

Just Transition Fund e politica di coesione: una panoramica sulla partecipazione, le riallocazioni e i rischi per l'efficacia degli interventi

1. Summary

Nel quadro della politica di coesione 2021–2027, il cui impianto normativo si applica anche al Just Transition Fund (JTF), la [revisione di medio periodo](#), quale meccanismo di flessibilità che consente agli Stati membri di adeguare i programmi di investimento nella fase finale del ciclo, è stata avviata dalla Commissione nel [2025](#) e si è conclusa nel [2026](#), comportando anche per l'Italia una [significativa riallocazione delle risorse](#). In questo contesto emergono criticità strutturali che incidono sulla qualità dell'attuazione e sulla capacità di conseguire obiettivi trasformativi.

Tre aree risultano particolarmente rilevanti:

- **Partecipazione:** persistente divario tra quadro normativo sul partenariato e sua applicazione sostanziale, con coinvolgimento spesso limitato alle fasi iniziali e scarsa incidenza sulle decisioni strategiche;
- **Riallocazione delle risorse:** crescente utilizzo della flessibilità programmatica in risposta a shock esterni, in assenza di criteri pienamente trasparenti e di valutazioni sistematiche sugli impatti;
- **Monitoraggio e trasparenza:** il sistema di monitoraggio della politica di coesione 2021–2027 mostra un divario tra impianto normativo e funzionamento effettivo, con forte frammentazione tra livelli territoriali e prevalenza di indicatori di output rispetto a quelli di risultato e impatto. Ne deriva una capacità limitata di supportare valutazioni di efficacia e processi decisionali orientati ai risultati.

Ne risultano tre rischi principali:

1. Riduzione della legittimità territoriale delle politiche;
2. Disallineamento tra priorità strategiche UE e allocazione delle risorse;
3. Indebolimento della capacità di apprendimento e correzione delle politiche in itinere.

2. Evidenze

2.1 Partecipazione e governance

Il principio di partenariato, sancito dal [Regolamento \(UE\) 2021/1060](#) e dal [Codice europeo di condotta sul partenariato](#), prevede il coinvolgimento degli attori istituzionali, economici e sociali lungo l'intero ciclo di programmazione dei fondi della politica di coesione.

Tuttavia, le evidenze derivate dalla nostra esperienza nel monitoraggio della revisione di medio periodo del JTF italiano e da [fonti istituzionali](#) confermano limitazioni nelle consultazioni, spesso confinate a fasi iniziali o portate avanti senza coinvolgere tempestivamente gli attori locali, con scarso impatto su decisioni strategiche quali le stesse revisioni dei programmi.

Documenti ufficiali legati al Comitato di Sorveglianza del JTF [evidenziano una sottorappresentazione della società civile](#) rispetto a livelli nazionali e altre parti interessate, criticità che incide sulla capacità di coinvolgimento delle stesse.

2.2 Riallocazione delle risorse

La flessibilità programmatoria rappresenta un elemento strutturale della politica di coesione 2021–2027 ed è esplicitamente prevista dal Regolamento (UE) 2021/1060, che consente modifiche dei programmi e riallocazioni finanziarie anche in corso d'opera. Nel contesto recente, tale flessibilità è stata ulteriormente rafforzata in risposta a shock esterni, tra cui la crisi energetica e l'inflazione, come evidenziato da comunicazioni e orientamenti della Commissione europea sulla revisione intermedia dei programmi.

Le evidenze istituzionali indicano tuttavia che l'utilizzo crescente di tali strumenti non è accompagnato da un rafforzamento equivalente dei meccanismi di governance e trasparenza [del coinvolgimento](#) del partenariato nelle decisioni di riallocazione.

