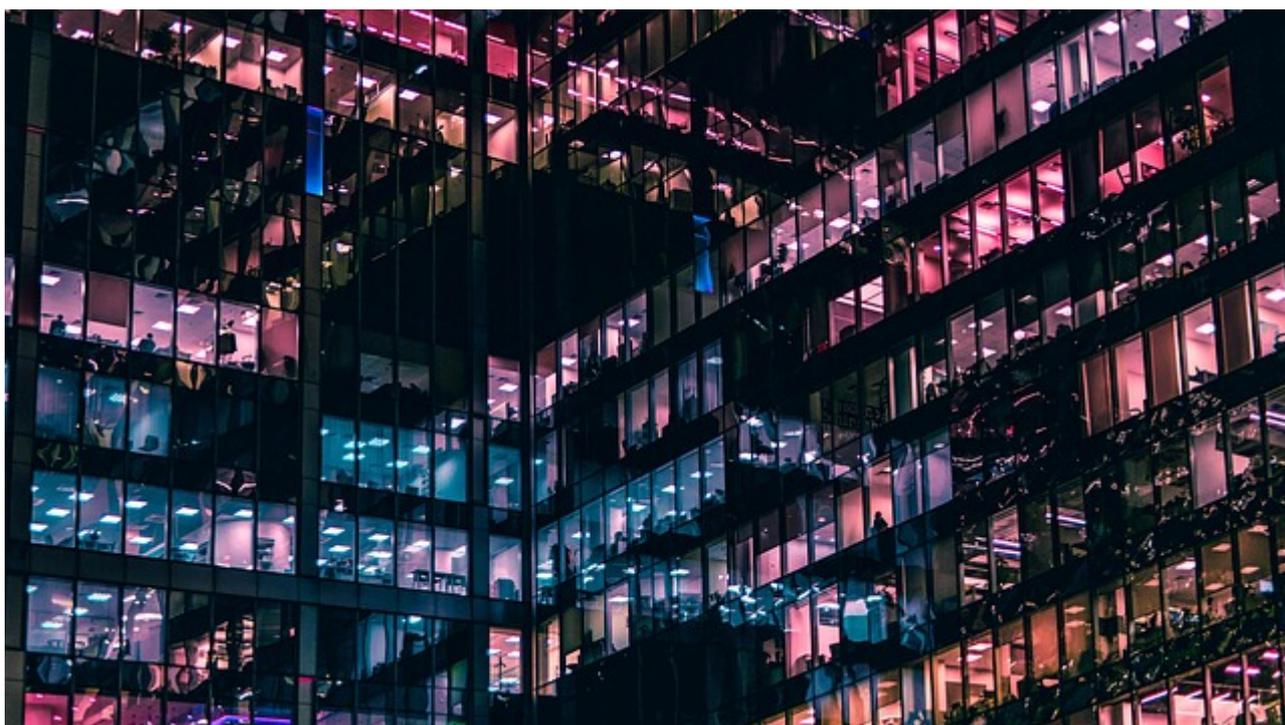


Programmi FESR: incentivi all'introduzione di nuovi Obiettivi Specifici della proposta di modernizzazione della politica di coesione e principio di concentrazione tematica

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



*«Non c'è nulla che sia più ingiusto
quanto far parti uguali fra disuguali»
don Lorenzo Milani
Lettera a una professoressa (1967)*

Gli incentivi all'introduzione di nuovi Obiettivi Specifici nei Programmi FESR della proposta di "modernizzazione" della politica di coesione

