



INFORMAZIONI SVIMEZ

5. GIUGNO 2025

La Mid-term review salverà la coesione?



Con la Mid-term review, i fondi di coesione del ciclo 2021-2027 potranno essere riallocati verso le nuove priorità strategiche europee: difesa, transizione energetica, risorse idriche, social housing, tecnologie critiche. Per l'Italia, che ha speso solo il 7,5% delle risorse europee, si apre un'opportunità per rafforzare le azioni di politica industriale a sostegno degli investimenti delle grandi imprese al Sud e accelerare gli interventi di riequilibrio territoriale nella cittadinanza. L'operazione andrà però condotta con grande attenzione, per evitare che venga compromesso il carattere di addizionalità delle risorse per la coesione. In questo quadro, servirà una governance multilivello capace di combinare un presidio centrale forte, indispensabile per assicurare coerenza strategica, con il pieno coinvolgimento delle amministrazioni locali, essenziale per adattare gli interventi alle specificità e ai bisogni dei territori.



SVIMEZ

IL CONTRIBUTO DELLA POLITICA DI COESIONE ALLE NUOVE SFIDE STRATEGICHE DELL'UE

Il 1° aprile 2025 la Commissione europea ha adottato la Comunicazione *[“Una politica di coesione modernizzata – Rie-same intermedio”](#)*, accompagnata da una *[Proposta di modifica dei Regolamenti](#)* relativi al Fondo europeo per lo sviluppo regionale (**Fesr**) e al Fondo per una transizione giusta (**Jtf**) per il periodo di programmazione 2021-2027. La Comunicazione si concentra sulle considerazioni politiche e gli obiettivi di policy sottostanti le misure prospettate, mentre la Proposta contiene le puntuali modifiche emendative da apportare ai vigenti Regolamenti. In entrambi i documenti sono illustrate e regolamentate **specifiche misure per favorire cambiamenti strategici negli indirizzi e nelle modalità di funzionamento dell'attuale ciclo di programmazione delle politiche di coesione**, da implementare nel contesto della procedura di **“Rie-same intermedio” (Mid Term Review)** prevista dall'articolo 18 del regolamento Ue 2021/1060. La Commissione non si limita a intervenire sugli aspetti legislativi, ma propone valutazioni, orientamenti e vere e proprie esortazioni agli Stati membri e alle regioni, con ricadute potenzialmente significative sulle prospettive future di queste politiche.

Questo numero di Informazioni Svimez è organizzato come segue. Il primo paragrafo discute le motivazioni e i contenuti della Proposta, con riferimento alle modifiche riguardanti il Fesr, illustrando: le modalità previste per riprogrammare, su base volontaria, i programmi operativi degli Stati membri; gli ambiti strategici verso cui indirizzare le risorse: difesa e sicurezza; abitazioni a prezzi accessibili; gestione sostenibile delle risorse idriche; transizione energetica; competitività industriale, con particolare attenzione alle tecnologie Step (Piattaforma delle tecnologie strategiche per l'Europa) e al ruolo delle grandi imprese. Il secondo paragrafo presenta una valutazione critica delle implicazioni della Proposta per il prosieguo attuativo della programmazione 2021-2027, soffermandosi in particolare su destinazione e modalità di utilizzo delle risorse. In questo quadro, il terzo paragrafo propone un focus sulle potenziali ricadute sui programmi italiani finanziati con il Fesr. Particolare attenzione è dedicata al tema dell'addizionalità delle risorse e al coordinamento nazionale, individuando nel ruolo della Cabina di regia del Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc) uno snodo cruciale per massimizzare i benefici delle nuove opportunità offerte dalle riprogrammazioni.

