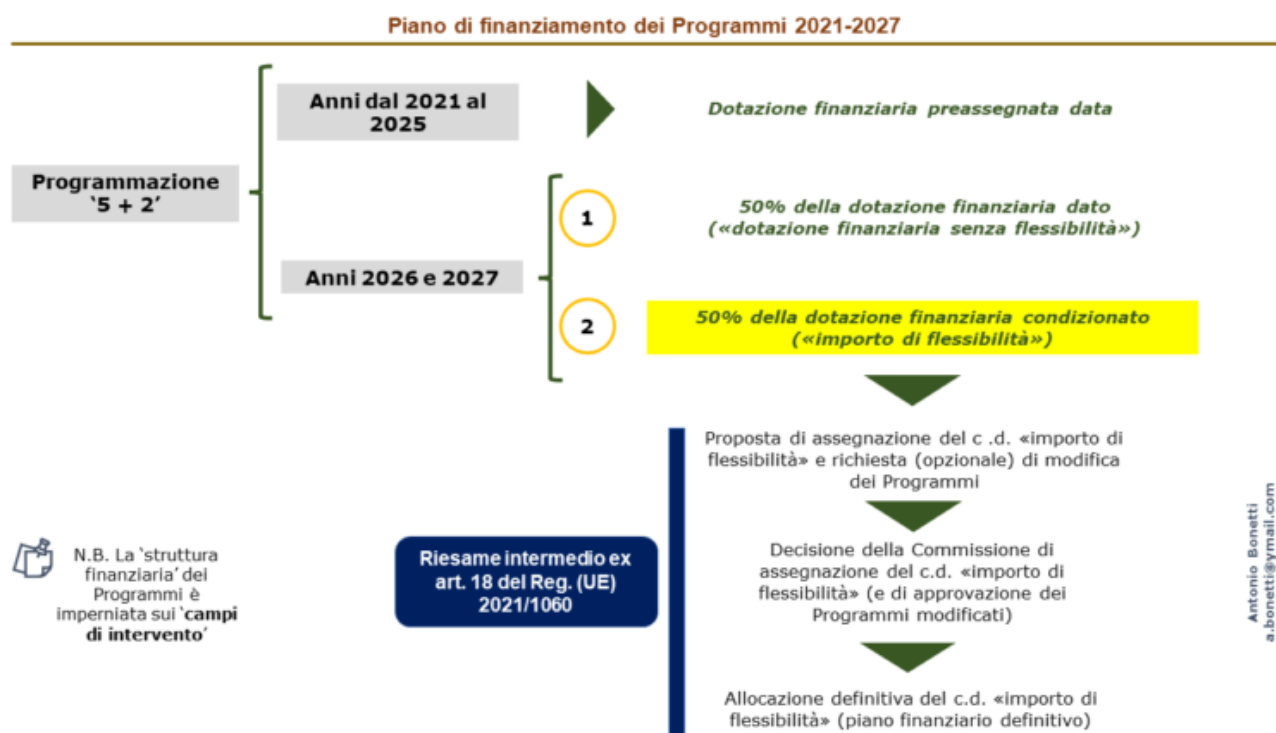


Riesame intermedio dei Programmi Regionali FESR 21-27: cosa cambia dopo l'approvazione del Regolamento STEP sulle tecnologie strategiche per l'UE

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | March 20, 2024



«Money, so they say, is the root of all evil today»

Pink Floyd – Money (The dark side of the Moon – Track #5) [1]

IL «Regolamento STEP» sulle

tecnologie strategiche critiche: le principali opzioni di modifica dei Programmi Regionali FESR 2021-2027

1. Il Reg. (UE) 2024/795 del 29 Febbraio scorso sulla “Piattaforma per le tecnologie strategiche per l’Europa” (*Strategic Technologies for Europe Platform – «STEP»*) è inteso a sostenere lo sviluppo delle **tecnologie strategiche critiche** per l’autonomia strategica dell’UE (tecnologie digitali e tecnologie *deep tech*; tecnologie pulite; biotecnologie). [2]

