

Gli incentivi per la modifica dei Programmi FESR della recente proposta di modernizzazione della politica di coesione: le critiche della Corte dei Conti Europea

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | May 20, 2025

Dal *Green Deal Industrial Plan* alla STEP: il cambiamento nei riferimenti strategici della politica industriale europea



Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

*«L'agitazione dei tempi
a molti comunica un bisogno
di agitarsi anche loro,
ma tutto all'incontrario, fuori strada»
ITALO CALVINO – Il barone rampante (1957)*

Il “riesame intermedio” dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali e la recente proposta di “modernizzazione” della politica di coesione

1. L’art. 18 del **Reg. (UE) 2021/1060** – Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC) sui Fondi Strutturali – disponeva, inizialmente, che, entro il 31 marzo 2025, le Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi avrebbero dovuto presentare alla Commissione una **valutazione relativa ai risultati del “riesame intermedio”**, compresa una proposta riguardante l’assegnazione definitiva dell’importo di flessibilità (si veda il par. 2 dell’art. 18).

2. Basi logiche e procedure del “riesame intermedio” sono state già riviste dal **Reg. (UE) 2024/795** sulla ***Strategic Technologies for Europe Platform (STEP)***, intesa a promuovere la produzione di tre cluster di tecnologie strategiche critiche per la competitività e per la c.d. “autonomia strategica” dell’UE.

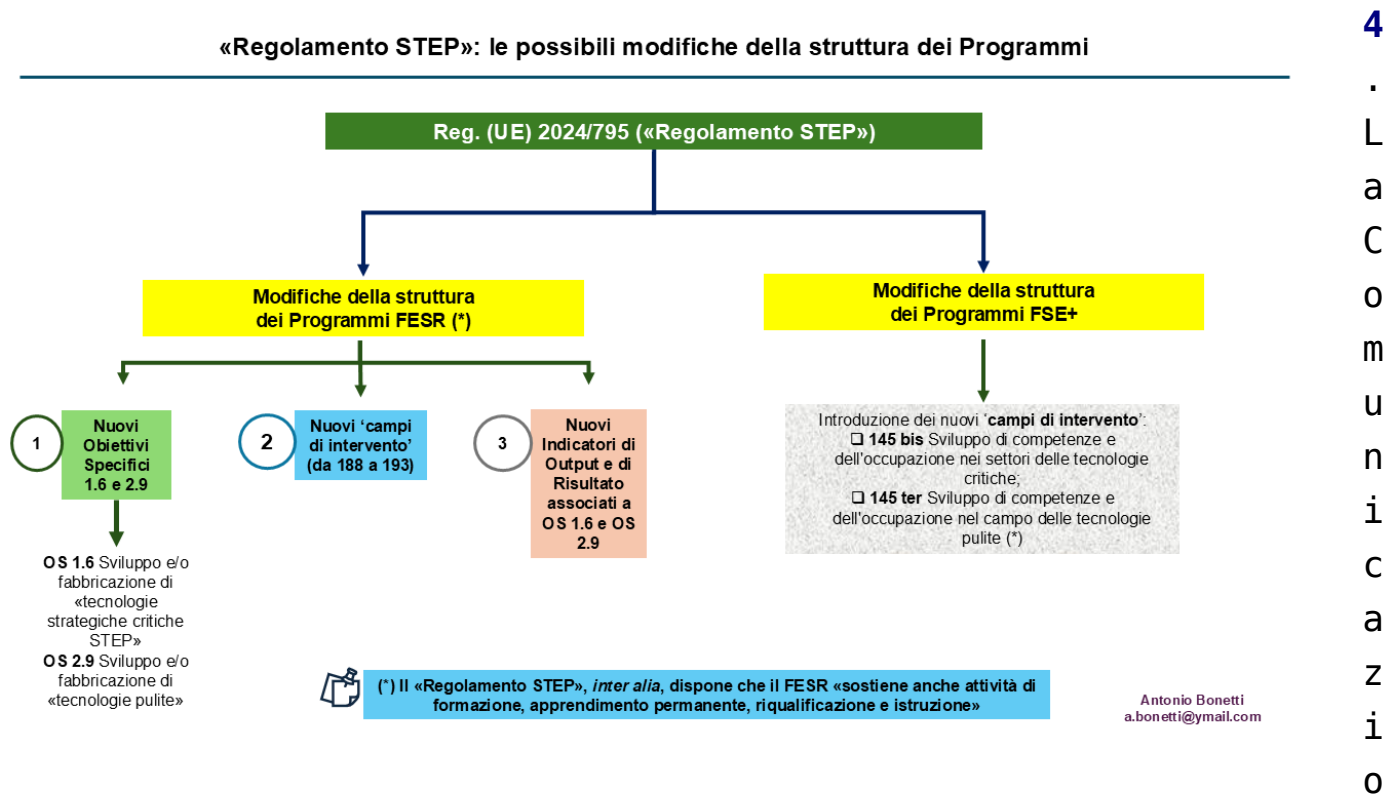
Come già evidenziato negli ultimi post, anche la **proposta di “modernizzazione” della politica di coesione**, presentata dalla Commissione lo scorso 1° aprile, ha quale obiettivo concreto “a breve” quello di rivedere ulteriormente il percorso di “riesame intermedio”.