1. OBIETTIVI E CONTENUTI DELLA PROPOSTA

| La necessità di risorse per le nuove priorità dell'Ue |

Il punto di partenza della Proposta è la necessità che l'Europa intervenga in maniera urgente e decisa per **mobilitare nuove risorse e iniziative per affrontare efficacemente la serie di gravi eventi economici e geopolitici dell'ultimo triennio**. Eventi che hanno vorticosamente portato a rivalutare le principali priorità politiche dell'Unione e a ripensare le sfide delle transizioni verde, sociale e tecnologica, secondo un approccio che riconosca il ruolo fondamentale dell'autonomia strategica e delle capacità di organizzazione e resilienza dell'Ue.

Dall'urgenza di queste nuove sfide deriva la **necessità di reperire risorse dalle rubriche del bilancio 2021-2027 e dai fondi europei esistenti**. La Commissione evidenzia inoltre che il finanziamento delle nuove priorità ed emergenze sorte negli ultimi anni indirizzerà anche il prossimo Quadro finanziario pluriennale (Qfp).

| Perché le risorse per la coesione |

La Commissione individua diverse ragioni per cui **le politiche di coesione si prestano in modo particolarmente ef-**

ficace a contribuire subito, con le loro risorse, al finanziamento di interventi allineati alle nuove priorità politiche dell'Unione:

- la politica di coesione rappresenta lo strumento di investimento con la **maggiore dotazione** finanziaria all'interno dell'attuale Qfp 2021-2027;
- le **riprogrammazioni del ciclo di programmazione 2014-2020** hanno mostrato come l'utilizzo immediato delle risorse si presti a far fronte a emergenze e imprevisti, come la pandemia o l'invasione russa dell'Ucraina;
- l'**attuale contesto regolatorio** dei fondi per le politiche di coesione è stato costruito, negoziato e adottato nel periodo 2019-2021, di conseguenza, come i singoli programmi adottati successivamente, **non riflette gli eventi economici e geopolitici che hanno ridefinito le priorità dell'Unione;**
- **molte delle nuove priorità dell'Ue sono coerenti con gli obiettivi dell'attuale ciclo delle politiche di coesione;** obiettivi, tra l'altro, particolarmente ampi che consentirebbero la **flessibilità** necessaria per il reindirizzo delle risorse dei programmi verso le nuove priorità;
- **la maggior parte delle risorse per la coesione non è stata ancora né impegnata né spesa,** il che facilita ulteriormente la revisione dei programmi e il reindirizzo delle relative risorse.

| Quando e come riprogrammare le risorse |

La Proposta prevede di utilizzare il **"Riesame intermedio" dei programmi 2021-2027** per operare, in maniera concomitante e coordinata per tutti gli Stati membri, la riprogrammazione delle risorse della coesione coerente con le nuove priorità individuate dalla Commissione.

Il Riesame intermedio è attualmente regolato dall'articolo 18 del regolamento Ue 2021/1060, secondo cui il **50% del contributo europeo per gli anni 2026 e 2027 (importo di flessibilità)** relativo ai programmi di ciascun Stato membro possa essere definitivamente assegnato solo dopo l'adozione, in seguito al Riesame intermedio, di una apposita decisione da parte della Commissione europea. In particolare, entro il 31 marzo 2025, lo Stato membro presenta alla Commissione, per ciascun programma, una valutazione relativa ai risultati del riesame. Se ritenuto necessario, in seguito al riesame del programma, o nel caso in cui siano state individuate nuove sfide o priorità da conseguire, lo Stato membro presenta alla Commissione, anche una **proposta di modifica del programma e di assegnazione definitiva dell'importo di flessibilità.**

La Proposta del 1° aprile consente agli Stati membri di sottoporre nuovamente alla Commissione la valutazione dei programmi, già presentata lo scorso 31 marzo, entro il termine di due mesi decorrente dalla data di approvazione delle modifiche regolamentari indicate nella Proposta, al fine di adeguarla ai nuovi contesti regolatori. La Commissione provvede successivamente ad approvare i programmi riveduti e ad assegnare in via definitiva l'importo di flessibilità.