2. Il [«Regolamento STEP»](#) dovrebbe comportare, ben presto, un autentico tsunami sulla struttura e sull’attuazione dei Programmi Regionali cofinanziati dai **Fondi Strutturali**, segnatamente dei **Programmi Regionali FESR** (PR FESR). [3]

Questo per il fatto che, come già esposto nel [precedente post del 10 Marzo](#), sono previste delle modifiche molto rilevanti nel **Reg. (UE) 2021/1060** – Regolamento generale sulla politica di coesione 2021-2027 – e nei Regolamenti verticali su FESR e Fondo di Coesione e su FSE Plus che sono intese a promuovere il finanziamento con i Fondi Strutturali dello sviluppo e della fabbricazione delle tecnologie critiche strategiche e delle conseguenti azioni di sviluppo di nuove competenze professionali e di adattamento di quelle disponibili.

Va ricordato, infatti, che non sono state stanziare nuove risorse del bilancio dell’UE da allocare sulla “piattaforma STEP” con la revisione del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 dell’UE, recentemente approvata (si veda il [Reg. \(UE, Euratom\) 2024/765 del Consiglio](#)). Essa viene finanziata con risorse finanziarie già stanziare per alcuni strumenti “a gestione diretta” del bilancio europeo, per il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** che finanzia i **PNRR** e per i **Fondi Strutturali** intesi in senso lato (FESR, Fondo di Coesione, FSE Plus e *Just Transition Fund*).

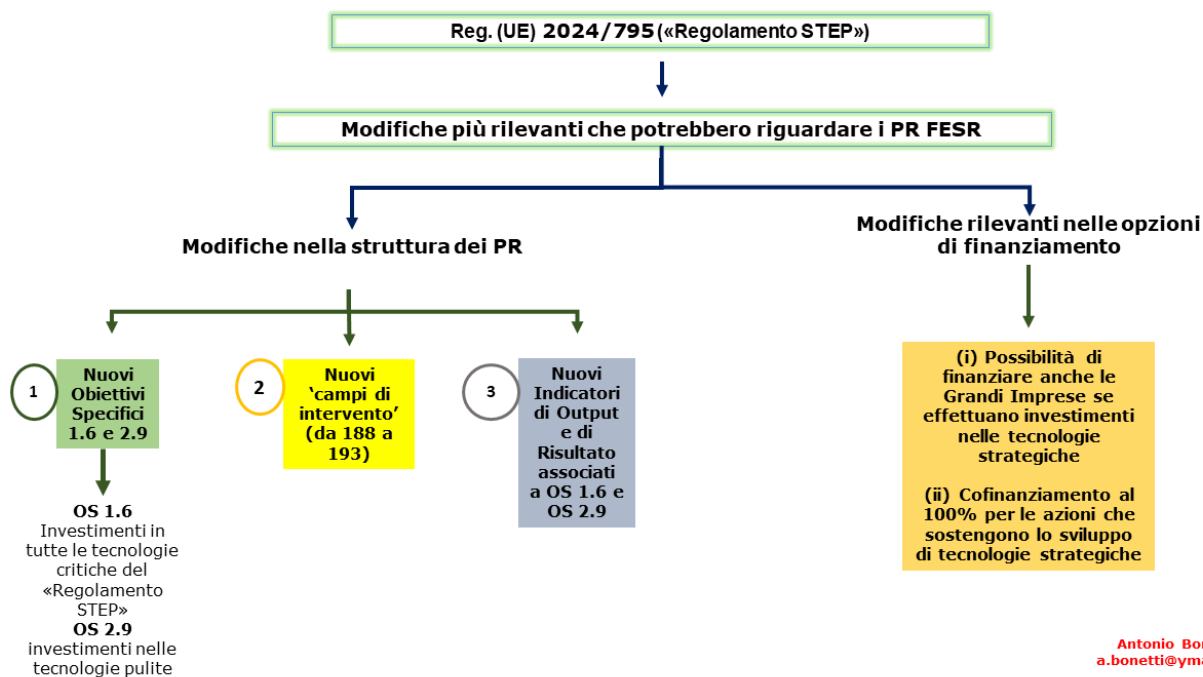
Le più rilevanti opzioni di modifica sono le seguenti:

- possibilità di inserire due nuovi Obiettivi Specifici (un **OS**

1.6 Investimenti in tutte le tecnologie strategiche critiche che contribuiscono agli obiettivi della “piattaforma STEP”, che si va ad aggiungere ai cinque dell’OP 1 Un’Europa più competitiva e intelligente e un **OS 2.9 Investimenti che contribuiscono allo sviluppo o alla fabbricazione di tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse,** che si va ad aggiungere agli otto dell’OP 2 Un’Europa più verde); [4]

- possibilità di dare corso a ben sei nuovi **campi di intervento** (identificati da codici che vanno da 188 a 193) per le azioni del FESR al fine di coprire le tre diverse categorie di tecnologie strategiche critiche;
- introduzione per i nuovi Obiettivi Specifici 1.6 e 2.9 di pertinenti nuovi Indicatori di Output e nuovi Indicatori di Risultato;
- possibilità di finanziare anche le Grandi Imprese che, in generale, sono escluse dai contributi del FESR, eccezion fatta per le fattispecie di intervento di cui all’art. 5 par. 2 del **Reg. (UE) 2021/1058** su FESR e Fondo di Coesione;
- possibilità di applicare alle azioni intese a sostenere i due nuovi Obiettivi Specifici 1.6 e 2.9 un tasso di cofinanziamento del 100% (anche se va aggiunto che l’art. 10 del Regolamento STEP dispone di introdurre nell’art. 3 dell’emendato **Reg. (UE) 2021/1058** un paragrafo 1bis che circoscrive le risorse finanziarie ascrivibili ai due nuovi Obiettivi Specifici a un massimo del 20% della dotazione iniziale nazionale del FESR). [5]

Fig. 1 – «Regolamento STEP» e conseguenti possibili revisioni della struttura dei Programmi Regionali FESR



iato in sospeso nel precedente post è che il [«Regolamento STEP»](#) potrebbe portare nel giro di pochi mesi a un profondo rinnovamento dei PR FESR non solo per le condizioni di favore applicate alle azioni che sostengono i due nuovi Obiettivi Specifici 1.6 e 2.9 (cofinanziamento integrale da parte dell'UE), ma anche e soprattutto in quanto l'art. 13 prevede una radicale rivisitazione del c.d. **“riesame intermedio” dei Programmi** e, di riflesso, delle condizioni di assegnazione del c.d. **“importo di flessibilità”** per le ultime due annualità di programmazione di cui all'art. 86 del Reg. (UE) 2021/1060 (Regolamento sulle Disposizioni Comuni – RDC – per il periodo 2021-2027).

