Restare per crescere

Le Province del Sud davanti alla coesione 2028-2034: incertezze da governare, scelte da fare subito

@Giuseppe Settanni – Intervento a seminario Progetto P.A.C.T. UPI del 17.11.2026

---

1. Apertura

Buongiorno a tutte e a tutti, e grazie per l'invito.

Vorrei partire da una constatazione semplice. Questo è un seminario sulla pianificazione strategica territoriale, e io vi parlerò di un negoziato europeo che non è ancora chiuso, di regolamenti che non sono ancora approvati, di risorse che non sono ancora assegnate. Potrebbe sembrare un paradosso: come si pianifica su un terreno che si muove?

La mia tesi è che sia esattamente il contrario. È proprio nelle fasi di incertezza che la pianificazione strategica dimostra la sua utilità. Quando le regole sono scritte e le risorse distribuite, chi arriva senza una strategia può solo adattarsi. Quando le regole sono ancora in discussione, chi ha una visione del proprio territorio, dei dati solidi e un portafoglio di priorità condivise può ancora influenzare il risultato.

Nei prossimi minuti proverò a fare tre cose. Primo, un punto onesto su dove si trova il negoziato per il bilancio europeo 2028-2034 e per la futura politica di coesione: cosa sappiamo, cosa non sappiamo. Secondo, affrontare quattro nodi che toccano direttamente le Province del Mezzogiorno: le risorse, la governance dei nuovi Piani, il ruolo degli enti territoriali e il principio del «diritto a restare», a cui aggiungerò la revisione della Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale. Terzo, proporvi un'agenda concreta per i prossimi dodici mesi.

2. Dove siamo: il negoziato in quattro passaggi

Riassumo il percorso in quattro passaggi.

Il primo è il 16 luglio 2025, quando la Commissione europea presenta la proposta di Quadro finanziario pluriennale 2028-2034. La novità più radicale non riguarda le cifre ma l'architettura: gli oltre 540 programmi che conosciamo oggi, nazionali e regionali, verrebbero sostituiti da 27 Piani di partenariato nazionali e regionali, uno per Stato membro. In un unico Fondo confluirebbero la coesione, la politica agricola comune, la pesca e una parte delle politiche per migrazione e sicurezza. Non più tanti programmi con regole proprie, ma un piano nazionale articolato in capitoli, guidato da obiettivi comuni.

Il secondo passaggio è la primavera-estate 2026. Il Parlamento europeo, con la relazione interlocutoria del 28 aprile, chiede un bilancio più ambizioso e dotazioni distinte e vincolate per agricoltura, coesione e Fondo sociale, oltre al pieno coinvolgimento delle autorità regionali e locali. A giugno la Presidenza cipriota presenta la prima *negotiating box* con cifre. Il 16 giugno il Consiglio approva la sua posizione parziale sul regolamento dei Piani di partenariato e il 29 giugno quella sui regolamenti FESR, Fondo di coesione e Fondo sociale europeo.

Il terzo passaggio è ottobre 2026. Il 10 ottobre la Presidenza irlandese presenta una nuova *negotiating box*: un bilancio complessivo attorno ai 1.620 miliardi, con una riduzione di circa l'8 per cento rispetto alla proposta della Commissione. Il taglio più forte colpisce la competitività, mentre coesione e agricoltura vengono in parte protette, con una flessione stimata attorno al 3 per cento. Il Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre ha discusso il testo senza raggiungere un accordo politico.

Il quarto passaggio è quello che ci aspetta. L'obiettivo dichiarato dai leader è chiudere l'accordo sul bilancio entro la fine del 2026, in modo da adottare i regolamenti nel 2027 e far partire i programmi a gennaio 2028. Il vertice di dicembre è considerato l'ultima finestra utile per rispettare questo calendario. Ma attenzione: anche sul fronte del Parlamento europeo i lavori sul regolamento dei Piani si sono rallentati, per le tensioni sulle garanzie per l'agricoltura, e non è escluso che la sua posizione slitti oltre il 2026.

