luglio 2025, p. 2.

73 Cfr. Cohesion Policy in the future Multiannual Financial Framework, non-paper support by BG, CZ, EL, ES, HR, HU, IT, LT, LV, PL, PT, RO, SI, SK.

74 Cfr. Erklärung Ungarns zu den Schlussfolgerungen des Rates zur Kohäsion und Kohäsionspolitik nach 2027, pp. 1-4.

75 Cfr. <https://www.gov.pl/web/funds-regional-policy/minister-k-pelczynska-nalezc-signs-the-joint-declaration-on-cohesion-policy-with-v47-ministers>

76 Cfr. <https://finmin.lrv.lt/en/news/lithuania-and-10-other-eu-countries-signed-a-joint-declaration-on-the-future-of-cohesion-policy-after-2027/>

77 Cfr. Key points for the Czech Republic's position on the direction of cohesion policy after 2027, Ministry of Regional Development National Coordination Authority, pp. 6-11.

78 Cfr. Preliminary position elements for the Interreg Programmes in view of the post-2027 Cohesion Policy, extract from the groundwork Interreg position in Romania, p. 1.

79 Cfr. Risoluzione del Parlamento Europeo, A revamped long-term budget for the Union in a changing world European Parliament resolution of 7 May 2025 on a revamped long-term budget for the Union in a changing world, p. 22.

80 Cfr. Consiglio dell'Unione Europea, Conclusioni sulla coesione e sulla politica di coesione dopo il 2027, 10 marzo 2025, pp. 5, 8-9.

81 Cfr. Parere del Comitato economico e sociale europeo Rafforzare l'orientamento ai risultati della politica di coesione dopo il 2027 – sfide, rischi e opportunità, pp. 1-3.

82 Il Comitato Europeo delle Regioni assume la posizione istituzionale più radicale, rifiutando qualunque alternativa che non sia basato sui territori. Cfr. 158th plenary session, 29-30 Novembre 2023, The future of Cohesion Policy post-2027, pp. 5, 7.

83 Il CESE si esprime favorevole ad un orientamento ai risultati, anche per quel che riguarda un sostegno finanziario condizionato. Cfr. Parere del Comitato economico e sociale europeo Rafforzare l'orientamento ai risultati della politica di coesione dopo il 2027 – sfide, rischi e opportunità, p. 1.

84 Cfr. Risoluzione del Parlamento Europeo, A revamped long-term budget for the Union in a changing world European Parliament resolution of 7 May 2025 on a revamped long-term budget for the Union in a changing world, p. 6.

pagamenti condizionati automatici.

Il CdR reputa importanti i risultati ma li lega alle sfide più difficili che l'Unione Europea affronterà nei territori⁸⁷.

Le principali famiglie politiche europee hanno, invece, rilasciato delle dichiarazioni ufficiali sul tema toccando diversi aspetti del prossimo QFP. Il Partito Popolare Europeo (PPE) si schiera apertamente a favore di una governance multilivello⁸⁵. Sull'approccio performance-based, si mostra invece preoccupato su eventuali meccanismi automatici e pone delle condizioni per il suo utilizzo, come la proporzionalità e il collegamento ad una politica specifica⁸⁶. Il Partito dei Social-democratici Europei (S&D) sposa una linea simile a quella del PPE, difendendo la governance multilivello come pilastro della politica di coesione⁸⁷. Mostra dello scetticismo nei confronti delle macro-condizionalità nella coesione: ciò comprova che essa sia favorevole a tenere in considerazione i risultati, ma non ad accettare condizionalità e automatismi⁸⁸. Il Partito dei Verdi conduce una difesa della governance multilivello e la supporta con una richiesta di ampliamento⁸⁹. Sull'approccio performance-based, i Verdi pretendono per prendere possibili spunti dalle esperienze dei Piani di Ripresa e Resilienza, puntando ad un efficiente funzionamento dei programmi e alla loro qualità⁹⁰. Anche per Renew Europe (RE) la tradizionale governance multilivello è la scelta giusta per far sì che i territori rimangano al centro della politica di coesione⁹¹. Nel suo documento è incoraggiato un approccio più incline ai risultati, rendendo gli Stati membri responsabili per il raggiungimento di determinati outcome⁹². La posizione del gruppo dei Conservatori e Riformisti Europei (ECR) risulta essere anch'essa favorevole ad una governance multilivello che veda soddisfatto il principio di sussidiarietà, opponendosi a piani europei centralizzati⁹³. Sull'approccio performance-based, invece, non esprime una posizione chiara ed esplicita, ma sottolinea che il gruppo si oppone ad un fondo condizionale⁹⁴.