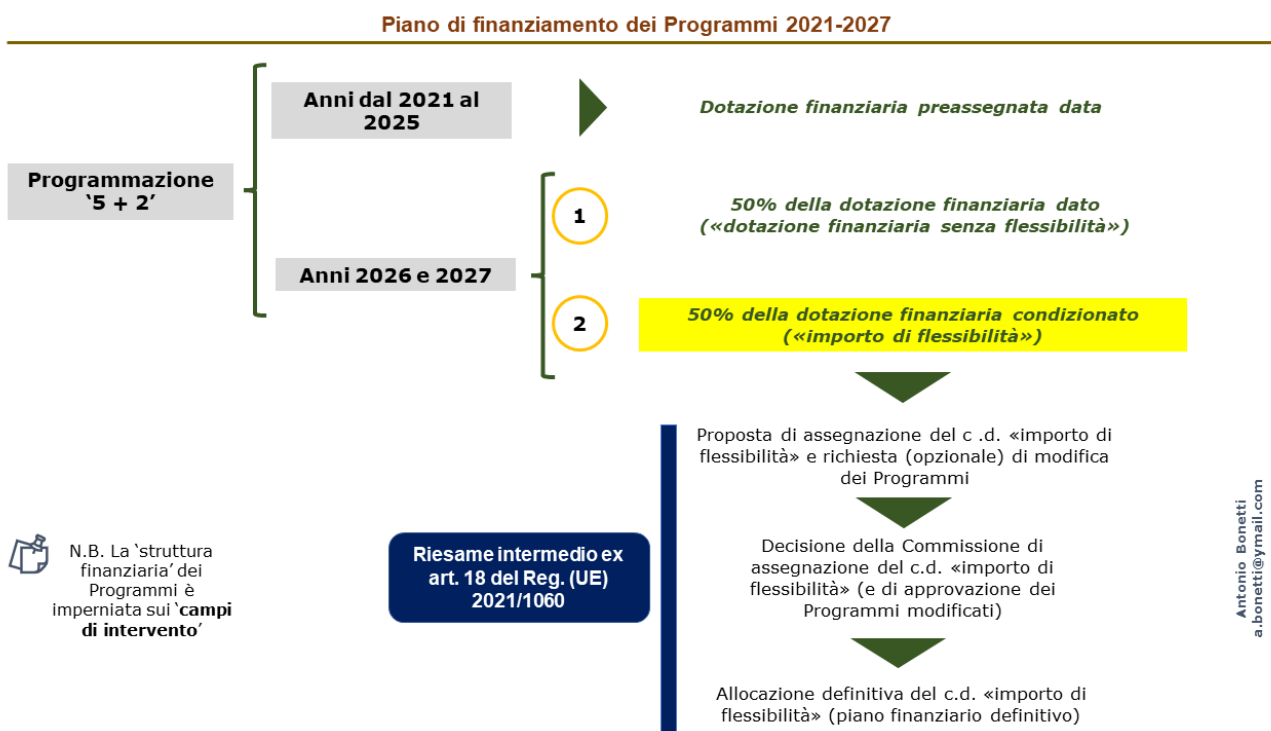
Il «Regolamento STEP» e la revisione del processo di riesame intermedio dei Programmi

4. Gli addetti ai lavori sanno bene che la programmazione 2021-2027 dei Fondi Strutturali va inquadrata come una programmazione “5+2” (si veda la figura che segue), nel senso

che:

- per gli anni dal 2021 al 2025 è previsto un dato stanziamento di risorse pubbliche (riportato nelle due tabelle “Dotazione finanziaria per anno” e “Dotazioni finanziarie per Fondo e cofinanziamento nazionale” della Sezione 3 – Piano di finanziamento – dei PR 21-27), mentre invece per gli ultimi due anni il montante di risorse stanziato è composto da una quota preassegnata – indicata come “dotazione finanziaria senza flessibilità” e da una quota da assegnare, indicata come “importo di flessibilità” (ambedue pari al 50% del montante totale di risorse stanziato per il 2026 e per il 2027, come puntualizza in modo chiaro l’art. 86 par. 1 del RDC);
- il c.d. “importo di flessibilità” viene allocato in via definitiva “solo dopo l’adozione della Decisione della Commissione in seguito al riesame intermedio in conformità all’art. 18” (si veda sempre l’art. 86, par. 1 del RDC).

Fig. 2 – Riesame intermedio dei Programmi e assegnazione definitiva del c.d. “importo di flessibilità”



5
·
I
l
r
i
e
s
a
m
e
i
n
t
e

Il riesame intermedio è disciplinato molto chiaramente dall’art. 18 del RDC nei seguenti termini:

- entro il 31 Marzo 2025 le ADG dei Programmi presentano 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);
- se ritenuto necessario sulla scorta del riesame intermedio, o se le "raccomandazioni specifiche per Paese" del 2024 – varate nell'ambito del c.d. "semestre europeo" di coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati Membri – individuano delle nuove sfide da affrontare, le ADG presentano alla Commissione non solo la valutazione di cui sopra, ma anche una proposta di Programma modificato. La Commissione approva il Programma rivisto, compresa l'assegnazione definitiva dell'importo di flessibilità" (si veda il par. 3 dell'art. 18);
- se in seguito al riesame intermedio una ADG non ritenga opportuno apportare delle modifiche al Programma, comunque la Commissione, entro tre mesi dalla presentazione della valutazione di cui sopra, adotta una Decisione sull'assegnazione definitiva dell'importo di flessibilità (si veda il par. 4);
- fino all'adozione della Decisione finale sull'assegnazione definitiva dell'importo di flessibilità, tale importo non è disponibile per la selezione delle operazioni (si veda il par. 5).

Questo processo di riesame intermedio dei Programmi viene ampiamente rivisto dal «Regolamento STEP».

6. L'art. 13 di questo Regolamento, che esplicita le modifiche al RDC, introduce, in deroga all'art. 18 del RDC, le seguenti modifiche al riesame intermedio:

- entro il 31 Agosto 2024 le ADG possono presentare alla Commissione una proposta di modifica dei Programmi per inserire le Priorità dedicate allo sviluppo e alla fabbricazione delle tecnologie strategiche critiche (in altri termini, per inserire i nuovi OS 1.6 e 2.9 che, stando a questo passaggio del «Regolamento STEP», dovranno essere

inserite in una Priorità dedicata);

- se le Priorità intese a sostenere lo sviluppo delle tecnologie strategiche critiche sono state incluse in un Programma a seguito dell'approvazione di una sua proposta di modifica presentata entro il 31 Agosto 2024, esse non sono prese in considerazione ai fini del riesame intermedio;
- la Decisione della Commissione di approvazione della proposta di modifica del Programma può comportare l'assegnazione definitiva dell'intero montante dell'importo di flessibilità o di parte di esso per gli anni 2026 e 2027;
- se l'intero importo di flessibilità di un Programma è assegnato alle Priorità inserite *ex novo* per sostenere lo sviluppo delle tecnologie esse strategiche, il Programma non sarà oggetto del riesame intermedio di cui all'art. 18 del RDC.

7. Anche e soprattutto sulla scorta di queste nuove opzioni di gestione del riesame intermedio è ragionevole ipotizzare che già prima delle elezioni politiche europee si aprirà un confronto fra Commissione, Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento delle Politiche per la Coesione – DipCOE) e Regioni sulla riprogrammazione dei PR.

Alcuni rilievi critici al processo di riesame intermedio dei Programmi delineato dal «Regolamento STEP»

8. La proposta di revisione della struttura dei Programmi e del processo di riesame intermedio dimostra come, alla fin fine, per l'attuazione dei Fondi Strutturali vale solo il vecchio principio "*follow the money*".

Stante l'importanza di rafforzare l'autonomia strategica dell'UE, una volta di più si persegue un obiettivo strategico a livello comunitario senza stanziare "*fresh money*" e annichilendo i Fondi Strutturali – strumenti con un mandato di *policy* ben preciso e con una solida base legislativa nei

Trattati dell'UE – al mero strumento di bancomat dell'UE.

Il riesame intermedio viene ampiamente svuotato del suo ruolo di “*mid term review*” strategica intesa a riorientare l'attuazione dei Programmi nello scorcio finale della programmazione sulla base di nuove sfide e nuove priorità di sviluppo delle regioni (in particolare di quelle meno sviluppate) e dei primi risultati e delle “lezioni dell'esperienza” dell'attuazione delle linee di finanziamento dei Programmi approvati inizialmente.