La sintesi, quindi, è questa: abbiamo una architettura ormai largamente condivisa tra Commissione e Consiglio, un Parlamento più critico, una dimensione finanziaria ancora aperta e un calendario che, se dovesse slittare, renderebbe molto stretta la partenza al 1° gennaio 2028. Ricordiamoci cosa è successo nel 2021: i ritardi nell'approvazione del quadro si sono tradotti in anni di avvio lento della programmazione. È un rischio che va messo nel conto fin da ora.

3. Le risorse: cosa sappiamo e cosa non sappiamo

Vengo al primo nodo, le risorse destinate allo sviluppo territoriale.

C'è una buona notizia relativa: nelle versioni successive della *negotiating box*, la coesione è stata trattata meglio di altre voci. Lo schema cipriota di giugno, per la parte riconducibile alla coesione, risultava persino leggermente superiore alla proposta della Commissione; quello irlandese di ottobre concentra i tagli sulla competitività e chiede uno sforzo più contenuto alla rubrica che contiene coesione e agricoltura. Il fronte degli «Amici della coesione», di cui l'Italia fa parte, ha chiesto con una lettera del 2 ottobre di finanziare le nuove priorità con risorse aggiuntive e non con tagli alle politiche tradizionali.

Ma le cattive notizie, o meglio le incertezze, sono almeno quattro.

La prima è il livello complessivo. I Paesi cosiddetti frugali chiedono ancora tagli più profondi. Ogni euro in meno sul totale è una pressione in più sulle voci più grandi, e la coesione è tra queste.

La seconda, ed è la più importante per noi, è la distinzione tra cifra sulla carta e cifra effettivamente territoriale. In un Piano unico che contiene coesione, agricoltura, pesca e sicurezza, la vera domanda non è quanto vale il Piano italiano, ma quanta parte di quel Piano sarà vincolata alle regioni meno sviluppate e allo sviluppo territoriale, e con quali garanzie. Il Parlamento chiede dotazioni distinte e protette; il Consiglio punta piuttosto sulla flessibilità per gli Stati membri. Dove si troverà il punto di equilibrio deciderà se la coesione resterà una politica per i territori o diventerà una delle tante voci di un bilancio nazionale.

La terza è il legame con le riforme. La proposta della Commissione collega l'erogazione delle risorse al raggiungimento di traguardi e obiettivi, sul modello del PNRR, e alle raccomandazioni specifiche per Paese. È un'impostazione che premia la capacità di realizzare, ma che rischia di penalizzare chi parte con una capacità amministrativa più debole: cioè, spesso, proprio i territori del Sud. La Presidenza irlandese ha attenuato questo legame, e la Commissione l'ha criticata per questo. Anche qui, la partita è aperta.

La quarta è la continuità. Il ciclo 2021-2027 non è chiuso: tra programmazione in corso, rimodulazioni di metà periodo e accordi di coesione nazionali, le nostre amministrazioni stanno ancora spendendo. Il rischio concreto è di trovarsi a preparare il nuovo ciclo mentre si combatte per non perdere risorse del vecchio. Pianificare bene vuol dire anche gestire questa sovrapposizione senza farsi travolgere.

4. La governance: il Piano unico e la catena decisionale

Secondo nodo: la governance. È qui che l'incertezza oggi è maggiore, ed è qui che le Province hanno più da perdere o da guadagnare.

Finora abbiamo conosciuto un sistema con programmi regionali, programmi nazionali, autorità di gestione chiaramente identificate e un Accordo di partenariato a fare da cornice. Il nuovo modello sposta il baricentro verso un unico Piano nazionale, negoziato dal Governo con la Commissione, articolato in capitoli. Il regolamento proposto prevede che i Piani siano elaborati e attuati in partenariato con le autorità nazionali, regionali e locali. La posizione del Consiglio del 16 giugno riconosce il ruolo chiave delle regioni e consente la continuità con le strutture di governance già esistenti negli Stati membri.

Sulla carta, quindi, nessuno esclude i territori. Ma tra un principio scritto nel regolamento e il suo funzionamento concreto c'è tutto lo spazio delle scelte nazionali. E oggi non sappiamo ancora alcune cose decisive.