Le analisi della Corte dei conti europea (ECA) evidenziano come le [modifiche ai programmi risultino frequenti e, in alcuni casi, significative in termini di volume finanziario](#). Allo stesso tempo, i criteri alla base delle riallocazioni non sono sempre esplicitati in modo sistematico, mentre la valutazione degli impatti sulle priorità iniziali appare limitata o non adeguatamente documentata. Ne deriva una ridotta tracciabilità dei processi decisionali e una limitata possibilità di verificarne la coerenza con gli obiettivi originari.

Ulteriori evidenze provenienti da attività svolte da MIRA Network con associazioni locali nelle province di Taranto e del Sulcis per il monitoraggio e l'advocacy del JTF, insieme alla partecipazione alla [Rete civica per il JTF Taranto](#), sottolineano la necessità di rafforzare la trasparenza nei processi di revisione e segnalano il rischio di una riduzione del coinvolgimento del partenariato nelle decisioni di riallocazione.


Nel complesso, queste criticità si riflettono sugli esiti delle riallocazioni. Evidenze raccolte da [CEE Bankwatch Network](#), indicano una tendenza a privilegiare interventi caratterizzati da maggiore capacità di spesa, spesso a scapito di interventi più complessi ma potenzialmente più trasformativi. Le riallocazioni possono inoltre determinare uno spostamento verso misure di breve periodo, riducendo la coerenza strategica degli interventi nel medio-lungo termine.

2.3 Monitoraggio e trasparenza

Il sistema di monitoraggio della politica di coesione 2021–2027, disciplinato dal Regolamento (UE) 2021/1060, prevede la raccolta strutturata di dati sull'avanzamento finanziario e fisico dei programmi e rappresenta, nelle intenzioni del legislatore europeo, uno strumento centrale per orientare l'attuazione verso i risultati. Tuttavia, le evidenze disponibili indicano un divario persistente tra impianto formale e funzionamento effettivo.

Le analisi del [Parlamento europeo](#) e della [Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico \(OCSE\)](#) mostrano come i sistemi di monitoraggio restino fortemente eterogenei soprattutto, tra livelli nazionali e regionali, dipendendo fortemente dalla capacità amministrativa. Questa frammentazione si riflette nella qualità e comparabilità dei dati, rendendo difficile una lettura integrata dell'avanzamento dei programmi. Parallelamente, permane una prevalenza di indicatori di output (spesa certificata, numero di progetti finanziati) mentre gli indicatori di risultato e impatto risultano meno sviluppati, meno disponibili o non pienamente integrati nei processi decisionali. Ne deriva un sistema ancora orientato alla conformità amministrativa più che alla valutazione dell'efficacia delle politiche.

Sul piano della trasparenza, i progressi compiuti in materia di open data non si traducono sempre in un effettivo accesso e utilizzo delle informazioni. Sulla base delle attività svolte da MIRA Network, tra cui la ricerca sulle buone pratiche nell'uso dei fondi europei per l'efficientamento energetico e le attività di monitoraggio e advocacy del JTF, emerge che i dati, pur formalmente disponibili, risultano spesso non aggiornati con



sufficiente tempestività, non interoperabili tra piattaforme e caratterizzati da livelli di dettaglio disomogenei. Questo limita in modo significativo la possibilità, per attori esterni (enti locali, ricercatori, organizzazioni della società civile), di utilizzare tali dati per analisi, valutazioni indipendenti o attività di advocacy. In altri termini, l'apertura dei dati non coincide automaticamente con la loro effettiva accessibilità.

In questo contesto, il monitoraggio civico rappresenta l'elemento cardine della trasparenza e dell'accountability, come dimostrato da [diverse esperienze](#) sostenute anche a livello europeo. Tuttavia, tali pratiche restano ancora marginali e non sistemiche. Le evidenze indicano che esse non sono integrate nei sistemi ufficiali di monitoraggio e soffrono della mancanza di condizioni abilitanti minime: accesso semplice e standardizzato ai dati, supporto metodologico, risorse dedicate. Inoltre, il contributo prodotto dal monitoraggio civico raramente viene riconosciuto o valorizzato nei processi istituzionali di valutazione e revisione dei programmi.