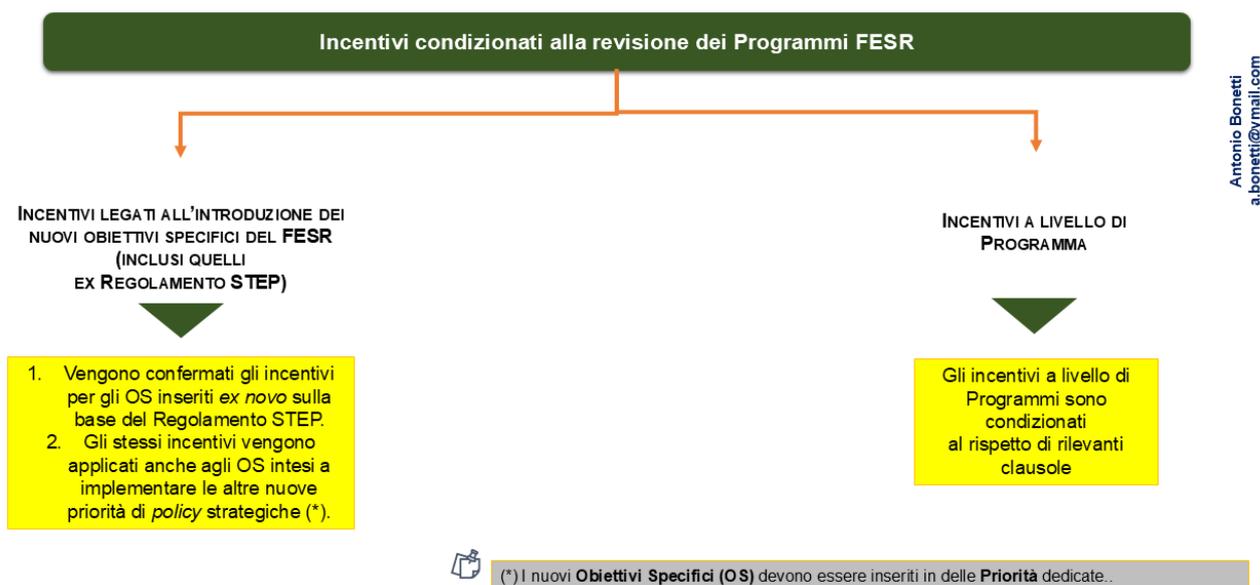
1. La Comunicazione COM(2025) 163 "*A modernised Cohesion Policy: the Mid Term Review*", che reca una significativa proposta di "modernizzazione" della politica di coesione nell'ambito del "riesame intermedio" dei Programmi 2021-2027, come già illustrato nei post di aprile e maggio, prevede:

- la possibilità di allineare gli obiettivi di politica economica dei Programmi a quelli generali dell'UE nella fase corrente, tramite l'introduzione di nuovi Obiettivi Specifici (nell'ambito di Priorità dedicate); [1]
- 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) sugli ambiti di *policy* della proposta di "modernizzazione".

2. Le agevolazioni condizionate sono previste:

- a livello di nuovi Obiettivi Specifici che verranno introdotti nei Programmi (inclusi quelli già previsti dal Reg. (UE) 2024/795, ossia il Regolamento sulla *Strategic Technologies for Europe Platform – STEP*). Spicca, ovviamente, il cofinanziamento integrale da parte dell'UE degli OS ex STEP ed ex proposta di "modernizzazione";
- a livello di intero Programma (si veda la figura che segue).

Fig. 1 – I due blocchi di incentivi alla revisione dei Programmi FESR



3. La figura che segue illustra più nel dettaglio le agevolazioni previste per l'introduzione delle Priorità dedicate ai nuovi Obiettivi Specifici, in quanto sono state oggetto di critiche particolarmente rilevanti da parte della Corte dei Conti Europea nella recente "[Opinion 2/2025](#)". [2]

Fig. 2 – Gli incentivi alla revisione dei Programmi FESR legati all'introduzione di nuovi Obiettivi Specifici, da inserire in delle Priorità dedicate

I

Prefinanziamento eccezionale *una tantum* del 30% per tutte le nuove Priorità

- Liquidazione contabile del prefinanziamento eccezionale non oltre il periodo contabile finale.
- Gli interessi generati dal prefinanziamento eccezionale sono utilizzati conformemente alle regole FESR e sono registrati nei conti del periodo contabile finale.
- Il prefinanziamento eccezionale non può essere sospeso.
- Il prefinanziamento da prendere in considerazione per il calcolo degli importi da disimpegnare include anche il prefinanziamento eccezionale versato.