Non sappiamo come sarà strutturato il Piano italiano: quanti capitoli regionali, con quale peso, con quale grado di autonomia programmatoria.

Non sappiamo chi saranno le autorità di gestione: se le Regioni manterranno questo ruolo o diventeranno organismi intermedi, come temono in molti.

Non sappiamo quale sarà la sede del partenariato in cui gli enti locali, e in particolare le Province, potranno incidere sulla definizione delle priorità e non solo essere consultati a decisioni già prese.

E non sappiamo, infine, come funzionerà il meccanismo dei pagamenti legati ai risultati: chi risponde dei target, chi sopporta il rischio se un obiettivo non viene raggiunto, e con quali conseguenze per chi realizza materialmente gli interventi.

Ci sono posizioni chiare sul tavolo. La Conferenza delle Regioni, nel documento del 1° aprile 2026, chiede che i capitoli regionali o territoriali siano obbligatori nei Piani e che la titolarità programmatoria delle Regioni sia formalizzata. Il Comitato europeo delle regioni ha chiesto che la Commissione possa respingere i Piani elaborati senza un effettivo coinvolgimento delle autorità regionali. I relatori del Parlamento europeo hanno fatto della governance multilivello una condizione per l'approvazione dei Piani.

Quello che manca, e lo dico con franchezza, è una voce altrettanto chiara del livello intermedio. Si discute molto di Stato e Regioni, abbastanza di città e aree metropolitane, poco di area vasta. Eppure è proprio l'area vasta la scala alla quale si leggono i fenomeni che la coesione vuole affrontare: lo spopolamento delle aree interne, l'accessibilità ai servizi, i sistemi produttivi locali, le reti di mobilità, la gestione del rischio idrogeologico. Se le Province non definiscono adesso il proprio posto nella catena decisionale, qualcun altro lo farà per loro.

5. Regioni ed enti locali: dal partenariato formale a quello sostanziale

Questo mi porta al terzo nodo: il ruolo delle Regioni e degli enti locali nella definizione delle future strategie.

Vorrei evitare una lettura difensiva. Il rischio di centralizzazione è reale, ma la risposta non può essere soltanto rivendicare le competenze di ieri. Deve essere dimostrare il valore aggiunto che i territori portano oggi.

Il principio di partenariato è uno dei pilastri storici della coesione europea, ed è codificato nel codice europeo di condotta. Ma tutti sappiamo che esiste un partenariato formale, fatto di tavoli, consultazioni e verbali, e un partenariato sostanziale, in cui chi siede al tavolo arriva con analisi, proposte e capacità di impegno, e per questo viene ascoltato. Il nuovo modello, più centralizzato e più orientato ai risultati, premierà il secondo tipo e renderà irrilevante il primo.

Per le Province questo significa tre cose.

Prima: presentarsi come **livello di sintesi**. Una Regione del Sud ha di fronte decine o centinaia di Comuni, molti dei quali piccoli e con strutture tecniche minime. La Provincia può essere il luogo in cui le istanze comunali vengono aggregate, selezionate e trasformate in strategie di area. Questo è esattamente ciò che servirà per costruire capitoli territoriali credibili.

Seconda: presentarsi come **livello di capacità**. Le Province hanno funzioni di stazione appaltante, di assistenza tecnica agli enti locali, di pianificazione territoriale di coordinamento. In un sistema che paga sui risultati, la capacità di realizzare diventa una moneta di scambio politica.

Terza: presentarsi **in modo coordinato**. Una singola Provincia pesa poco in un negoziato nazionale. Le Province del Mezzogiorno insieme, con una posizione comune costruita attraverso l'UPI e in dialogo con le rispettive Regioni, possono pesare molto. Non contro le Regioni, ma accanto a loro, rafforzando la loro stessa richiesta di capitoli territoriali obbligatori.

6. Il diritto a restare

Quarto nodo, quello a cui tengo di più: il diritto a restare.

Il principio nasce nel rapporto di Enrico Letta sul futuro del mercato unico, *Much more than a market*, dell'aprile 2024. L'intuizione è semplice e potente: la libertà di circolazione, che è il cuore del progetto europeo, ha un senso pieno solo se è accompagnata dalla libertà di restare. Se un giovane lascia la propria provincia perché lì non trova lavoro, servizi, opportunità, non sta esercitando una libertà: sta subendo una necessità.