La procedura dell'articolo 18 prevede che la Commissione possa subordinare l'assegnazione definitiva di **circa un settimo delle risorse europee** alla verifica della coerenza dell'attuazione dei programmi con i grandi obiettivi dell'Ue con l'evoluzione dei contesti economici nazionali e regionali. Si tratta pertanto di un meccanismo che consente alla Commissione di esercitare un'efficace azione di persuasione sulle riprogrammazioni degli Stati membri.

Obiettivo della Commissione è concludere l'intero processo di riprogrammazione attraverso il Riesame intermedio entro la fine del 2025.

Come espressamente affermato nella Comunicazione, la Commissione invita gli Stati membri a modificare gli attuali programmi al fine di massimizzare il contributo degli investimenti per la coesione alle nuove priorità politiche dell'Unione.

In altri termini, almeno da un punto di vista formale, le modifiche ai programmi saranno effettuate **“su base volontaristica”**, tenuto conto che **la regolazione del Riesame intermedio non impone di proporre variazioni ai programmi**, nei casi in cui lo Stato membro non le ritenga necessarie. Permangono, tuttavia, alcuni aspetti più “di sostanza” che verranno approfonditi nel proseguo che rendono tale **volontarietà fortemente condizionata**.

| Gli ambiti strategici |

La Comunicazione e la Proposta indicano chiaramente gli ambiti di intervento strategici verso i quali reindirizzare le risorse dei fondi per la coesione. **La Proposta**, in particolare, **interviene sugli attuali regolamenti introducendo nuovi obiettivi specifici del Fesr** e prevedendo una serie di incentivi e semplificazioni per i programmi che reindirizzino le risorse verso i nuovi obiettivi specifici.

Gli ambiti strategici indicati dalla Commissione sono: Difesa e sicurezza; Abitazioni a prezzi accessibili; Accesso all'acqua, gestione sostenibile e resiliente dell'acqua; Transizione energetica; Competitività.

Difesa e sicurezza. In linea con quanto indicato nel [*Libro Bianco sul futuro delle Difesa Europea/Preparati per il 2030*](#), vengono previsti **due nuovi obiettivi specifici all'interno del Fesr**.

Il primo nuovo obiettivo specifico (vii) enhancing industrial capacities to foster dual use as well as defence capabilities (OS1 “un'Europa più competitiva e intelligente”) consente agli Stati membri di riprogrammare le somme destinate agli **Investimenti per l'occupazione e la crescita per migliorare le capacità produttive delle imprese nel settore della difesa, “senza restrizioni in termini di geografia o dimensioni dell'impresa”**.

Il secondo nuovo obiettivo specifico (iii) developing resilient defence or dual use infrastructure to foster military mobility in the Union (OS3 “un'Europa più connessa”) deve invece contribuire a costruire **infrastrutture di difesa resilienti o a doppio uso per favorire la mobilità militare all'interno dell'Unione**.

Il rafforzamento dell'interazione fra difesa comune e politiche di coesione emerge anche dall'introduzione di una **quarta area tematica nell'ambito delle tecnologie Step dedicata alle defence technologies**, in un'accezione che mira a considerare “critiche” tutte le tecnologie e le produzioni riconducibili al settore della difesa, come già prospettato nel Libro Bianco.

La Proposta del 24 aprile, inoltre, mira a incoraggiare gli Stati membri a trasferire volontariamente le risorse del Fesr verso la Connecting europe facility (Cef), per rafforzare i Corridoi europei per la mobilità militare. In caso di trasferimento, gli Stati membri potranno usufruire per queste risorse degli stessi incentivi sui tassi di prefinanziamento e cofinanziamento previsti nei casi di riallocazioni sulle nuove priorità strategiche del Fesr.

Abitazioni a prezzi accessibili (inclusa l'edilizia sociale). La Comunicazione della Commissione evidenzia come i prezzi delle abitazioni e gli affitti siano aumentati a un ritmo ben più sostenuto rispetto ai salari. Questa evoluzione disomogenea ha creato un divario sempre più ampio tra la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili e le esigenze dei cittadini. I costi elevati degli alloggi costringono molte famiglie a destinare una quota sproporzionata del proprio reddito all'affitto o al mutuo, lasciando meno risorse per altre necessità come cibo, assistenza sanitaria e istruzione – con il rischio di cadere in povertà.