3. La sezione del Reg. (UE) 2024/795 («Regolamento STEP») sulla revisione della base regolamentare della politica di coesione e dei Programmi FESR (artt. 10-13), pertanto, era intesa a:

- indirizzare il “riesame intermedio” di cui all’art. 18 del RDC verso lo sviluppo e la produzione di tecnologie strategiche critiche della STEP (si veda la figura che segue);
- introdurre delle agevolazioni per incentivare l’inserimento nei Programmi dei nuovi Obiettivi Specifici per sostenere la

fabbricazione di tecnologie STEP (come illustrato in vari post di marzo 2024 e dell'estate 2024). Tali agevolazioni erano condizionate alla presentazione della richiesta di revisione dei Programmi entro il 31 marzo 2025, ossia la stessa data indicata nell'art. 18 del RDC. [1]

Fig. 1 – Le possibili modifiche dei Programmi FESR previste dal «Regolamento STEP»



ne del 1° aprile COM(2025) 163 “*A modernised Cohesion Policy: the Mid Term Review*” (proposta di “modernizzazione” della politica di coesione, che viene qui indicata come “proposta Fitto”, dal nome del commissario europeo titolare della politica regionale e di quella urbana) e la collegata Comunicazione che reca la proposta di emendamenti a **FESR**, **Fondo di Coesione** e **Just Transition Fund** sono intese, di fatto, a rivedere ulteriormente disposizioni e tempistica del processo di “riesame intermedio” dei Programmi dell’art. 18 del RDC. [2]

5. In questa luce, le due Comunicazioni di cui sopra si pongono assolutamente in continuità con il Reg. (UE) 2024/795 sulla STEP, sia per la coerenza con l’orientamento strategico

di quel Regolamento, di fatto confermato dalla “proposta Fitto” (che include le priorità strategiche della STEP e ne introduce delle altre), sia per il fatto che anche le due Comunicazioni sono volte a favorire la modifica della struttura dei Programmi nell’ambito del “riesame intermedio”. [3]

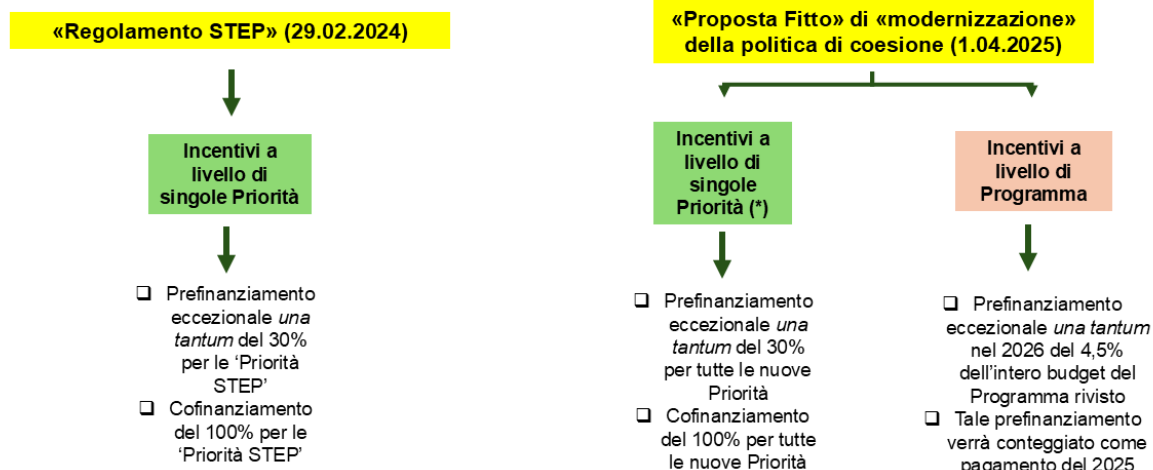
A tal fine introducono delle agevolazioni condizionate, già discusse negli ultimi due post (sia il Reg. (UE) 2024/795 che la “proposta Fitto” riguardano, fondamentalmente, priorità strategiche che interessano i Programmi FESR. Questo post, pertanto, si concentra su questi Programmi). [4]