In due anni questo principio ha fatto molta strada. Nel maggio 2026 è stata lanciata a livello europeo una strategia dedicata, e il Vicepresidente esecutivo Fitto lo ha inserito tra gli obiettivi della futura coesione. Soprattutto, nella posizione del Consiglio sul regolamento FESR e Fondo di coesione è stato inserito un articolo sul «diritto di restare» proposto dall'Italia. È un risultato politico significativo, e un'occasione che non dobbiamo sprecare.

Perché il diritto a restare corre un rischio: diventare uno slogan. Un principio citato in apertura dei documenti strategici e poi dimenticato nelle tabelle di allocazione. Per evitarlo bisogna tradurlo in tre cose misurabili.

Indicatori. Saldo migratorio giovanile, tasso di permanenza dei laureati, tempi di accesso a scuola, sanità e mobilità, tasso di occupazione femminile. Se non misuriamo il diritto a restare, non possiamo né rivendicarlo né valutarlo.

Priorità di spesa. Servizi essenziali nelle aree interne, connettività fisica e digitale, opportunità di lavoro qualificato vicino a dove le persone vivono, politiche abitative per chi vuole tornare. Il Piano strategico nazionale per le aree interne, che ha introdotto la categoria dello spopolamento irreversibile, ci ricorda che in alcuni territori la finestra per intervenire si sta chiudendo.

Scala territoriale. E qui torno alle Province. Il diritto a restare non si garantisce a livello di singolo Comune, troppo piccolo per offrire da solo un sistema di servizi, né a livello regionale, troppo ampio per cogliere le differenze tra una costa dinamica e un entroterra che si svuota. Si garantisce alla scala dei sistemi locali, dei bacini di servizio, dell'area vasta. Le Province del Sud possono candidarsi a essere i luoghi in cui il diritto a restare viene tradotto da principio europeo in strategia territoriale.

7. La revisione della Carta degli aiuti a finalità regionale e le zone 107.3.c [3 minuti]

C'è poi un processo che si svolge in parallelo al negoziato sulla coesione e che rischia di passare sotto silenzio, mentre ha effetti molto concreti sulle imprese dei nostri territori: la revisione degli Orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale.

Le attuali Carte degli aiuti scadono il 31 dicembre 2027. Il 28 luglio 2026 la Commissione ha aperto una consultazione pubblica, chiusa il 30 settembre, sulla bozza di modifica degli Orientamenti che definirà i criteri per le nuove Carte 2028-2034. La bozza aggiorna i dati socioeconomici e introduce un'attenzione specifica alle regioni orientali di confine con Russia, Bielorussia e Ucraina. L'adozione è prevista per la fine del 2026; nel corso del 2027 ogni Stato membro dovrà preparare e notificare la propria Carta, che entrerà in vigore nel 2028.

Perché ci interessa? Perché la Carta stabilisce dove e con quale intensità si possono concedere aiuti agli investimenti delle imprese. Nel periodo attuale, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise rientrano integralmente nelle zone «a», quelle con le intensità più alte, e su questa base poggiano strumenti come il credito d'imposta della ZES unica. Le zone «c» non predefinite, invece, sono state individuate dall'Italia ripartendo un plafond di popolazione a livello NUTS 3, cioè proprio a livello provinciale, con il coinvolgimento delle Regioni.

Per la Carta 2028-2034 ci sono quindi due domande da presidiare. La prima: l'aggiornamento dei dati sul PIL pro capite modificherà lo status di qualche regione del Mezzogiorno, facendola uscire dalle zone «a»? È uno scenario da verificare con attenzione sui dati definitivi, perché un passaggio da «a» a «c» ridurrebbe le intensità di aiuto proprio mentre si discute di diritto a restare. La seconda: come verrà ripartito il plafond delle zone «c» non predefinite tra i territori?