3. Analisi tematica

3.1 Partecipazione e governance multilivello

Nonostante il ruolo centrale attribuito dal quadro normativo, il partenariato fatica a tradursi in una pratica effettiva. Il coinvolgimento resta in gran parte concentrato nelle fasi iniziali e incide marginalmente sulle decisioni strategiche, incluse le revisioni dei programmi.

Ne deriva un indebolimento della capacità deliberativa del partenariato, con un'influenza limitata sulle scelte allocative e sugli aggiustamenti strategici. Il coinvolgimento tardivo degli attori territoriali riduce inoltre la possibilità di integrare conoscenze contestuali e di intercettare tempestivamente criticità, con effetti diretti sulla qualità delle decisioni.

La sottorappresentazione della società civile nei processi formali, riscontrata anche nella governance del JTF, accentua lo squilibrio tra livelli istituzionali e altri portatori di interesse. Si configura così un modello partecipativo asimmetrico, in cui gli attori meno strutturati, pur rilevanti per l'attuazione territoriale, dispongono di minori margini di influenza.


Le conseguenze sono concrete. Le decisioni programmatiche risultano meno aderenti ai fabbisogni territoriali e più esposte a criticità in fase attuativa. Ne risentono sia l'efficacia degli interventi, in termini di ritardi o conflitti, sia la qualità dell'accountability, indebolita da meccanismi di feedback poco strutturati e da una limitata tracciabilità del contributo del partenariato.

Nel complesso, il partenariato perde la sua funzione di leva strategica di governance multilivello e tende a ridursi a un adempimento procedurale, con effetti negativi sulla capacità della politica di coesione, e del JTF in particolare, di produrre risultati coerenti e radicati nei territori.

3.2 Flessibilità e riallocazione delle risorse

La flessibilità programmatica rappresenta uno strumento necessario in un contesto di incertezza, ma pone un problema di equilibrio tra adattamento e coerenza strategica.

In assenza di criteri standardizzati e di valutazioni sistematiche, le riallocazioni tendono a essere guidate da logiche di spesa più che da obiettivi di impatto.



Questa dinamica evidenzia un trade-off crescente tra flessibilità e coerenza strategica, da un lato, e tra rapidità di spesa e qualità degli interventi, dall'altro. In assenza di meccanismi robusti di valutazione e trasparenza, la flessibilità rischia di tradursi in un adattamento opportunistico, orientato alla capacità di spesa più che agli obiettivi di lungo periodo.

Le implicazioni sono significative: le riallocazioni possono determinare una deviazione rispetto alle priorità strategiche dell'UE, in particolare quelle legate al Green Deal europeo, e ridurre l'impatto strutturale dei fondi, privilegiando interventi più immediati ma meno trasformativi.

3.3 Monitoraggio e orientamento ai risultati

Il sistema di monitoraggio continua a essere caratterizzato da un'impostazione prevalentemente orientata alla conformità amministrativa, piuttosto che all'apprendimento e al miglioramento delle politiche. Nonostante gli sviluppi normativi e gli strumenti introdotti a livello europeo, tra cui quelli previsti dal Regolamento (UE) 2021/1060, le evidenze indicano una persistente difficoltà nel passare da un approccio basato sugli output a uno orientato ai risultati.

La prevalenza di indicatori quantitativi legati alla spesa e ai progetti finanziati limita la capacità di valutare gli effetti reali degli interventi, mentre la disponibilità e qualità degli indicatori di risultato restano insufficienti. A ciò si aggiunge una scarsa accessibilità dei dati, dovuta a problemi di interoperabilità, aggiornamento e leggibilità, che riduce la possibilità di utilizzo da parte di attori esterni.