6. Preme evidenziare che, mentre il «Regolamento STEP» prevedeva degli incentivi per “premiare” l’inserimento – in separate Priorità dedicate – dei nuovi Obiettivi Specifici della STEP, le agevolazioni condizionate della “proposta Fitto” sono previste:

- a livello di nuovi Obiettivi Specifici che verranno introdotti nei Programmi (inclusi quelli già previsti dal Regolamento sulla STEP);
- a livello di intero Programma (si veda la figura che segue).

Fig. 2 – «Regolamento STEP», “proposta Fitto” di “modernizzazione” della politica di coesione e incentivi alla modifica dei Programmi FESR

«Regolamento STEP» e «proposta Fitto»: le agevolazioni condizionate per incentivare le modifiche della struttura dei Programmi



(*) I nuovi OS devono essere inseriti in distinte Priorità dedicate.

Per ciascuna nuova Priorità, di fatto, la «proposta Fitto» conferma gli incentivi già delineati dal «Regolamento STEP»

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

tto” è stata oggetto di aspre e condivisibili critiche da parte della Corte dei Conti Europea (*European Court of Auditors*) nella “[*Opinion 2/2025*](#)”, rilasciata il 6 maggio scorso su richiesta del Parlamento Europeo. La magistratura contabile europea ha posto in luce, fra le altre cose, alcune conseguenze negative sia delle agevolazioni condizionate intese a incentivare la revisione dei Programmi, che dell’inevitabile slittamento in avanti della scadenza per la presentazione della richiesta di “riesame intermedio” (fissata dall’art. 18 del RDC e dal «Regolamento STEP» al 31 marzo 2025, ossia al giorno antecedente alla pubblicazione del pacchetto legislativo sulla “proposta Fitto”). [5]

Le critiche della Corte dei Conti Europea alle agevolazioni condizionate della recente proposta di “modernizzazione” della politica

di coesione

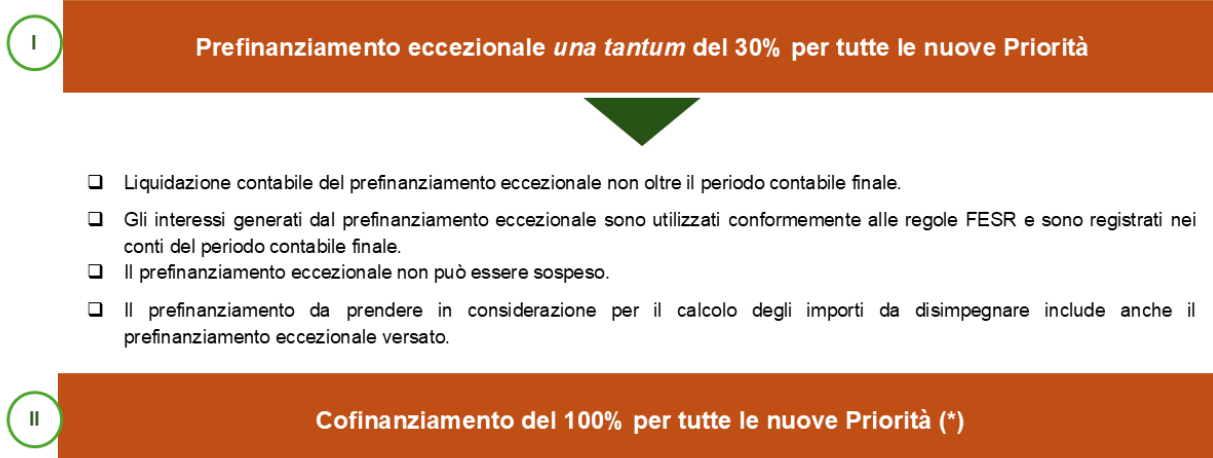
8. La magistratura contabile europea ha in primo luogo rilevato che la scelta di inserire, per i Programmi che allocheranno almeno il 15% del budget post revisione sulle priorità strategiche della “proposta Fitto”, un pre-finanziamento addizionale una tantum del 4,5% per il 2026, comporta degli indubbi vantaggi per le Autorità di Programma, ma crea pressioni sul bilancio europeo.