La Commissione pone come obiettivo da realizzare con la sua Proposta legislativa il raddoppio delle risorse per la coesione sinora allocate in questo ambito strategico nella programmazione 2021-2027 (7,5 miliardi di euro), anche attraverso il

supporto del Fesr a progetti abitativi rientranti nell'iniziativa del [Nuovo Bauhaus europeo](#). A tale scopo, la proposta prevede l'introduzione di due nuovi obiettivi specifici: promoting access to affordable housing, and related reforms (OS2 "un'Europa più verde e resiliente" e OS4 "un'Europa più sociale e inclusiva"); fostering integrated territorial development, through access to affordable housing, and the development of related reforms in all types of territories (OS5 "un'Europa più vicina ai cittadini").

Accesso all'acqua, gestione sostenibile e resiliente dell'acqua. La Comunicazione sottolinea come l'acqua rappresenti una risorsa vitale per la sicurezza dei nostri sistemi alimentari, energetici ed economici. Tuttavia, sia a livello dell'Ue che a livello globale, le pressioni crescenti dovute all'inquinamento, alla perdita di biodiversità e ai cambiamenti climatici, stanno producendo impatti già tangibili su quantità e qualità delle risorse idriche. Le infrastrutture materiali e immateriali legate alle varie fasi della gestione dell'acqua devono pertanto essere considerate infrastrutture critiche e fondamentali per la nostra competitività, la qualità della vita, la sicurezza e le capacità di difesa, al pari delle infrastrutture energetiche.

La Commissione esorta pertanto Stati membri e regioni a contribuire, attraverso il Riesame intermedio, alla costruzione di una società resiliente all'acqua; in quest'ottica, viene introdotto il nuovo obiettivo specifico (v) promoting secure access to water, sustainable water management and water resilience (OS2 "un'Europa più verde e resiliente").

Transizione energetica. Allo scopo di accelerare la decarbonizzazione dell'industria, funzionale al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Ue, la Commissione propone di ampliare l'ambito del sostegno offerto dal Fesr ai progetti di decarbonizzazione, sollecitando gli Stati membri e le regioni a:

- potenziare il sostegno alle tecnologie per l'energia pulita, per accelerare la loro diffusione soprattutto presso l'industria manifatturiera;
- sostenere la decarbonizzazione dei processi e dei prodotti;
- rafforzare gli investimenti per la prevenzione di eventi catastrofici legati al cambiamento climatico;
- contribuire al Clean Industrial Deal;
- supportare la creazione delle comunità energetiche.

A tal fine, la Commissione propone di inserire il nuovo obiettivo specifico (xii) promoting energy interconnectors and related transmission infrastructure, and the deployment of recharging infrastructure all'interno dell'OS2 ("un'Europa più verde e resiliente").

Competitività. La Proposta della Commissione in questo ambito di intervento strategico non riguarda l'introduzione di ulteriori obiettivi specifici da perseguire con i fondi per la coesione, ma enfatizza la centralità dell'iniziativa **Step** nel sostenere la competitività e rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione Europea e il ruolo rilevante svolto dalle **grandi imprese** nei processi di sviluppo regionale.

- **INIZIATIVA STEP.** La Commissione invita Stati membri e regioni a incrementare il contributo del Fesr a favore degli investimenti rientranti nella Piattaforma Step: l'iniziativa europea per sostenere la competitività e rafforzare l'autonomia strategica dell'Ue attraverso gli **investimenti nelle tecnologie critiche**.