La volontà delle Istituzioni europee di limitarsi a revisionare il processo di riesame intermedio dei Programmi solo per riorientare l'utilizzo dei Fondi Strutturali verso una nuova priorità comunitaria senza approfondire i pro e i contro di una siffatta scelta sono dimostrati in modo plastico da due elementi:

- tutte le tecnologie strategiche sono indubbiamente delle tecnologie ad elevato contenuto di conoscenza scientifica e tecnologica. Sarebbe opportuno, quindi, non solo rivedere i Programmi FESR “per fare cassa” grazie al cofinanziamento al 100% degli interventi nell'ambito dei nuovi OS 1.6 e 2.9, ma anche tenendo conto dell'esigenza di rivedere il disegno strategico degli interventi a sostegno delle attività di R&S e delle attività innovative delle imprese. In altri termini, lo stesso «Regolamento STEP» avrebbe dovuto richiedere di modificare anche la ***Research and Innovation Smart Specialisation Strategy (RIS3)***. Inoltre, la revisione della RIS3, quantunque questa sia condizione abilitante solo per l'Obiettivo di *Policy* 1, dovrebbe prendere in considerazione l'intero novero di tecnologie strategiche della “piattaforma STEP” (la **RIS3** è condizione abilitante “verticale” per l'OS 1.1 Ricerca e Innovazione e l'OS 1.4 Competenze per la RIS3, la transizione industriale e l'imprenditorialità). In altri termini, la revisione della RIS3 dovrebbe prendere in considerazione anche le tecnologie pulite ed efficienti nell'uso delle risorse, sebbene vengano “associate” all'Obiettivo di *Policy* 2 (si fa riferimento al nuovo OS 2.9);

- il sostegno allo sviluppo delle tecnologie strategiche critiche è certamente importante per l'intera UE, ma è parimenti vero che le attività di R&S e le attività di produzione di tecnologie di questo tipo quasi certamente sono molto meno diffuse nelle regioni meno sviluppate. Pertanto, appare quasi come una contraddizione in termine che si incentivi l'utilizzo dei Fondi Strutturali per sviluppare domini scientifico-tecnologici poco diffusi nelle regioni più arretrate dell'UE per le quali, sin dall'istituzione del FESR nel 1975 (ex Regolamento 724/1975) e dalla riforma del bilancio UE del 1988, è stata plasmata la politica di coesione dell'UE.

9. Come cercherò di spiegare nel nuovo post del prossimo 25 Marzo, si impone anche una riflessione sul fatto che il «Regolamento STEP», andando a modificare il processo di riesame intermedio, segna parimenti un ulteriore ridimensionamento dell'importanza della valutazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali.

Waiting for that day. [7]

[1] Nel Marzo 1973 (anno in cui venne rilasciato dalla Commissione il "Rapporto Thompson" che, di fatto, forniva le linee di indirizzo per l'istituzione "del FESR nel 1975), venne pubblicato "*The dark side of the Moon*", uno degli album più iconici e belli della storia del rock.

[2] Le **tecnologie strategiche critiche** vengono raggruppate in tre cluster (si vedano 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");
- biotecnologie, incluse i medicinali critici.