9. La magistratura contabile europea ha criticato ancor più aspramente le agevolazioni per le Priorità separate che includeranno i nuovi Obiettivi Specifici dei Programmi dedicati alle nuove priorità strategiche della “proposta Fitto” (si vedano i post di aprile). [6]

Tali agevolazioni sono di due tipi (si veda la figura che segue).

Fig. 3 – Le agevolazioni per introdurre nuove Priorità che includono le nuove priorità strategiche delle politiche europee ex “proposta Fitto”

Quadro dettagliato delle agevolazioni della «proposta Fitto» di «modernizzazione» della politica di coesione per incentivare l'introduzione di nuove Priorità nei Programmi



(*) I nuovi Obiettivi Specifici (OS) della «proposta Fitto» devono essere inseriti in distinte Priorità dedicate. Per ciascuna nuova Priorità, di fatto, la «proposta Fitto» conferma gli incentivi già delineati dal «Regolamento STEP».

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

finanziamento del 30% per queste Priorità, la Corte dei Conti Europea rimarca il fatto, già evidenziato per il pre-finanziamento a livello di intero Programma del 4,5%, che, da un lato, abbassano la pressione sulle Autorità di Programma per la gestione della liquidità, ma, dall'altro, ne creano per l'asfittico bilancio dell'UE.

11. Le critiche sul massimale di co-finanziamento europeo elevato al 100% sono ancora più aspre e concernono diversi aspetti riassumibili come segue:

- l'integrale co-finanziamento di certe Priorità/azioni dei Programmi può essere accettabile nel caso di azioni introdotte come "meccanismi di risposta rapida" a delle crisi (viene richiamata l'esperienza delle misure emergenziali post emergenza COVID-19, ossia le **Iniziative CRII – Coronavirus Response Investment Initiative – e CRII Plus**), ma non per azioni ordinarie dei Programmi; [7]
- esso riduce le pressioni su bilanci nazionali e regionali, ma limita parimenti l'effetto-leva del contributo dell'UE e, quindi, riduce l'ammontare complessivo di investimenti pubblici;
- esso disincentiva l'efficienza nella gestione dei contributi pubblici europei (la clausola della compartecipazione a un investimento, in generale, è intesa a responsabilizzare maggiormente tutti coloro che apportano fondi).

12. Vi è un'ulteriore critica al massimale di co-finanziamento dell'UE elevato al 100% (punto 35 dell'Opinione della Corte dei Conti Europea) che verrà trattata nel post del 10 prossimo giugno, in quanto è una critica che va oltre gli aspetti finanziari e concerne ratio e fondamenta della politica di coesione. Nel post del 25 maggio proporrò qualche considerazione sulla nuova **Iniziativa europea Affordable Housing Plan**, già prevista dalle Linee Guida per la prossima Commissione 2024-2029 pubblicate a luglio 2024 e che costituisce anche uno degli ambiti di *policy* prioritari della "proposta Fitto".

[1] Le tecnologie strategiche critiche vengono raggruppate in tre cluster, come dispongono il Considerando 6 e l'art. 2 del «Regolamento STEP»:

- tecnologie digitali e innovazione delle tecnologie *deep tech* (microelettronica, intelligenza artificiale, *quantum computing*, *edge computing* e altre molto avanzate);
- tecnologie pulite ed efficienti nell'uso delle risorse (segnatamente tecnologie "a zero emissioni nette" ex Reg. (UE) 2024/1735 del 13 giugno 2024);
- biotecnologie, inclusi i medicinali critici.

Il «Regolamento STEP» si pone in continuità con:

- il concetto di "*sustainable competitiveness*" che ha indirizzato, nel corso del mandato 2019-2024 della von der Leyen alla guida della Commissione, la politica industriale europea;
- il percorso di progressivo *greening* del sistema industriale europeo, decisamente rafforzato dall'Iniziativa ***Green Deal Industrial Plan*** (1° febbraio 2023) e, più recentemente, dall'Iniziativa ***Clean Industrial Deal*** (26 febbraio 2025).

Al tempo stesso recepisce la crescente pressione dei Capi di stato e di governo e dei vertici delle Istituzioni europee per dare sempre più spazio all'esigenza di rafforzare la sicurezza militare, oltre a quella economica (si veda la figura che segue).