La Proposta legislativa, di fatto, equipara l'obiettivo specifico relativo al sostegno degli investimenti che contribuiscono alle tecnologie Step, introdotto dal regolamento Ue 2024/795 nell'ambito dell'OS1

e dell'OS2, agli altri nuovi obiettivi specifici qualificati come strategici. Inoltre, la Commissione, preso atto che le nuove sfide per la competitività riguardano tutti i territori dell'Ue, propone che **il sostegno del Fesr ai progetti rientranti nell'ambito di Step sia esteso a tutte le regioni, incluse quelle più sviluppate** di Stati membri con un Pil pro capite superiore alla media Ue-27, per le quali l'accesso è attualmente precluso dai regolamenti. Inoltre, **la Commissione propone di rimuovere l'attuale limite massimo del 20%** relativo alle risorse che possono essere assegnate dai programmi del Fesr per la riprogrammazione a favore delle iniziative Step.

• **GRANDI IMPRESE.** Una modifica regolamentare estende alle imprese diverse dalle Pmi la platea dei beneficiari delle misure di sostegno agli investimenti finanziate dal Fesr.

In particolare, la Proposta prevede la possibilità di finanziare le grandi imprese nei casi in cui le risorse della coesione siano utilizzate per:

- 1) sostenere investimenti che contribuiscono agli **obiettivi di Step**;
- 2) rafforzare le capacità industriali negli ambiti dell'uso "duale" e della **difesa**;
- 3) contribuire a un **progetto europeo di difesa** di interesse comune;
- 4) facilitare la **decarbonizzazione industriale**, ad esempio nei settori ad alta intensità energetica o nell'industria automobilistica;
- 5) sostenere investimenti in progetti che partecipano direttamente a un **Ipcei** (Importanti progetti di comune interesse europeo). In questo caso la proposta prevede non solo l'estensione del supporto alle grandi imprese, ma anche la possibilità che il **Fesr possa finanziare direttamente**, senza la necessità di ricorrere a bandi, i **progetti rientranti tra gli Ipcei già approvati dalla Commissione**.

Oltre a queste importanti modifiche legislative, assumono particolare rilievo due chiare indicazioni della Commissione a Stati membri e regioni, di cui tener conto nell'ambito del Riesame intermedio:

- **essere più selettivi nell'erogazione degli aiuti alle imprese.** Secondo la Commissione, quando i finanziamenti alle Pmi sono distribuiti in modo troppo ampio, il loro impatto risulta diluito. Una maggiore selettività consentirebbe di sostenere meglio la modernizzazione e la diversificazione delle economie regionali;
- **riconoscere e rafforzare il ruolo delle grandi imprese nello sviluppo regionale**, valorizzandole come motori di crescita capaci di orientare ricerca, innovazione e trasferimento di conoscenze e tecnologie lungo l'intera catena del valore.

| Gli investimenti strategici europei |

In diversi passaggi della Comunicazione e della Proposta viene rimarcata l'opportunità di **massimizzare l'impatto della riprogrammazione attraverso una concentrazione delle risorse della coesione su interventi e investimenti di rilevanza strategica**. In tal senso, la Commissione incoraggia gli Stati membri a:

- introdurre sistemi di **monitoraggio** condivisi con la Commissione **sugli investimenti "chiave"** finanziati con i fondi per la coesione;
- procedere a **riprogrammazioni** che consentano di **finanziare investimenti già selezionati da altri strumenti europei** (come il Fondo per l'Innovazione e gli Ipcei);
- trasferire volontariamente le risorse loro assegnate nella gestione concorrente dei fondi per la coesione verso **programmi a gestione diretta della Commissione** (InvestEU, European Urban Initiative,

Interregional Innovation Investment Instrument) con obiettivi in materia di investimenti, difesa e sicurezza. La Proposta del 24 aprile aggiunge anche la Connecting Europe Facility tra gli strumenti verso i quali gli Stati membri sono incoraggiati a ricollocare i fondi attualmente assegnati al Fesr.