In conclusione, la Commissione Europea ha ricevuto dei riscontri chiari ed espliciti dalla maggior parte degli attori che la circondano e che giocano un ruolo rilevante nella politica dell'UE. Se, da un lato, la proposta di una gestione centralizzata si scontra con una generalizzata difesa della governance multilivello, dall'altro l'approccio *performance-based* desta ancora qualche dubbio riguardo alle modalità e intensità di applicazione.

85 Cfr. The post-2027 Multiannual Financial Framework EPP Group position paper, p. 3.

86 Cfr. *ivi*, p. 10.

87 Cfr. S&D REGI Position Paper Cohesion Policy post-2027: a resilient future for European territorial equity, pp. 2, 4, 9.

88 Cfr. *ivi*, pp. 4, 7.

89 Cfr. Background document setting the future priorities of the Greens/EFA regarding Cohesion Policy and regional development, p. 12.

90 Cfr. *ivi*, pp. 4, 13.

91 Cfr. Modernising cohesion policy in light of Current and Future Geopolitical Challenges, *renew europe*, luglio 2025, p. 5.

92 Cfr. *ivi*, pp. 5-7.

93 Cfr. ECR Group statement on the post-2027 Multiannual Financial Framework, p. 1.

94 Cfr. *ibidem*.

3. LE DINAMICHE DELL'APPROCCIO PERFORMANCE BASED: LA DISPONIBILITÀ DEGLI INDICATORI DI OUTPUT E DI OUTCOME

Formalmente l'approccio *performance based* non è una novità assoluta nel lessico europeo ma negli ultimi anni le molteplici, e in parte imprevedibili, crisi hanno reso meno credibili i modelli previsivi "lineari" e più appetibili modelli di pianificazione strategica orientati allo scopo. Il punto, infatti, non è più soltanto verificare se le risorse siano state impegnate e certificate secondo regole uniformi, bensì se l'insieme di quelle risorse abbia effettivamente prodotto cambiamenti misurabili, coerenti con obiettivi dichiarati *ex ante* e leggibili *ex post*.

Il Recovery and Resilience Facility (RRF) ne è il banco di prova più evidente, perché ha consentito di testare, su scala così ampia, l'erogazione delle risorse subordinata al raggiungimento di *milestone* e *target* predefiniti,⁹⁵ e l'Italia ha infatti adottato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che ha imposto alle amministrazioni centrali e territoriali un cambio di paradigma, obbligandole a strutturare interventi, riforme e investimenti attorno a *milestone* e *target*, con un sistema di pagamenti strettamente legato al loro conseguimento.

Tale esperienza ha messo in luce criticità rilevanti, in particolare connesse alla **definizione e alla misurabilità degli indicatori, alla disponibilità di dati affidabili e tempestivi e alla capacità dei sistemi informativi nazionali di supportare un monitoraggio coerente e continuativo.**⁹⁶

Se infatti l'obiettivo è la condizione, l'indicatore è la prova. La distinzione tra risorse (*input*), realizzazioni (*output*), risultati e impatti consente di chiarire come indicatori diversi intercettino livelli differenti della medesima *policy*, con implicazioni altrettanto differenziate in termini di attribuibilità causale, esposizione al rischio e grado di controllabilità amministrativa.

Ciò soltanto a condizione che siano soddisfatti due requisiti essenziali: da un lato, la presenza di indicatori sufficientemente definiti e comparabili; dall'altro, la disponibilità di dati regolari, affidabili e dotati di un livello di granularità adeguato a sostenere monitoraggio e valutazione lungo l'intero *policy cycle*.

L'apparente chiarezza si incrina, infatti, quando la discussione si sposta sulla disponibilità del dato che non coincide automaticamente con la sua attribuibilità territoriale, né con la sua robustezza statistica.⁹⁷ In Italia, tali criticità sono ulteriormente accentuate dalla difficoltà di reperire indicatori territorializzati a livello NUTS2 e ciò vale, a maggior ragione, quando si passa dalla descrizione dell'intervento alla costruzione del *target*. La classificazione dei *target* adottati evidenzia, nel confronto tra alcuni Stati membri, una quota generalmente contenuta di indicatori di risultato; nel caso italiano, tale quota appare relativamente più elevata, con una ripartizione assoluta pari a 59 indicatori di risultato, 62 di *input* e 191 di *output*.⁹⁸ Si tratta di un dato che non assume rilievo in chiave celebrativa, ma che segnala come la costruzione di *target* maggiormente orientati ai risultati richieda capacità analitiche e sistemi informativi adeguati e, proprio per questo, non risulti automaticamente replicabile in assenza di un rafforzamento strutturale delle condizioni abilitanti.

