

Mid Term Review dei Programmi Regionali FESR 2021-2027. La verifica della coerenza esterna dell'Obiettivo di Policy 1 su ricerca, innovazione e digitalizzazione

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | February 10, 2025



*«E qualcosa rimane
Fra le pagine chiare e le pagine scure»
Francesco De Gregori – Rimmel (1975) [1]*

Mid Term Review dei Programmi e analisi della loro coerenza esterna

1. In questa fase tutte le Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi cofinanziati dai **Fondi Strutturali** sono fortemente impegnate nel riesame intermedio dei Programmi (*Mid Term Review*), con una scadenza ineludibile al 31 marzo 2025. [2]

2. Come avevo argomentato nel [post del 20 gennaio u.s.](#), anche muovendo dall'indicazione della Commissione di condurre un'analisi valutativa "leggera", a mio modesto avviso sarebbe comunque il caso di realizzare una valutazione informata ai criteri base delineati nella manualistica dell'OCSE, criteri che sono adottati anche dall'UE:

- pertinenza (*relevance*);
- coerenza (*coherence*);
- efficacia (*effectiveness*);
- efficienza (*efficiency*);
- impatto (*impact*);
- sostenibilità (*sustainability*). [3]

3. Alla luce dei ritardi con cui sono stati approvati i Programmi e delle difficoltà attuative registrate fin qui, in questa fase è particolarmente importante verificare la pertinenza dei Programmi, la coerenza interna ed esterna e l'efficacia (in relazione, in primo luogo, rispetto ai target intermedi fissati per gli indicatori di realizzazione).

4. Questo breve contributo si concentra sui Programmi Regionali FESR (PR FESR) – gestiti dalle Amministrazioni Regionali – e, più specificamente, sull'Obiettivo di *Policy 1* "Un'Europa più competitiva e intelligente" (OP 1).

Nel paragrafo che segue propongo alcune considerazioni sulla valutazione della coerenza esterna dei PR FESR (intesa come coerenza rispetto ad altre strategie di politica economica pluriennali pertinenti rispetto ai PR FESR gestite da Istituzioni diverse dalle Amministrazioni Regionali), la cui impostazione generale è illustrata nello schema che segue. [4]

Fig. 1 – L'impostazione della valutazione della coerenza esterna dei PR FESR 2021-2027

Criterio della coerenza esterna per la valutazione dei PR FESR 21-27 e riesame intermedio

Programmi «a gestione diretta» dell'UE e strategie macroregionali rispetto ai quali vagliare la coerenza esterna

- Orizzonte Europa (*Horizon Europe*)
 - Europa digitale
 - Programma spaziale europeo
 - Strategia per il Mercato Unico
 - Fondo *InvestEU*
 - Fondo europeo per la difesa
- *Connecting Europe*
 - LIFE
 - Europa creativa
- Strategie macroregionali e per i bacini marittimi

Altri Programmi gestiti da altre Istituzioni nazionali rispetto ai quali vagliare la coerenza esterna

- Programmi Nazionali (PN) cofinanziati dai Fondi Strutturali che interessano la Regione.
- Programmi della Cooperazione Territoriale Europea (inclusa la Cooperazione interregionale) che interessano la Regione.
- Programma Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).
- Piano Strategico per la ZES Unica Mezzogiorno (per le 8 Regioni del Mezzogiorno storico).
- Piano Transizione 5.0 (a valere sul PNRR).
- Missioni, Componenti e sub-componenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).
- Piano Strategico Nazionale per le Aree Interne (ancora non approvato).
- Piani settoriali a valere sul PNRR.
- Altri Programmi pluriennali per sostenere investimenti produttivi e/o infrastrutturali su scala nazionale (si pensi al Programma Nazionale per la Ricerca 2021-2027).