Facilitazioni e incentivi per la riprogrammazione

La Proposta contiene un importante **pacchetto di incentivi** e facilitazioni a favore dei programmi che procederanno a riprogrammare le loro risorse in coerenza con le sollecitazioni e le priorità indicate dalla Commissione:

- **Il pagamento una tantum** a favore dei programmi di un prefinanziamento **pari al 30% delle risorse** riallocate a favore dell'iniziativa **Step e dei nuovi obiettivi specifici**;
- **un tasso di cofinanziamento europeo del 100%** per gli interventi finanziati all'interno dell'iniziativa **Step e dei nuovi obiettivi specifici**;
- il pagamento una tantum di un **prefinanziamento pari al 4,5%** a favore di quei programmi che abbiano provveduto a riallocare **almeno il 15% del totale delle loro risorse a favore dell'iniziativa Step e dei nuovi obiettivi specifici**;
- per i **programmi** che provvedono a **riallocare almeno il 15%** del totale delle loro risorse a favore dell'iniziativa **Step e dei nuovi obiettivi specifici** previsti dalla Proposta è inoltre previsto che il termine ultimo per l'eleggibilità delle spese, **il rimborso dei costi e il definanziamento delle risorse sia prorogato di un anno** (sino al dicembre del 2030).

La Proposta del 24 aprile prevede l'estensione del tasso di cofinanziamento europeo al 100% e del pagamento una tantum di un prefinanziamento del 30% anche alle risorse trasferite dal Fesr a favore della Connecting Europe Facility.

La Comunicazione della Commissione contiene un ultimo passaggio di grande rilievo politico, laddove esplicita che i **progetti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Rrf) a rischio di non essere completati** entro l'agosto del 2026 possono essere presi in considerazione per un loro **finanziamento da parte del Fesr**, a condizione che gli Stati membri procedano alla loro **identificazione entro il mese di giugno 2025**. Le eventuali modifiche ai programmi nell'ambito del Riesame intermedio dovranno, in tal caso, tenere conto di questi progetti.

2. ANALISI E VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA

La Proposta della Commissione introduce importanti novità nell'impostazione strategica, nelle priorità e nelle modalità attuative attuali e future delle politiche di coesione. Tali novità, non riguardano tanto gli ambiti delle priorità strategiche su cui indirizzare gli interventi: fatta eccezione per i due nuovi obiettivi specifici legati alla difesa comune, le altre priorità si riferiscono a **tipologie di azioni già previste e attuabili nell'ambito del quadro regolatorio vigente del Fesr**. Questa considerazione porta a ritenere che, all'interno della Proposta, la difesa comune assuma un ruolo strategico di rilievo superiore rispetto alle altre aree prioritarie.

Gli aspetti che meritano maggiore attenzione sono le **modalità** previste dalla Commissione per consentire e incentivare le riprogrammazioni delle risorse per la coesione a favore delle nuove priorità strategiche, e gli **strumenti** e i **beneficiari** chiamati a implementarle.

La Proposta tende ad **accentrare a livello europeo l'individuazione delle priorità e delle modalità delle riprogrammazioni per massimizzare dell'utilità dell'Unione nel suo complesso**, anziché rispondere a esigenze specifiche delle regioni e dei territori originari beneficiari delle risorse.

| Il contesto regolatorio delle riprogrammazioni |

Negli ultimi anni si è assistito al susseguirsi di numerose modifiche ai regolamenti europei per la coesione per adeguarli a nuove emergenze e priorità. Sinora, tuttavia, si è trattato di modifiche regolamentari "neutre", che introducevano nuove opportunità di utilizzo delle risorse, rimettendo tuttavia alla determinazione dei singoli programmi e Stati membri tempistiche, modalità e intensità con le quali effettuare le eventuali riprogrammazioni.

In questo caso, al contrario, viene identificato un preciso "contenitore" in cui far confluire le proposte di modifica dei programmi, caratterizzato da tempistiche e, soprattutto, modalità di funzionamento del tutto peculiari e particolarmente stringenti: **il Riesame intermedio dei programmi**.

Il Riesame intermedio rappresenta una fase procedimentale in cui la Commissione, come già evidenziato, è chiamata a valutare la coerenza delle proposte dei singoli programmi con le nuove sfide e raccomandazioni dell'Ue, adottando un'apposita decisione di approvazione per consentire l'assegnazione del 50% del contributo europeo per gli anni 2026 e 2027.