Nella pratica, **l'architettura del Recovery and Resilience Facility risulta costruita prevalentemente su indicatori di *input* e di *output*, mentre gli indicatori di risultato sono meno diffusi e quelli di impatto risultano assenti.** In alcuni ambiti, il ricorso a indicatori di *output*⁹⁹ chiaramente definiti e supportati da sistemi informativi consolidati ha consentito di rendere operativa la logica *performance based* e di garantire la tracciabilità dei risultati conseguiti. In altri casi, tuttavia, sono emersi limiti significativi, legati alla difficoltà di associare in modo diretto gli interventi finanziati a risultati socioeconomici complessi.¹⁰⁰

95 Commissione europea, Impact Assessment Report, SWD(2025) 590 final, cap. 2, par. 2.1.1, p. 11.

96 Commissione europea, Study on Performance-based schemes, cap. 6, pp. 110-111.

97 Commissione europea, Impact Assessment Report, SWD(2025) 590 final, cap. 2, par. 2.1.1, pp. 11-12.

98 D. Bianchini, R. Cerroni, C. Cioffi, L. Monti (a cura di), L. Scarola, R. Trainito, Le nuove frontiere della valutazione delle politiche pubbliche. Europa, Italia e le sfide per il futuro, Policy Paper n. 01/2025, p. 14.

99 Governo italiano, Italia Domani - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sezione "Indicatori comuni europei", disponibile su: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/indicatori-comuni-europei.html>.

100 Commissione europea, Impact Assessment Report, SWD(2025) 590 final, cap. 2, par. 2.1.1, pp. 128-129.

Nel dominio della mobilità, ad esempio, gli indicatori tipici di *output* (chilometri di rete, numero di convogli, cantieri avviati o conclusi) sono in sé necessari ma non sufficienti, poiché non misurano, se non indirettamente, l'accessibilità reale, la riduzione dei tempi effettivi di percorrenza, l'integrazione funzionale tra aree periferiche e poli né, in ultima analisi, la riduzione dei divari territoriali; il rischio, qui, è quello di scambiare l'infrastruttura per il risultato, e, dunque, di certificare un avanzamento fisico senza poter dimostrare una trasformazione socioeconomica.

Nel dominio delle politiche giovanili e sociali, indicatori di partecipazione (numero di beneficiari, adesioni a programmi, ore di formazione erogate) descrivono l'attività amministrativa, ma non misurano la stabilità occupazionale, la qualità del lavoro, la permanenza nei territori, né la capacità di spezzare, nel medio periodo, quella spirale che, nelle regioni "in trappola", colpisce soprattutto Millennials e Gen Z. In tali ambiti, il *performance based* "funziona" solo a condizione di essere accompagnato da indicatori di risultato che incorporino *follow-up*, tracciabilità e comparabilità pena la riduzione ad una contabilità di partecipanti.¹⁰¹

In questa prospettiva, l'innovazione introdotta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza può essere letta come duplice: da un lato, l'obbligo di ragionare *ex ante* secondo una logica *performance based* nella pianificazione degli interventi; dall'altro, la centralità attribuita alle analisi dei costi, anche unitari, che incidono direttamente sulla definizione di indicatori e *target*.¹⁰²

Tuttavia, nel ciclo di programmazione 2021–2027, la crescita quantitativa delle attività valutative, il rafforzamento formale dei dispositivi di monitoraggio e l'emergere di reti di valutatori non hanno determinato un corrispondente consolidamento dei modelli di valutazione a supporto dei processi decisionali, spesso ancora collocati in una logica *ex post* settoriale e solo parzialmente integrata nel *policy cycle*.¹⁰³

In questo frangente, la performance ha finito con il consolidarsi a valle della programmazione, tanto che l'asimmetria temporale tra obiettivi e monitoraggio ne ha limitato l'impiego come guida *ex ante* dell'azione pubblica,¹⁰⁴ fino a condurre, nel ciclo di programmazione 2021–2027, al tentativo più strutturato di trasporre, all'interno della politica di coesione, alcuni elementi qualificanti dell'approccio *performance based* sperimentato con il Recovery and Resilience Facility attraverso l'introduzione degli schemi di **Financing Not Linked to Costs (FNLC)**.