N.B. Coerenza esterna: coerenza dei PR FESR rispetto ad altri Programmi gestiti da altre Istituzioni (Commissione Europea e altre Istituzioni nazionali)

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

L'analisi della coerenza esterna dell'Obiettivo di *Policy 1* su ricerca, innovazione e digitalizzazione dei PR FESR

5. Nei post pubblicati a partire dall'inizio di gennaio 2022 ho sviluppato delle riflessioni sia sulla struttura generale dei Programmi FESR 2021-2027 (gran parte delle quali, *mutatis mutandis*, si potrebbero applicare anche ai Programmi FES Plus), sia sulla definizione dell'Obiettivo di *Policy 1* "Un'Europa più competitiva e intelligente" (OP 1).

L'OP 1, come illustra la figura che segue, è strutturato intorno a due grandi blocchi strategici:

- la **politica industriale 2021-2027** di una data regione, che include l'Obiettivo Specifico (OS) 1.1 Ricerca e Innovazione;

l'OS 1.3 Competitività delle PMI e l'OS 1.4 Competenze per la specializzazione intelligente;

- l'**agenda digitale regionale**, che include l'OS 1.2 Digitalizzazione dell'economia e della società e l'OS 1.5 Connettività digitale.

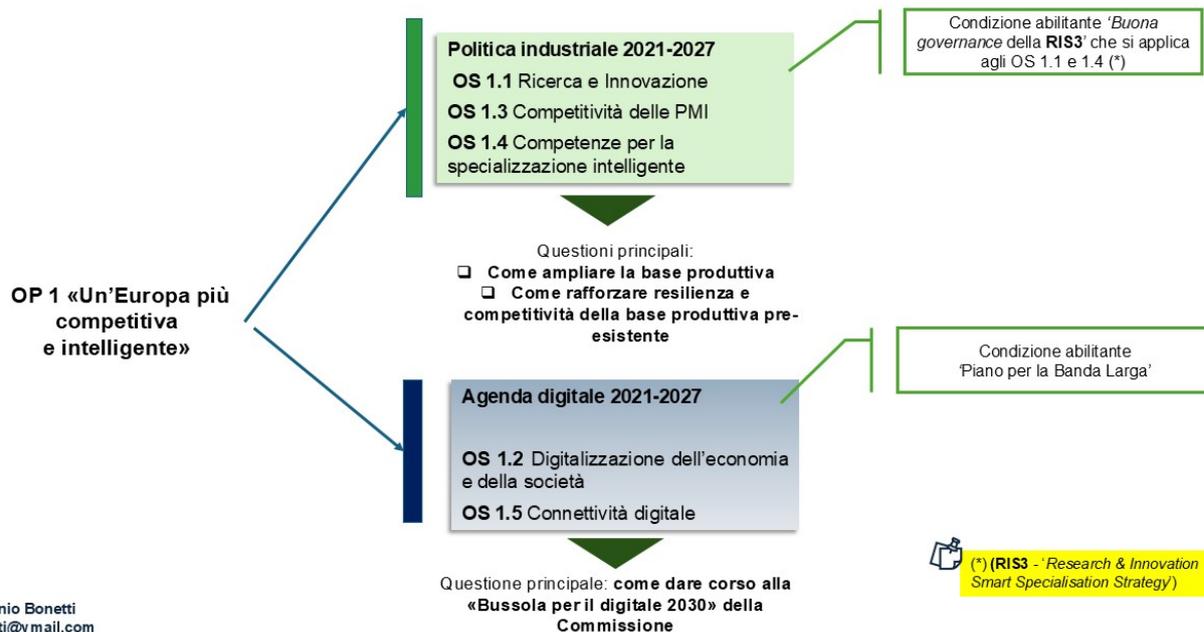
Come evidenzia la figura che segue, per quanto concerne il blocco strategico della politica industriale regionale 2021-2027 mi pare che le questioni di fondo a cui devono dare risposta i decisori pubblici siano:

- come ampliare la base produttiva (in altri termini si tratta di dare delle risposte a quesiti inerenti alla creazione di nuove imprese, ai modi migliori per favorire la nascita di imprese innovative, o anche a come sostenerle nell'acquisizione di capitale di rischio e/o di capitale di credito);

- come sostenere la resilienza e la competitività della base produttiva pre-esistente (sostenendo la crescita dimensionale delle Micro Imprese e anche delle PMI; favorendo il riposizionamento competitivo delle imprese su settori produttivi e segmenti delle catene del valore a maggiore intensità innovativa – e, pertanto, più remunerativi – e, non ultimo, intervenendo per evitare la chiusura definitiva delle unità produttive più deboli e la conseguente emorragia di posti di lavoro).