Fig. 4 – «Regolamento STEP», transizione verde e politica industriale *green* e autonomia strategica dell'UE



Antonio Bonetti
a.bonetti@mail.com

P
e
r
u
n
i
n
q
u
a
d
r
a
m
e

nto del dibattito su “autonomia strategica” dell’UE e investimenti nel settore della difesa, si vedano: **Zueleg F. (2023)**; *Economic security: a new EU paradigm?*; European Policy Centre Discussion Paper. **Wolff G.; Steinbach A.; Zettelmeyer J. (2025)**; *The governance and funding of European rearmament*; Policy Brief 15/2025, Bruegel.

[2] Le due Comunicazioni prevedono:

- la possibilità di protrarre il processo di “riesame intermedio” ex art. 18 del RDC al fine di allineare gli obiettivi di politica economica dei Programmi a quelli generali dell’UE nella fase corrente. A tal fine si prevede l’introduzione di nuovi Obiettivi Specifici (nell’ambito di Priorità dedicate) direttamente funzionali soprattutto allo sviluppo della produzione di tecnologie strategiche critiche della Strategic Technologies for Europe Platform (STEP) ex Reg. (UE) 2024/795, di tecnologie dual use che possano rafforzare la capacità di difesa dell’UE e al perseguimento degli obiettivi dei tre pilastri dell’Iniziativa **Competitiveness Compass** (bussola per la competitività);
- la possibilità di accedere a delle agevolazioni condizionate e di fruire di semplificazioni per quanto concerne il rispetto dei vincoli di concentrazione tematica. Le agevolazioni

condizionate vengono introdotte per rendere conveniente la riallocazione delle risorse dei Programmi ancora non utilizzate sui nuovi Obiettivi Specifici (OS) legati agli ambiti di *policy* della proposta di “modernizzazione”.

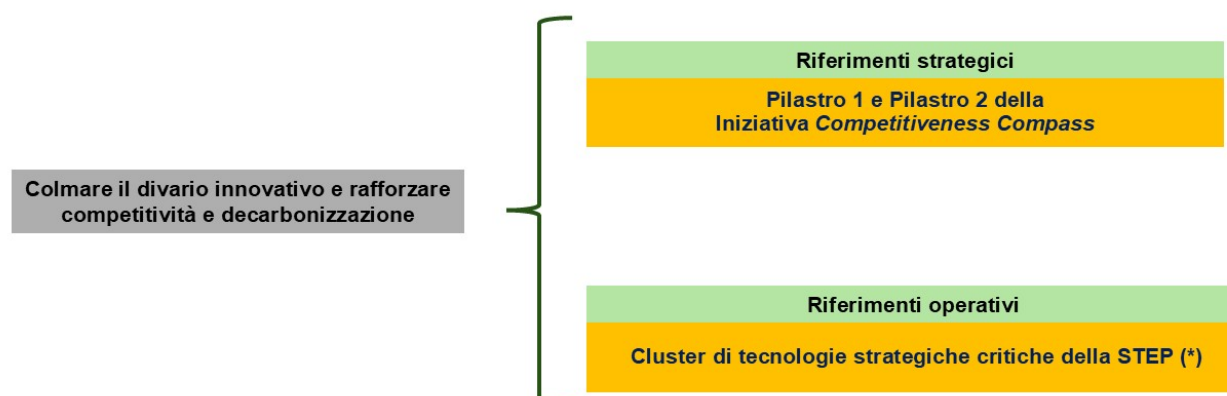
[3] La Comunicazione COM(2025) 163 e la collegata Comunicazione che reca la proposta di emendamenti a FESR, Fondo di Coesione e *Just Transition Fund* sono focalizzate su cinque ambiti di *policy* prioritari e due complementari (si vedano i post di aprile). Per illustrare meglio il legame di queste Comunicazioni con la STEP, va ricordato prima che, come già argomentato nei post di febbraio, i tre pilastri (*core areas*) dell’Iniziativa *Competitiveness Compass* sono:

- Colmare il divario innovativo.
- Decarbonizzazione e competitività.
- Ridurre le dipendenze eccessive.

Il primo ambito di *policy* della “proposta Fitto” – Colmare il divario innovativo e rafforzare competitività e decarbonizzazione (in termini sintetici, Innovazione, competitività e decarbonizzazione) – pertanto, riprende il nome dei primi due pilastri della ***Competitiveness Compass***.