II

Cofinanziamento del 100% per tutte le nuove Priorità (*)



(*) 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

Le critiche della Corte dei Conti Europea al cofinanziamento integrale dell'UE dei nuovi Obiettivi Specifici

4. La Corte dei Conti Europea ha criticato la previsione di un cofinanziamento dell'UE pari al 100% dei nuovi Obiettivi Specifici per tre ordini di motivi:

- il cofinanziamento integrale degli interventi fu introdotto come reazione eccezionale alle conseguenze economiche della pandemia di COVID-19, deflagrata in Europa nei mesi di marzo e aprile 2020, al fine di “facilitare” quanto più possibile la maturazione di spese certificabili per sostenere la domanda aggregata (e anche per garantire quella necessaria fluidità del “circolante” delle imprese che, in quella fase, era essenziale per evitare la chiusura di molte attività produttive). Secondo la magistratura contabile europea è ampiamente discutibile continuare con siffatti incentivi, anche per il semplice fatto che si tratta di una scelta che pesa ampiamente sul bilancio dell'UE (punto 33 della

“opinione”);

- esso neutralizza di fatto l'effetto leva del contributo pubblico dell'UE e rischia di de-responsabilizzare Autorità di Programma e beneficiari degli interventi. In generale, la richiesta di un cofinanziamento degli interventi agevolati, infatti, è un invito ai beneficiari a dare un riscontro – una conferma – sul fatto che siano realmente interessati alla loro realizzazione (punto 34 della “opinione”);

- è certamente un incentivo alla revisione dei Programmi gradito a tutte le Autorità di Programma. Tuttavia, *ceteris paribus*, comporta vantaggi proporzionalmente più elevati per le Regioni più Sviluppate (punto 35 della “opinione”). La Corte dei Conti Europea, di conseguenza, suggerisce che sarebbe molto più opportuno aggiungere un *plus* fisso al tasso di co-finanziamento dei Programmi, in modo da garantire il rispetto dei tassi di cofinanziamento previsti per le tre grandi “categorie” di Regioni (Regioni Più Sviluppate, Regioni in Transizione e Regioni Meno Sviluppate).

5. L'ultima delle critiche della Corte dei Conti Europea al cofinanziamento integrale dei nuovi Obiettivi Specifici (o meglio, delle Priorità in cui saranno inseriti) costituisce, di fatto, una sorta di cartina di tornasole di quanto la proposta di “modernizzazione” sia quasi in antitesi rispetto a:

- il dettato dell'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'UE che dispone che «l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite»;