Su entrambe le domande le Province hanno un ruolo naturale: conoscono i sistemi produttivi locali, possono fornire analisi a livello sub-regionale e possono contribuire alla proposta che Regioni e Governo

dovranno costruire nel 2027. È una partita tecnica, ma è una di quelle in cui chi arriva preparato con i dati fa la differenza.

8. Un'agenda per le Province nei prossimi dodici mesi

Arrivo alla parte che considero più importante: cosa possono fare le Province del Sud da qui al novembre 2027. Vi propongo un'agenda in tre tempi.

Primo tempo: da oggi a febbraio 2027. Conoscere e posizionarsi.

Primo impegno: aggiornare una **diagnosi strategica territoriale** di area vasta, essenziale e basata sui dati: demografia e migrazioni giovanili, accessibilità ai servizi, sistemi produttivi, fragilità ambientali. Non un nuovo piano da cinquecento pagine, ma un documento agile che dica quali sono le tre o quattro sfide su cui la Provincia vuole essere misurata.

Secondo impegno: costruire, attraverso l'UPI, una **posizione comune delle Province del Mezzogiorno** sulla governance dei Piani di partenariato, da far arrivare al Governo, alla Conferenza delle Regioni e ai parlamentari europei italiani mentre i triloghi sono ancora aperti. La richiesta può essere precisa: capitoli territoriali obbligatori, un ruolo esplicito dell'area vasta nel partenariato, strumenti territoriali integrati attivabili anche a scala provinciale.

Secondo tempo: da marzo a giugno 2027. Proporre.

Terzo impegno: contribuire alla **Carta degli aiuti a finalità regionale**. Appena gli Orientamenti saranno adottati, le Province possono offrire alle Regioni analisi a livello provinciale e comunale utili a individuare le zone «c» e a sostenere il mantenimento delle intensità di aiuto più alte dove ce n'è bisogno.

Quarto impegno: tradurre il **diritto a restare** in un set di indicatori provinciali e in due o tre azioni pilota da proporre per i capitoli territoriali del Piano. Chi arriva con proposte misurabili ha più possibilità di essere ascoltato di chi arriva con principi.

Terzo tempo: da luglio a novembre 2027. Prepararsi a realizzare.

Quinto impegno: costruire un **portafoglio di progetti maturi** di area vasta, con livelli di progettazione adeguati, coerenti con le priorità della diagnosi e con i cinque grandi obiettivi del nuovo Fondo. In un sistema che paga sui risultati, avere progetti pronti al momento giusto vale più di qualsiasi rivendicazione.

Sesto impegno: rafforzare la **capacità amministrativa al servizio dei Comuni**, valorizzando le funzioni di stazione appaltante e di assistenza tecnica, e mettere a punto un sistema di monitoraggio in grado di dialogare con la logica dei target e delle milestone.

Ci sono infine due condizioni trasversali. La prima è la **continuità**: tutto questo va fatto senza abbassare la guardia sull'attuazione del 2021-2027, perché la credibilità nel nuovo ciclo si costruisce con i risultati di quello in corso. La seconda è l'**alleanza**: con le Regioni, con le città capoluogo, con le università, con il partenariato economico e sociale. La pianificazione strategica non è un esercizio tecnico che si chiude negli uffici: è la costruzione di una coalizione territoriale attorno a un'idea di futuro.

9. Chiusura

Concludo.

Il negoziato sul 2028-2034 ci consegna un quadro pieno di incognite: sulle risorse, sulla governance, sul ruolo dei territori. Possiamo leggerlo come una minaccia, e in parte lo è. Ma possiamo leggerlo anche come una finestra: un anno, forse poco più, in cui le regole non sono ancora scritte del tutto e in cui chi ha una strategia può ancora incidere.

Il diritto a restare ci dà la cornice politica. La revisione della Carta degli aiuti ci dà un banco di prova tecnico e immediato. La pianificazione strategica di area vasta ci dà lo strumento.

Le Province del Sud hanno, oggi, l'occasione di dimostrare che l'area vasta non è un livello residuale dell'amministrazione, ma la scala alla quale la coesione europea può diventare concreta. Non per difendere un ruolo, ma per garantire che chi vuole restare nei nostri territori possa farlo per scelta e non per rinuncia.

Grazie.