Ciò detto, la Comunicazione COM(2025) 163 presenta in termini generali l’esigenza di rafforzare la competitività dell’UE e poi, per quanto concerne le azioni finanziabili, richiama esplicitamente le ‘tecnologie strategiche critiche’ della STEP. In termini operativi, pertanto, è assolutamente corretto evidenziare un solido filo di continuità con la STEP (si veda la figura che segue).

**Fig. 5 – STEP, *Competitiveness Compass* e ambito di *policy*
“Colmare il divario innovativo e
rafforzare competitività e decarbonizzazione” della “proposta
Fitto”**



Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com



(*) La Comunicazione che propone le modifiche al Reg. (UE) 2021/1058 su FESR e Fondo di Coesione, di fatto, concede alle Autorità di Programma la possibilità di inserire gli OS del «Regolamento STEP» anche dopo il 31 marzo 2025.

ncerne solo le possibili modifiche della struttura dei Programmi, in particolare dei Programmi FESR. Il «Regolamento STEP» dispone anche delle possibili modifiche (non vincolanti) dello stesso percorso di “riesame intermedio” e delle relative scadenze (in merito si vedano, su questo blog, i post di luglio e agosto 2024).

L’art. 13 del «Regolamento STEP», infatti, ha previsto – lasciando facoltà di scelta alle AdG – una radicale rivisitazione del riesame intermedio di cui all’art. 18 del RDC e, di riflesso, delle condizioni di assegnazione del c.d. “importo di flessibilità” e questo elemento, di per sé, è un forte incentivo per tutte le AdG dei Programmi a recepire le indicazioni del «Regolamento STEP, come illustrato nel dettaglio nei post del 20 e del 25 marzo 2024.

In Italia il riesame intermedio “anticipato” inteso a valorizzare integralmente i vantaggi del procedimento semplificato introdotto dal «Regolamento STEP» è stato richiesto e approvato per i seguenti Programmi:

- il Programma Nazionale Ricerca, Innovazione e Competitività;
- i Programmi plurifondo della Regione Calabria e della Regione Puglia;
- i PR FESR di Campania, Sardegna, Sicilia, Umbria, Emilia

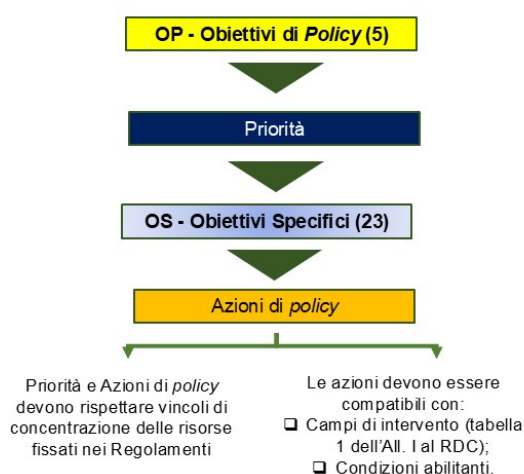
Romagna, Lazio e Lombardia.

[5] Cfr. **ECA**; [*Opinion 2/2025 concerning the proposal 2025/0084 \(COD\) for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations \(EU\) 2021/1058 and \(EU\) 2021/1056 as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the mid term review and the proposal 2025/0085 \(COD\) for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation \(EU\) 2021/1057 establishing the European Social Fund + \(ESF+\) as regards specific measures to address strategic challenges*](#), 30.04.2025 (pubblicata sul portale il 6.05.2025).

[6] La figura che segue richiama la “logica di intervento” dei Programmi FESR.

Fig. 6 – La “logica di intervento” dei Programmi FESR

Livelli logici di programmazione e azioni di *policy* dei Programmi Regionali FESR 2021-2027



Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com



(*) Le **Priorità**, di fatto, sono dei 'contenitori' di Obiettivi Specifici che dischiudono per le Autorità di Gestione dei Programmi la possibilità di operare alcune minime scelte autonome, a fronte di un indirizzo strategico fortemente *top down* incardinato sui due livelli logici effettivi degli OP e degli OS.

ra contabile europea ha enfatizzato molto come la Commissione, nel corso di iniziative pubbliche di presentazione del “riesame intermedio” avesse suggerito di procedere ad una rivisitazione leggera, di fatto funzionale solo all’assegnazione definitiva del c.d. “importo di flessibilità” e, invece, con la “proposta Fitto” chieda di procedere ad una

forte ristrutturazione dei Programmi.