Queste criticità incidono direttamente sulla capacità di correzione in itinere delle politiche, rendendo più difficile identificare tempestivamente inefficienze o deviazioni dagli obiettivi. Allo stesso tempo, la limitata trasparenza riduce il livello di accountability pubblica e contribuisce al sottoutilizzo del monitoraggio civico, che potrebbe invece rappresentare una leva importante per rafforzare controllo e partecipazione.


Nel complesso, il monitoraggio fatica a svolgere il ruolo di strumento strategico di governance, rimanendo ancorato a una funzione prevalentemente amministrativa.

4. Implicazioni politiche

Le criticità evidenziate non sono riconducibili a inefficienze marginali, ma incidono direttamente sulla capacità della politica di coesione e del JTF di produrre effetti trasformativi.

Tre sono le implicazioni principali:

- 1) **La governance come condizione abilitante.**
La qualità della partecipazione non può essere considerata un elemento accessorio o meramente procedurale. Al contrario, rappresenta una condizione necessaria per l'efficacia della spesa, in quanto incide sulla capacità dei programmi di rispondere ai bisogni territoriali e di anticipare criticità attuative. Un partenariato debole o formale riduce la qualità delle decisioni e limita l'ownership locale degli interventi.
- 2) **La flessibilità sotto condizionalità.**
L'ampio ricorso alla flessibilità programmatica, pur giustificato dal contesto di incertezza, richiede un rafforzamento delle condizioni di utilizzo.



In assenza di criteri chiari, trasparenti e verificabili, le riallocazioni rischiano di rispondere a logiche contingenti, orientate alla capacità di spesa più che alla coerenza strategica. La flessibilità deve quindi essere accompagnata da meccanismi di valutazione e accountability che ne garantiscano la coerenza con le priorità dell'Unione, in particolare quelle del Green Deal europeo.

3) **Il monitoraggio come leva di policy.**

Il rafforzamento del monitoraggio rappresenta una condizione essenziale per migliorare la qualità dell'attuazione. Il passaggio da un approccio centrato sugli output a uno orientato ai risultati è cruciale per allineare spesa e impatto. In questa prospettiva, il monitoraggio non deve limitarsi a una funzione di rendicontazione, ma evolvere in uno strumento di apprendimento e supporto alle decisioni.

5. Raccomandazioni

Alla luce delle evidenze e delle criticità emerse, si formulano le seguenti raccomandazioni articolate per livello di governance.

Livello europeo

- *Rafforzare criteri minimi vincolanti per la qualità della partecipazione e il feedback strutturato del partenariato.*
- *Introdurre obblighi di valutazione ex ante ed ex post per modifiche programmatiche rilevanti.*
- *Standardizzare interoperabilità, aggiornamento e accessibilità dei dati.*
- *Rafforzare l'uso sistematico di indicatori di risultato nei programmi.*

Livello nazionale, regionale e locale

- *Garantire trasparenza piena nei processi di riallocazione (criteri, motivazioni, impatti attesi).*
- *Rafforzare le competenze amministrative su partecipazione e valutazione.*
- *Integrare evidenze territoriali e scientifiche nei processi decisionali.*
- *Rafforzare il coinvolgimento della società civile lungo tutto il ciclo di programmazione.*
- *Migliorare accessibilità e leggibilità dei dati.*
- *Istituzionalizzare pratiche di monitoraggio civico con supporto tecnico e organizzativo.*

6. Domande chiave per le istituzioni UE

Le seguenti domande chiave sono rivolte alle istituzioni europee e mirano a orientare il dibattito sulla revisione e sull'attuazione della politica di coesione.

- Come rafforzare la verifica sostanziale della qualità del partenariato oltre la conformità formale?
- Sono previsti standard comuni per la gestione delle riallocazioni finanziarie?
- Quali strumenti per rafforzare l'orientamento ai risultati nei programmi?
- Come garantire piena accessibilità e interoperabilità dei dati di monitoraggio?
- Prevedete una strategia UE per il consolidamento del monitoraggio civico, oltre al Codice di condotta europeo?