A differenza del RRF, gli FNLC non configurano un mutamento sistemico del modello di gestione concorrente, ma si innestano in modo selettivo e circoscritto all'interno di un'architettura che resta, nella sua impostazione di fondo, prevalentemente *cost based*. Tale applicazione selettiva risponde all'esigenza di concentrare il finanziamento basato sulla *performance* in settori specifici, nei quali gli indicatori sono definiti *ex ante* dalle autorità di gestione e inseriti direttamente nei Programmi operativi, a livello di priorità e di obiettivo specifico. L'approvazione da parte della Commissione europea avviene in fase di adozione del Programma e contribuisce a circoscrivere l'applicazione degli FNLC a quegli ambiti in cui il nesso tra intervento e risultato risulta sufficientemente lineare e oggettivamente verificabile entro un orizzonte temporale compatibile con il ciclo di programmazione.¹⁰⁵

Nel quadro del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), gli FNLC sono stati applicati prevalentemente in ambiti quali il sostegno all'innovazione e alla ricerca e sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI), la digitalizzazione dei sistemi produttivi, l'efficienza energetica del patrimonio edilizio, le infrastrutture idriche e la modernizzazione delle infrastrutture di trasporto ferroviario.¹⁰⁶ In tali settori, la possibilità di definire *output* chiaramente misurabili – come il numero di imprese supportate, i livelli di maturità tecnologica raggiunti, le unità abitative riqualificate o i chilometri di rete realizzati o ammodernati – consente di strutturare schemi di pagamento ancorati al raggiungimento e alla verifica dell'indicatore definito nel Programma.

Diversa appare, invece, la situazione nel contesto del Fondo sociale europeo Plus (FSE+), dove la difficoltà intrinseca di tradurre interventi di natura sociale e occupazionale in risultati immediatamente osservabili e attribuibili limita l'utilizzo degli FNLC. Pur essendo, infatti, previsti indicatori di *output* anche in ambito

101 Commissione europea, Impact Assessment Report, SWD(2025) 590 final, cap. 2, par. 2.1.1, pp. 128–129.

102 D. Bianchini, R. Cerroni, C. Cioffi, L. Monti (a cura di), L. Scarola, R. Trainito, Le nuove frontiere della valutazione delle politiche pubbliche. Europa, Italia e le sfide per il futuro, Policy Paper n. 01/2025, p. 12.

103 Nucleo per le politiche di coesione (NUPC), *Riesame annuale della Performance 2025. La valutazione nella programmazione 2021–2027*, Informativa, dati al 31 dicembre 2024.

104 Nucleo per le politiche di coesione (NUPC), *Riesame annuale della Performance 2025. La valutazione nella programmazione 2021–2027*, Informativa, dati al 31 dicembre 2024.

105 Commissione europea, DG REGIO, Simplified Cost Options (SCOs) and Financing Not Linked to Costs, programmazione della politica di coesione 2021–2027.

106 Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, artt. 3–5.

sociale, l'efficacia degli strumenti di finanziamento basati sulla *performance* dipende dalla chiara definizione, standardizzazione e verificabilità degli *output*.¹⁰⁷ Nei programmi sociali e occupazionali, tali requisiti risultano però più complessi da soddisfare, aumentando il rischio che la misurazione si avvicini a indicatori di risultato di medio periodo (dunque non compatibili con le tempistiche della rendicontazione), che restano esclusi dalla logica del finanziamento non collegato ai costi.¹⁰⁸ Di conseguenza, il ricorso agli FNLC è stato circoscritto a contesti specifici, quali lo sviluppo di infrastrutture sanitarie di base o di servizi essenziali, nei quali il risultato può essere definito in termini fisici e verificato attraverso strumenti relativamente standardizzati.¹⁰⁹