Sebbene la riprogrammazione possa avvenire esclusivamente su base volontaria, **la revisione di medio periodo pone la Commissione in una oggettiva posizione di forza, in grado di incidere in maniera rilevante sulla composizione delle modifiche ai programmi** necessarie per ottenerne l'approvazione definitiva e l'assegnazione delle ultime tranches di risorse.

La posizione di forza di cui gode la Commissione nell'approvare la versione "finale" delle allocazioni di risorse nell'ambito del Riesame intermedio dei programmi, assieme ai rilevanti incentivi assicurati ai programmi che procederanno a riallocare le risorse verso le nuove priorità, lasciano presupporre, nonostante il carattere "volontario", che non poche riprogrammazioni andranno nelle direzioni auspiccate dalla Commissione. È altresì presumibile che tali riprogrammazioni riguarderanno soprattutto i **programmi attualmente caratterizzati da ritardi e inefficienze nell'attuazione degli interventi**. Questi programmi potrebbero essere anche quelli **più disponibili a aderire all'invito di trasferire le risorse della coesione ai fondi tematici a gestione diretta della Commissione**, dal momento che questi trasferimenti allevierebbero i problemi di implementazione e raggiungimento dei target di spesa.

| La centralizzazione/concentrazione delle risorse: strumenti e priorità |

La concentrazione delle risorse. Il complesso delle indicazioni e delle proposte formulate dalla Commissione sembra convergere verso un approccio alle politiche di coesione sensibilmente più centralizzato rispetto al tradizionale approccio place-based. Ricomponendo il puzzle dei contenuti delle proposte legislative e delle esortazioni e raccomandazioni emerge una chiara indicazione di policy mirata a **concentrare le risorse per la coesione su un limitato numero di priorità, strumenti e interventi comuni**. Un approccio ben differente rispetto al modello di governance multilivello che ha tradizionalmente caratterizzato le politiche di coesione, nel quale la Commissione si limita a indicare i grandi obiettivi strategici e le relative concentrazioni tematiche, rimettendo alle decisioni degli Stati membri e soprattutto dei singoli programmi, l'allocazione delle risorse tra i vari obiettivi specifici e le modalità con cui perseguirli.

Per favorire la riallocazione delle risorse della coesione sulle nuove priorità, la Commissione propone un pacchetto di incentivi di grande rilevanza per i singoli programmi.

La possibilità di **cofinanziamento al 100%** rappresenta un sensibile vantaggio in termini di risparmio di risorse na-

zionali e di facilitazione nel raggiungimento degli obiettivi di spesa. Si tratta di un passo molto importante da parte della Commissione che, pur di favorire le riprogrammazioni, è disposta a derogare a uno dei principi fondamentali che da sempre caratterizzano la politica di coesione: il cofinanziamento degli interventi con risorse nazionali finalizzato alla condivisione e corresponsabilità degli interventi da realizzare e delle finalità a loro sottese.

Ancora più potente è l'incentivo offerto ai programmi che riallocheranno **almeno il 15% delle risorse verso le nuove priorità: un anno in più per completare gli interventi, le spese e la rendicontazione del ciclo 2021-2027.** Un'opportunità che difficilmente non sarà colta, soprattutto dai programmi che mostrano preoccupanti segnali di ritardo e affaticamento nell'attuazione.

La Proposta della Commissione è inoltre disseminata di inviti agli Stati membri e di incentivi e semplificazioni tese a favorire il trasferimento delle risorse dai fondi per la coesione (fondi a gestione condivisa) verso **strumenti e fondi tematici a gestione diretta della Commissione.** Anche in questo caso l'idea sottostante è che **fondi specializzati su precisi ambiti, gestiti attraverso le semplificazioni amministrative e procedurali di cui beneficiano gli strumenti europei a gestione diretta, siano più efficaci,** rispetto al Fesr, sia nell'individuare, progettare e realizzare gli investimenti strategici, sia per lo sviluppo territoriale, sia per gli obiettivi prioritari individuati dalla Commissione. Un altro segnale di un sostanziale cambiamento rispetto al tradizionale approccio place-based, in cui un ruolo cardine viene svolto dalle proposte di progettualità espresse dai territori.