Fig. 2 – Gli ambiti di *policy* alla base della formulazione dell'OP 1 nei PR FESR

Gli ambiti di politica economica alla base della formulazione iniziale dell'OP 1 «Un'Europa più competitiva e intelligente» dei PR FESR 21-27



Antonio Bonetti
a.bonetti@ymail.com

fico, il “quadro logico” dell’OP 1 dei PR FESR, fondamentalmente è imperniato su quattro rilevanti obiettivi di politica economica, rispetto ai quali le azioni inserite negli OS fungono da strumenti di politica economica, come illustra la figura che segue. [5]

Fig. 3 – Il “quadro logico” dell’OP 1 nei PR FESR

Il «quadro logico» iniziale dell’OP 1 «Un’Europa più competitiva e intelligente» dei PR FESR 21-27



Antonio Bonetti
a.bonetti@ymail.com



(*) L'OS 1.2, come dice il nome, ha due componenti: (i) una è intesa favorire la digitalizzazione dei processi produttivi delle imprese; (ii) l'altra è più orientata ad ampliare la disponibilità di servizi digitali privati e pubblici. L'OS 1.5 deve essere inserito in una Priorità dedicata e ad esso è collegata la condizione abilitante 1.2 **Esistenza di un piano nazionale o regionale per la banda larga**

tazione generale dell'analisi di coerenza esterna già brevemente illustrata nel precedente paragrafo, qui si approfondisce l'analisi per l'OP 1 con riferimento ai principali strumenti di sostegno della politica industriale nazionale (sui quali si vedano le varie edizioni annuali della [Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2023](#) a cura del Ministero delle Imprese e del Made in Italy – MIMIT). Questo affondo analitico è fortemente consigliato alle AdG, in quanto i possibili mutamenti del quadro strategico e del quadro finanziario dei Programmi dovranno essere accuratamente vagliati anche tenendo conto di possibili opportunità di finanziamento terze rispetto ai PR FESR e della loro dotazione di finanza pubblica.

8. Per rendere realmente significativa l'analisi di coerenza esterna rispetto agli strumenti di finanziamento nazionali, il quadro delineato dalle due figure precedenti deve essere necessariamente migliorato considerando che:

- all'interno dell'Obiettivo Specifico 1.2. Digitalizzazione dell'economia e della società sono presenti interventi che hanno quali beneficiari le imprese volti a favorire la digitalizzazione dei loro processi produttivi;
- all'interno dell'Obiettivo Specifico 2.6. Economia circolare possono essere inseriti interventi intesi a rafforzare la propensione delle imprese al riuso di input produttivi e materiali di scarto. [6]

Appare più opportuno, quindi, riunire gli interventi dei PR FESR a sostegno delle attività produttive in quattro blocchi, corrispondenti agli obiettivi di politica economica richiamati sopra, che sono ampiamente coerenti sia con le tassonomizzazioni in uso presso il MIMIT – segnatamente quelle in uso presso la Direzione Generale Incentivi alle Imprese (DGI) – degli obiettivi di politica industriale, che con gli Obiettivi Specifici del FESR (si veda la figura che segue).