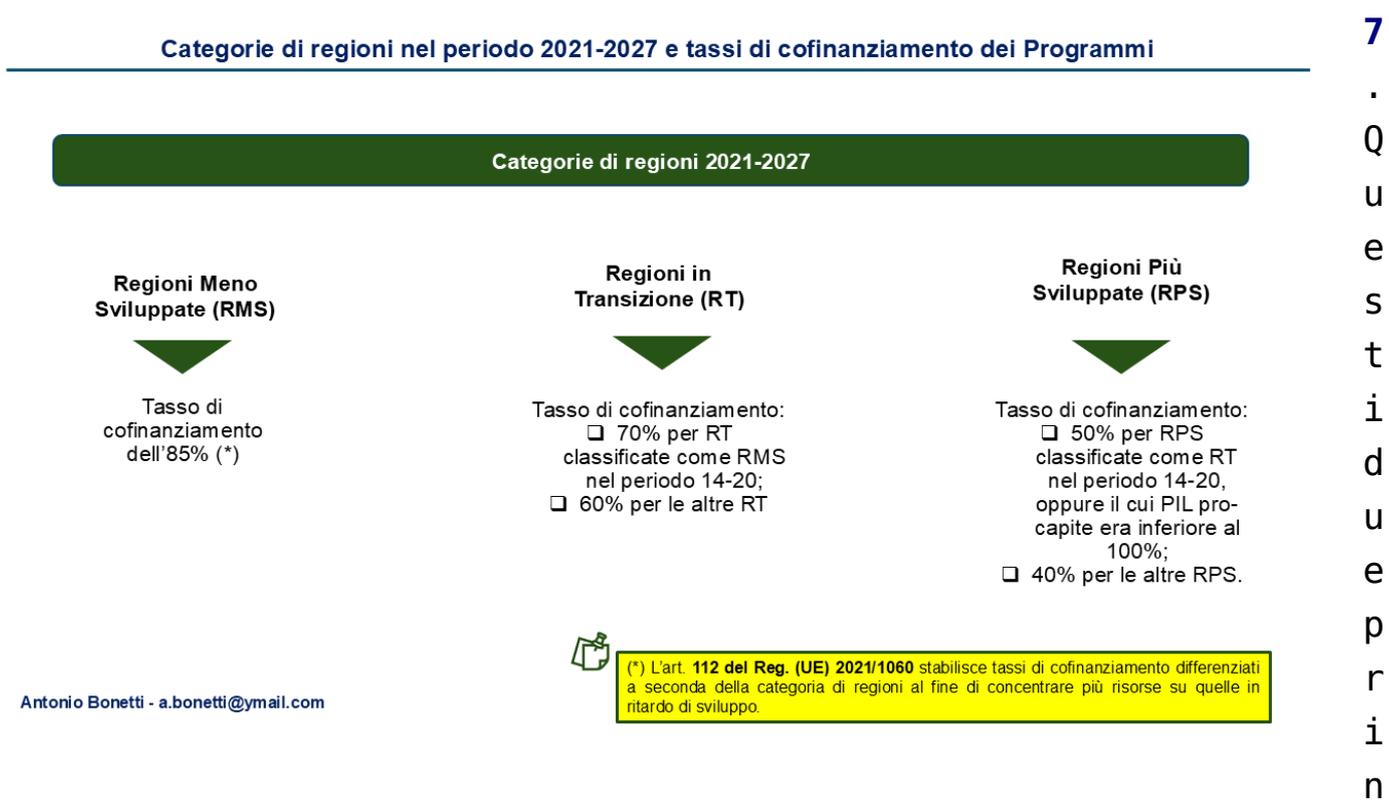
- il rispetto dei principi basilari della politica di coesione di concentrazione finanziaria delle risorse e di concentrazione tematica delle ‘operazioni’. [3]

6. Semplificando molto, si può dire che sia il principio di concentrazione finanziaria che quello di concentrazione tematica sono delineati in modo da favorire le Regioni Meno Sviluppate, per il semplice fatto che in questo modo si dà corso al dettato dell'art. 174 del TFUE.

A livello di Programmi, infatti, il principio di solidarietà dei Fondi Strutturali si riflette:

- in tassi di cofinanziamento più elevati per i Programmi delle Regioni Meno Sviluppate, come disposto dall'art. 112 del Reg. (UE) 2021/1060 (si veda la figura che segue), il che concorre a una maggiore concentrazione delle risorse in queste regioni (in ritardo di sviluppo) per il semplice fatto che ne hanno relativamente più bisogno di quelle più forti; [4]
- in vincoli meno stringenti al novero degli ambiti di intervento sulla cui base definire il disegno strategico dei Programmi per le Regioni Meno Sviluppate, a causa della differenziazione dei vincoli di allocazione delle risorse su determinate Priorità e/o OS dei Programmi. [5]

Fig. 3 – I tassi di cofinanziamento per categorie di regioni nel periodo 2021-2027



cipi generali di indirizzo della concentrazione delle risorse finanziarie e degli interventi ammissibili a beneficio nelle tre “categorie di regioni”, che sono intesi a favorire le Regioni Meno Sviluppate e, quindi, a dare sostanza al principio di solidarietà dei Fondi Strutturali, vengono

ovviamente ampiamente compromessi da una proposta di “modernizzazione” che:

- tende a imporre dall’alto le stesse tipologie di interventi in tutte le “categorie di regioni”, per cui le Regioni Meno Sviluppate potranno ancora disporre di maggiori “libertà di scelta” per quanto concerne gli interventi, ma avendo un menu di tipologie di interventi fra cui scegliere sempre più omologato (questo significa, peraltro, che si va sempre più nella direzione di politiche “*blind*” rispetto alle differenze territoriali, quando invece le politiche strutturali di coesione dovrebbero essere, per definizione, “*place-based*”);
- propone un “premio unico” indistinto per tutte le Regioni (il cofinanziamento al 100% dei nuovi OS), quali che siano le “categorie” di appartenenza, se inseriranno Priorità/Obiettivi Specifici coerenti con «Regolamento STEP» e/o con proposta di “modernizzazione”. Ma questo va contro il principio di solidarietà che caratterizza di *default* i Fondi Strutturali ed è profondamente ingiusto, come ci ha insegnato don Lorenzo Milani, in quanto si sceglie di «fare parti uguali fra disuguali».

8. La Commissione giustifica il tutto sulla base dell’esigenza di rafforzare la pertinenza “verso l’alto” dei Programmi rispetto alle priorità strategiche dell’UE nella fase corrente. Ma non si preoccupa affatto di come questo significhi anche compromettere la loro pertinenza “verso il basso” rispetto a specificità positive e negative dei vari contesti territoriali e rispetto alle domande (variegate) di politiche pubbliche delle diverse comunità locali.

[1] Le nuove priorità strategiche indicate dalla proposta di “modernizzazione” sono 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) presentata il 29 gennaio scorso.

[2] La proposta di “modernizzazione” è stata oggetto di aspre e condivisibili critiche da parte della Corte dei Conti Europea (ECA) in una “opinione” del 30 aprile scorso. 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).

[3] Per motivi di spazio non si possono approfondire oltre questi aspetti così tecnici.

Si invita i lettori ad esaminare l'intero Titolo VIII “Quadro finanziario” del Reg. (UE) 2021/1060.

[4] Preme evidenziare che principio di cofinanziamento dei Programmi e degli interventi e principio di partenariato istituzionale sono in relazione diretta nel senso che, se il secondo dei principi citati stabilisce che più Istituzioni – poste su diversi livelli giurisdizionali – concorrono alla formulazione e all'attuazione dei Programmi, allora è giusto che tutte quelle Istituzioni concorrano al cofinanziamento dei Programmi

[5] La figura che segue riassume l'applicazione del principio di concentrazione tematica nei Programmi cofinanziati dal FESR.

Fig. 4 – Presentazione dei vincoli di concentrazione tematica nei Programmi FESR

Applicazione dei vincoli di concentrazione tematica per i Programmi FESR



Le **'operazioni'** finanziate devono coprire

- un determinato numero di **ambiti di intervento** (l'art. 5 del Reg. (UE) 2021/1058 indica gli ambiti di intervento in cui possono ricadere le 'operazioni' e l'art. 7 indica quelli esclusi);
- predeterminate **tipologie di interventi** (chiaramente identificati dai 182 'campi di intervento' di cui alla tabella 1 dell'Allegato I al Reg. (UE) 2021/1060).



La concentrazione tematica può essere suggellata con dei **vincoli di allocazione delle risorse finanziarie (diverse da quelle per l'assistenza tecnica) per certi ambiti tematici di intervento, che si applicano a livello di OP e di OS.**

I vincoli a livello di OP sono differenziati per categorie di regioni:

- per le Regioni Più Sviluppate almeno l'85% delle risorse deve essere destinato a OP 1 e OP 2, e almeno il 30% al solo OP 2;
- per le Regioni in Transizione almeno il 40% delle risorse deve essere assegnato a OP 1, e almeno il 30% ad OP 2;
- per le Regioni Meno Sviluppate almeno il 25% delle risorse deve essere assegnato a OP 1, e almeno il 30% ad OP 2 (si veda art. 4, par. 6 del Reg. (UE) 2021/1058).



Le riserve finanziarie a livello di OP differenziate per categorie di regioni implicano, di fatto, che le Regioni Meno Sviluppate (RMS) hanno maggiori margini di autonomia decisionale (o, se si preferisce, i Programmi sono più articolati).