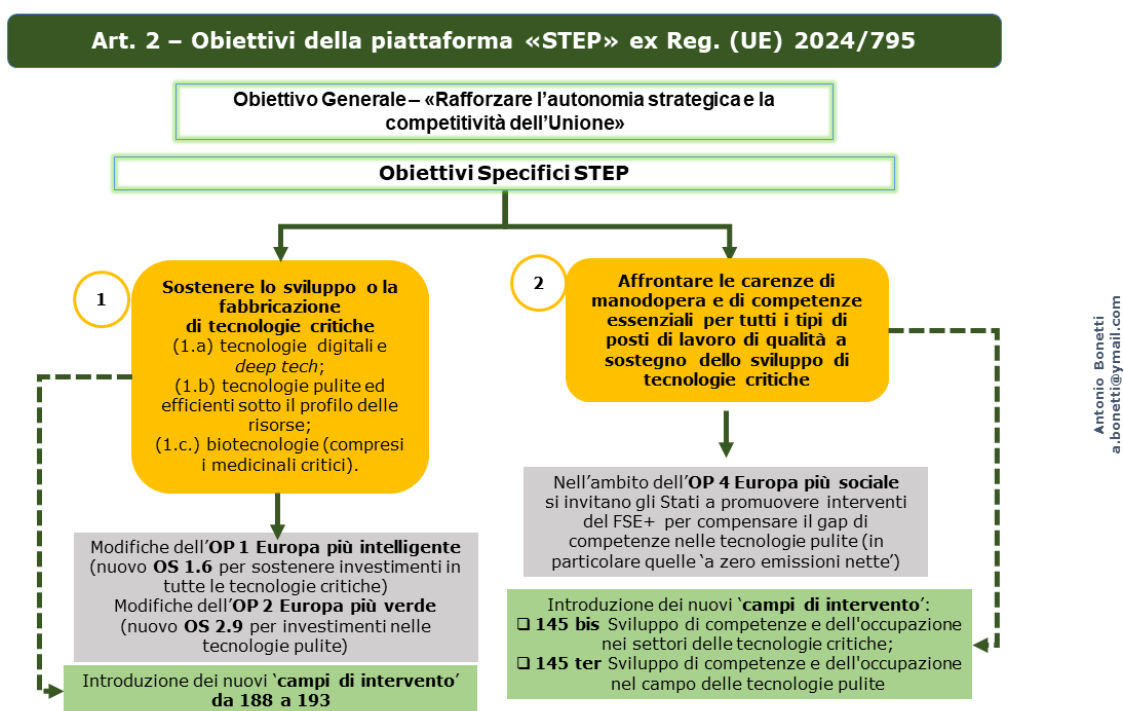
L'art. 2 par. 7 del [Reg. \(UE\) 2024/795](#) dispone che entro il 2

maggio 2024 la Commissione rilasci degli orientamenti sulle modalità con cui le tecnologie in parola possano essere considerate critiche.

[3] Il Reg. (UE) 2024/795 – in linea con le proposte del **Green Deal Industrial Plan** e della Comunicazione COM(2023) 335 – delinea per la Piattaforma STEP l’Obiettivo Generale di rafforzare l’autonomia strategica e la competitività dell’Unione e due Obiettivi Specifici.

La figura che segue tenta di delineare un ponte fra i due Obiettivi Specifici del «Regolamento STEP» – che si potrebbero definire Obiettivi Specifici STEP per distinguerli da quelli dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali – e le principali modifiche che interesseranno la struttura di quest’ultimi.

Fig. 3 – Obiettivi del «Regolamento STEP» e principali modifiche dei Regolamenti sui fondi “per la coesione” 21-27



ico” (disegno strategico) dei Programmi 2021-2027 è strutturato su due livelli di obiettivi:

- **Obiettivi di Policy (OP)** stabiliti dal Reg. (UE) 2021/1060 (sono 5);

[
4
]
I
L
“
q
u
a
d
r
o
l
o
g

• **Obiettivi Specifici (OS)** disposti dai Regolamenti verticali sui vari Fondi “per la coesione”.


Come stabilito dall’art. 5 del Reg. (UE) 2021/1060, la formulazione dei Programmi nel periodo 2021-2027 è imperniata sui seguenti Obiettivi di *Policy* (OP): **OP 1** – Un’Europa più competitiva e intelligente; **OP 2** – Un’Europa più verde; **OP 3** – Un’Europa più connessa; **OP 4** – Un’Europa più sociale; **OP 5** – Un’Europa più vicina ai cittadini.

Gli Obiettivi di *Policy* (indicati anche come Obiettivi Strategici) sono a loro volta articolati in più Obiettivi Specifici (OS), che sono stabiliti dai Regolamenti verticali sui singoli Fondi (per il FESR, inizialmente, erano 23; ora sono 25). La figura che segue presenta sinteticamente gli OP 1 Un’Europa più competitiva e intelligente e OP 2 Un’Europa più verde e il novero iniziale degli OS associati ad essi e quello che viene delineato dal Reg. (UE) 2024/795.