Fig. 4 – Obiettivi di politica industriale e OS dei PR FESR

Politica industriale e Obiettivi Specifici dei PR FESR a sostegno di R&S, innovazione e competitività

Obiettivi di policy	Obiettivi di politica industriale (*)	OS FESR
1. Aumento della propensione alla ricerca e all'innovazione	Ricerca, Sviluppo e Innovazione	OS 1.1
2. Incremento della competitività interna e internazionale del sistema produttivo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sostegno delle PMI ▪ Sviluppo produttivo e territoriale ▪ Tutela dell'ambiente ▪ Energia ed efficienza energetica ▪ Formazione, occupazione e lavoratori svantaggiati ▪ Calamità naturali ▪ Contrasto alla crisi da COVID-19 ▪ Sostegno alle infrastrutture ▪ Cultura e conservazione del patrimonio ▪ Esportazioni e internazionalizzazione ▪ Altro 	OS 1.3 OS 1.4 OS 2.6 (Supporto alla propensione al riciclo dei materiali)
3. Ampliamento della base produttiva e nuova imprenditorialità	Nuova imprenditorialità	OS 1.3 (Sostegno alla creazione di nuove imprese)
4. Digitalizzazione dell'economia e della società	-	OS 1.2 (Supporto alla digitalizzazione dei processi produttivi) OS 1.5

(*) Gli Obiettivi sono ripresi dalle Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche del 2023 del MIMIT, che ha aggiunto vari obiettivi e che, rispetto alle precedenti, non menziona più esplicitamente la nuova imprenditorialità

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

iti questi quattro cluster di interventi, è opportuno considerare parimenti che:

- all'interno degli OS dei PR FESR si possono attivare azioni che perseguono più obiettivi di politica industriale (questo vale, in particolare, per l'OS 1.3);
- gli stessi strumenti agevolativi nazionali perseguono più obiettivi di politica industriale.

Fatte queste ulteriori precisazioni, l'analisi di coerenza rispetto agli strumenti agevolativi, si può sintetizzare con lo schema riportato nella figura che segue.

Anche se non vi è modo di approfondire l'analisi a livello di singoli strumenti agevolativi, gli Obiettivi Specifici dei PR FESR rispetto ai quali sono disponibili più strumenti alternativi di intervento sono l'OS 1.3 e anche l'OS 2.6 per l'ampio consolidamento, anche sull'abbrivio del **Green Deal europeo** e poi di **REPowerEU**, di strumenti che sostengono l'efficientamento energetico dei processi produttivi (si pensi in particolare al Piano Transizione 5.0 e al Fondo per la Transizione industriale, ambedue incardinati nel PNRR) e, più in generale, il loro greening e la propensione al riuso di input produttivi e scarti di lavorazione (si pensi alla Sezione tutela ambientale dei Contratti di Sviluppo, alla

Nuova Sabatini Green, operativa dal 2023, e anche, di nuovo, al Fondo per la Transizione industriale). [7]

Fig. 5 – Obiettivi di politica industriale, OS dei PR FESR a sostegno di R&S, innovazione e competitività del sistema produttivo e strumenti agevolativi nazionali

OS dei PR FESR a sostegno di R&S, innovazione e competitività e strumenti agevolativi nazionali

Obiettivi Specifici (OS) dei PR FESR	Strumenti agevolativi
OS 1.1 Ricerca e Innovazione	Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS) IPICEI – Progetti di Comune Interesse Europeo Accordi per l’Innovazione
OS 1.2 Digitalizzazione dell’economia e della società (Supporto alla digitalizzazione dei processi produttivi)	Fondo Nazionale per la Microelettronica Contratti di Sviluppo e Accordi di Sviluppo Nuova Sabatini Green ex L. 160/2019 Industria 4.0 (in esaurimento) Piano Transizione 5.0
OS 1.3 Competitività delle PMI (Sostegno delle PMI e dello sviluppo produttivo)	Contratti di Sviluppo e Accordi di Sviluppo Nuova Sabatini Green ex L. 160/2019 Industria 4.0 (in esaurimento) Piano Transizione 5.0 Fondo per la Transizione industriale Fondo Nazionale per la Microelettronica
OS 1.3 Competitività delle PMI (Sostegno alla creazione di nuove imprese)	Smart & Start Italia Cassa Depositi e Prestiti Venture Capital
OS 1.4 Competenze per la specializzazione intelligente	Fondo Nuove Competenze
OS 2.6 Economia circolare (Supporto alla propensione al riciclo dei materiali)	Nuova Sabatini Green ex L. 160/2019 Contratti di Sviluppo Settore Tutela ambientale Fondo per la Transizione industriale

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

*
*
*
*

[1] Mezzo secolo fa veniva pubblicato l’album **Rimmel** (del grandissimo Francesco De Gregori) che, a mio avviso, è l’album più bello e iconico della storia della musica italiana.