Dal punto di vista metodologico, **l'architettura degli FNLC nella programmazione 2021-2027 si fonda prevalentemente su indicatori di *output*, affiancati, in misura più selettiva, da indicatori di risultato di breve periodo.** Gli indicatori di *output* – quali il numero di imprese supportate, le infrastrutture realizzate o ammodernate, le unità abitative riqualificate o le strutture pubbliche rinnovate – costituiscono la base principale per l'attivazione dei pagamenti in quanto presentano un elevato grado di controllabilità amministrativa e di verificabilità *ex post*. Gli indicatori di risultato, laddove utilizzati, si concentrano su dimensioni direttamente imputabili all'intervento finanziato – come precedentemente evidenziato per il FESR – quali la riduzione dei consumi energetici, l'incremento dei livelli di maturità tecnologica o la riduzione delle perdite nelle reti infrastrutturali, evitando di spingersi verso misurazioni più complesse e meno attribuibili.¹¹⁰

Alla luce di tali considerazioni, risulta metodologicamente utile, e analiticamente più robusto, ragionare “per domini”, ossia per *cluster* di *policy*, nei quali il nesso tra *output* e risultato sia ricostruibile e valutabile. Un'impostazione che consente di superare l'analisi frammentata delle singole misure, orientando la progettazione *ex ante* verso ambiti omogenei di intervento, caratterizzati da obiettivi chiaramente delimitati e da indicatori preventivamente definiti. Ne consegue che l'applicazione degli FNLC non si lega a singoli *output* isolati ma a insiemi di interventi omogenei, con l'effetto di rafforzare la coerenza complessiva del sistema di monitoraggio e la verificabilità dei risultati.¹¹¹

Quanto all'approccio *performance based*, lungi dal costituire un mero vincolo procedurale, può rappresentare una leva strategica per la futura programmazione della politica di coesione 2028-2034, a condizione che sia accompagnato da un investimento sistematico nella qualità degli indicatori, nella riduzione della frammentazione informativa e nel rafforzamento dei sistemi di monitoraggio. È su questo terreno che l'eredità del PNRR può essere raccolta, non replicando meccanicamente il modello, ma traendone la lezione più dura, e più utile, ossia che la *performance* non è un adempimento, bensì un'infrastruttura di dati, metodi e responsabilità senza la quale i *target* restano, inevitabilmente, una promessa scritta bene e verificata male.

107 Commissione europea, DG REGIO, Simplified Cost Options (SCOs) and Financing Not Linked to Costs, programmazione della politica di coesione 2021-2027.

108 Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+), Allegati I e II (indicatori comuni di output e di risultato).

109 Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), artt. 14-15.

110 Commissione europea, DG REGIO, Simplified Cost Options (SCOs) and Financing Not Linked to Costs, programmazione della politica di coesione 2021-2027.

111 European Commission, Study on Performance-based schemes: from the RRF to possible approaches under the ERDF/CF and JTF, Final Report, June 2025, cap. 6.5-6.6, pp. 103-105.

4. L'ACCOMPAGNAMENTO ALLA GESTIONE 2028-2034

A prescindere da quali saranno le scelte in merito alla governance della politica di coesione per il settennio a venire, emerge con tutta evidenza come le sfide sottese all'attuazione in Italia del Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 siano almeno tre.

La prima è **l'efficiente lettura del territorio** in una fase storica dove i mutamenti sono continui e ripetitivi e, dunque, si rende necessario un robusto approccio strategico supportato da **dati aggiornati e sufficientemente granulari da assicurare la rilevazione delle specifiche criticità territoriali** che ancora connotano il nostro Paese. Lettura che non può essere realizzata in un lasso di tempo breve e che dovrebbe poter contare sul contributo della comunità scientifica e degli enti pubblici coinvolti nell'analisi dello sviluppo dei territori sotto vari profili.

La seconda sfida attiene **all'acquisizione delle specifiche competenze che il modello Performance base presuppone siano presenti nelle amministrazioni pubbliche chiamate all'attuazione dei programmi**. Competenze che oggi sono riscontrabili solo in alcune amministrazioni centrali che si sono cimentate con questo modello in occasione dell'attuazione delle misure del PNRR ma che a breve dovrebbero essere trasferite anche alle amministrazioni regionali e a quelle locali. Anche in questo caso le tempistiche per la realizzazione di questa strategia potrebbero essere un fattore dirimente, in quanto le prime rendicontazioni saranno previste alla fine del primo semestre 2028.

Ultima sfida è quella della raccolta dei dati necessari per la definizione e il controllo del raggiungimento dei Target e la loro gestione trasparente, attesi i limiti dimostrati da Regis nel corso di attuazione del PNRR.

LUISS 
School of Government

Policy Observatory