Fig. 4 – Obiettivi di *Policy* e Obiettivi Specifici del FESR dopo l’approvazione del «Regolamento STEP»

OP 1 e OP 2 dei Programmi FESR 2021-2027

		Obiettivi Specifici (OS)	
		OS iniziali ex Reg. (UE) 2021/1058	OS integrati dal Reg. (UE) 2024/795 - STEP
OP 1 – Un’Europa più competitiva e intelligente		<ul style="list-style-type: none"> OS 1.1 R&I e tecnologia avanzata OS 1.2 Digitalizzazione dell’economia e della società OS 1.3 Competitività delle PMI OS 1.4 Competenze per la RIS3, la transizione industriale e l’imprenditorialità 	<ul style="list-style-type: none"> OS 1.1 R&I e tecnologia avanzata OS 1.2 Digitalizzazione dell’economia e della società OS 1.3 Competitività delle PMI OS 1.4 Competenze per la RIS3, la transizione industriale e l’imprenditorialità
		OS 1.5 Connettività digitale	<ul style="list-style-type: none"> OS 1.5 Connettività digitale OS 1.6 <i>Investimenti nelle tecnologie strategiche critiche ex «Reg. STEP»</i>
OP 2 – Un’Europa più verde		<ul style="list-style-type: none"> OS 2.1 Efficienza energetica OS 2.2 Energie rinnovabili OS 2.3 Sistemi energetici <i>smart</i> OS 2.4 Adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione dei rischi di catastrofe OS 2.5 Acqua sostenibile OS 2.6 Economia circolare OS 2.7 Protezione e preservazione della natura, biodiversità e infrastrutture verdi 	<ul style="list-style-type: none"> OS 2.1 Efficienza energetica OS 2.2 Energie rinnovabili OS 2.3 Sistemi energetici <i>smart</i> OS 2.4 Adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione dei rischi di catastrofe OS 2.5 Acqua sostenibile OS 2.6 Economia circolare OS 2.7 Protezione e preservazione della natura, biodiversità e infrastrutture verdi
		OS 2.8 Mobilità urbana multimodale sostenibile	<ul style="list-style-type: none"> OS 2.8 Mobilità urbana multimodale sostenibile OS 2.9 <i>Investimenti nelle tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse ex «Reg. STEP»</i>

 Gli OS 1.5 e 2.8 e i nuovi OS 1.6 e 2.9 ex «Regolamento STEP» vanno inseriti in una Priorità dedicata

er essere precisi, dispone che «le risorse nell’ambito dell’Obiettivo Specifico di cui al paragrafo 1, lettera a),

[
5
]
L
,
a
r
t
.
1
b
i
s
,
p

punto vi), e lettera b), punto ix), sono programmate nell'ambito delle priorità dedicate corrispondenti al rispettivo obiettivo strategico e sono limitate a un massimo del 20% della dotazione iniziale nazionale del FESR».

[6] Le considerazioni sull'esigenza di rivedere contestualmente RIS3 e PR FESR, al fine di inserire i due OS 1.6 e 2.9 ex «Regolamento STEP» nei PR rivisti sono a maggior ragione cogenti se si considera che per la RIS3 è prevista una specifica analisi della performance rispetto ai suoi obiettivi e, quindi, in linea di principio, dovrebbe essere anch'essa oggetto di una revisione intermedia. La "strategia di specializzazione intelligente" (RIS3), infatti, è stata oggetto di confronto con la Commissione in sede di negoziato sui PR sulla base di sette criteri fra cui la predisposizione di "strumenti di sorveglianza e valutazione volti a misurare la performance rispetto agli obiettivi della strategia".

[7] Questo contributo è un "*work in progress*" elaborato nell'ambito del progetto di ricerca dell'**Associazione Centro Studi Funds for Reforms Lab** "Le politiche e i fondi dell'UE (nella programmazione 2021-2027)", approvato dal Consiglio Direttivo dell'Associazione del 20 Marzo 2023.