[2] L’art. 18 del Reg. (UE) 2021/1060 (Regolamento sulle Disposizioni Comuni – RDC – sui Fondi Strutturali), prevede che le Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi, entro il 31 marzo 2025, presentino alla Commissione una valutazione relativa ai risultati del riesame intermedio, compresa una proposta riguardante l’assegnazione definitiva del c.d. “importo di flessibilità” del budget (Piano di finanziamento) dei Programmi (si veda il par. 2 dell’art. 18). Nei vari periodi di programmazione è sempre stato operato un riesame intermedio (*Mid Term Review – MTR*) dei Programmi cofinanziati dai **Fondi Strutturali**.

[3] Si vedano: **OECD-DAC** (2002); *2002 Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Paris.

OECD-DAC (2019); *Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria*; Paris; **European Commission** (2021), *Better Regulation Guidelines*, SWD(2021) 305 final, Brussels.

European Commission (2023), *Better Regulation Toolbox*, Brussels.

[4] Non è noto per quali particolari motivi accada, ma va evidenziato lo strano caso per cui, in Italia, generalmente, si parla di coerenza interna con riferimento alla verifica della “robustezza logica” del disegno strategico dei Programmi e di coerenza esterna con riferimento alla coerenza del disegno strategico con altri Programmi di politica economica pluriennali. Se si prende alla lettera, come si fa qui, il manuale dell’OCSE, invece questi criteri si spiegano come segue:

- coerenza interna: verifica di coerenza e complementarità del Programma valutato gestito da una data Organizzazione con altri Programmi pluriennali che sta attuando quella Organizzazione (per una data Regione titolare di un Programma cofinanziato dai Fondi Strutturali, si tratterà di verificare la coerenza con il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale, con gli Accordi per la Coesione cofinanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e altri). La verifica della coerenza interna può anche richiedere la verifica della coerenza con il quadro di *policy* e regolatorio sotteso agli interventi implementati (“*regulatory compliance*”);

- coerenza esterna: verifica di coerenza e complementarità del Programma valutato gestito da una data Organizzazione con altri Programmi pluriennali che stanno attuando altre Organizzazioni negli stessi ambiti di *policy* (con riferimento ai PR, si tratterà di verificare la coerenza con i Programmi Nazionali cofinanziati dai Fondi Strutturali pertinenti, con Componenti e sub-componenti del PNRR pertinenti, con il Piano Strategico per la ZES Unica Mezzogiorno e altri).

A scanso di equivoci, si riporta in Inglese la definizione di questi criteri riportata a p. 8 del Manuale OCSE aggiornato nel 2019: «*Internal coherence addresses the synergies and interlinkages between the intervention and other interventions carried out by the same institution/government, as well as the consistency of the intervention with the relevant international norms and standards to which that institution/government adheres. External coherence considers the consistency of the intervention with other actors' interventions in the same context. This includes complementarity, harmonisation and co-ordination with others, and the extent to which the intervention is adding value while avoiding duplication.*»

[5] Non va mai dimenticato che i Programmi pluriennali cofinanziati dai Fondi Strutturali sono dei particolari Programmi di politica economica, per cui valgono principi e definizioni ampiamente usati in politica economica. Cfr.: **Caffè F.** (1990); *Lezioni di Politica Economica*. Bollati Boringhieri, Torino, V Edizione, **Acocella N.** (2011); *Fondamenti di politica economica*; V edizione; Carocci, Roma.

[6] Lo schema che segue presenta, a titolo di esempio, gli elementi essenziali dell'OS 2.6 del PR FESR Lazio.

**Fig. 6 – PR FESR Lazio 2021-2027: elementi essenziali dell'OS
2.6 Economia circolare**

OS 2.6. Economia circolare del PR FESR Lazio

Ambiti di policy (azioni)	Gruppi di destinatari
Transizione verso processi produttivi sostenibili	Cittadini Imprese Aree industriali
Interventi di potenziamento e meccanizzazione dei sistemi di raccolta differenziata e interventi per ammodernamento e conversione di impianti esistenti per il potenziamento delle attività di riciclaggio	Consorzi industriali Comuni Altri soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti (ATO)
Codice dei campi di intervento	Contributo UE (Euro)
067. Gestione dei rifiuti domestici	23.700.000
069. Gestione dei rifiuti industriali e commerciali	8.000.000
072. Utilizzo di materiali riciclati come materie prime conformemente ai criteri di efficienza	4.000.000
075. Sostegno ai processi di produzione rispettosi dell'ambiente e all'efficienza delle risorse nelle PMI	15.960.000
170. Sviluppo delle capacità delle Autorità di Programma e degli Organismi coinvolti nell'attuazione dei fondi	300.000
171. Rafforzamento della cooperazione con i partner sia all'interno sia al di fuori dello Stato Membro	40.000
	52.000.000

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

analisi andrebbe sviluppata anche con riferimento al PNRR, alla luce sia della sua ragguardevole dimensione finanziaria, che della poderosa spinta che il PNRR ha impresso all'attuazione degli strumenti agevolativi nazionali (questo vale, in particolare, per i Contratti di Sviluppo, ma non va dimenticata l'importanza del varo a valere sul PNRR di strumenti quali il Fondo per la Transizione industriale, istituito dall'articolo 1, comma 478, della L. 234/2021, di cui alla Componente M1C2 – Investimento 7 “Sostegno al sistema di produzione per la transizione ecologica, le tecnologie a zero emissioni nette e la competitività e la resilienza delle catene di approvvigionamento strategiche” e del Piano Transizione 5.0).

In sede di “riesame intermedio” dei Programmi FESR, infatti, sarebbe opportuno che le AdG tenessero debitamente conto del nuovo “quadro strategico” delle Misure del PNRR a sostegno di R&S, innovazione e competitività per evitare duplicazione degli interventi e/o effetti di cannibalizzazione fra gli strumenti agevolativi. A tale riguardo si ricorda che il quadro iniziale degli interventi per la competitività del PNRR approvato il 13 luglio 2021 si modifica in primo luogo per effetto dell'introduzione nel PNRR dell'Investimento 15

[
7
]
U
n
a
s
i
f
f
a
t
t
a
a

“Transizione 5.0 Green” della nuova Missione 7, introdotta per effetto dell’approvazione della nuova versione, da parte del Consiglio ECOFIN, l’8 dicembre 2023, su cui sono stati allocati 6.300 Milioni di Euro (come illustra schematicamente la figura che segue).

Al fine di dare corso all’Investimento 15 “Transizione 5.0 Green”, l’art. 38 del c.d. “Decreto PNRR Quater” (DL 19/2024, modificato durante l’esame parlamentare per la conversione con L. 56/2024 del 29.04.2024), ha varato il piano Transizione 5.0. In estrema sintesi, al fine di sostenere il processo di transizione digitale ed energetica delle imprese, è stato introdotto un contributo sottoforma di credito di imposta a valere sulle spese effettuate dalle imprese (spese per nuovi investimenti in strutture produttive ubicate nel territorio nazionale, nell’ambito di progetti di innovazione da cui consegua una riduzione dei consumi energetici) nel periodo compreso tra il 1.01.2024 e 31.12.2025.

Fig. 7 – Le Componenti del PNRR a sostegno di R&S, innovazione e competitività del sistema produttivo dopo l’approvazione della nuova versione che include l’Iniziativa REPowerEU

Misure del PNRR a sostegno di R&S, innovazione e competitività dopo la revisione di dicembre 2023