Al riguardo, particolarmente indicativo è il **focus su InvestEU**, il programma faro dell'Ue volto a stimolare gli investimenti nei settori industriali strategici. La Commissione, difatti, propone di rendere possibile il trasferimento di risorse dal Fesr ai comparti nazionali di InvestEU, al fine di attuare un nuovo strumento finanziario per il conseguimento degli obiettivi della politica di coesione.

Allo stesso tempo, la Commissione invita gli Stati membri a trasferire le risorse del Fesr a favore dell'Interregional Innovation Investment Instrument e dell'European Urban Initiative, sempre nell'ottica di realizzare una maggiore efficacia, ma anche flessibilità e semplicità nell'utilizzo delle risorse.

La volontà della Commissione di incoraggiare il trasferimento delle risorse della coesione verso strumenti a gestione diretta è poi esplicitata ancora di più, ed espressamente incentivata, dalla Proposta del 24 aprile con riguardo alle priorità della difesa e della sicurezza.

La centralizzazione degli strumenti tende infine a coincidere con la **centralizzazione delle decisioni relative alle tipologie di territori dove concentrare gli interventi.** È questo il caso della Connecting europe facility (Cef) che determinerebbe una focalizzazione delle risorse lungo i corridoi di mobilità militare oppure, ancor più, dell'European Urban Initiative, le cui risorse si concentrano sulle aree metropolitane.

La concentrazione dei beneficiari. Per quel che concerne i soggetti beneficiari, la Commissione riconosce con enfasi il ruolo rilevante svolto dalle grandi imprese nei processi di sviluppo regionale. Nella prospettiva di rafforzare tale ruolo, la proposta consente, per la prima volta, **alle grandi imprese di ricevere agevolazioni attraverso le risorse della coesione, purché funzionali a sostenere investimenti rientranti nelle nuove priorità.**

Si tratta di una sorta di rivoluzione copernicana, dal momento che tutte le programmazioni delle politiche europee per la coesione che si sono susseguite negli ultimi decenni si sono caratterizzate per l'atteggiamento ostativo alla possibilità, per le grandi imprese, di accedere ai fondi per la coesione.

Il riconoscimento del ruolo delle grandi imprese, la loro possibilità di accesso alle risorse della coesione, così come l'in-

vito a evitare interventi a pioggia nella politica industriale e di sviluppo appaiono elementi di novità da salutare con favore.

La Proposta, tuttavia, contiene una ulteriore modifica regolatoria che rischia di avere **implicazioni negative sulle allocazioni territoriali degli investimenti** delle industrie operanti nei nuovi settori strategici.

I regolamenti attuali, difatti, consentono gli aiuti alle grandi imprese attraverso le risorse della coesione solo se riferiti a investimenti nelle tecnologie Step e purché vengano realizzati all'interno delle regioni meno sviluppate o in transizione. Con riguardo alle regioni più sviluppate, il supporto alle grandi imprese è ammesso solo in quelle ubicate in Stati membri con un Pil pro capite inferiore alla media Ue-27. Su questo punto, **la Proposta elimina ogni forma di vincolo territoriale e regionale agli aiuti a favore delle grandi imprese.** La Proposta pertanto sottende a una presunta maggiore efficienza di una politica industriale europea orizzontale in tutti i territori, ponendosi in antitesi con una politica finalizzata a favorire gli investimenti nelle nuove filiere strategiche all'interno delle regioni meno sviluppate, in un'ottica non solo di riduzione dei divari territoriali, ma anche di una maggiore coesione sociale ed economica all'interno dell'Unione.

3. QUALI SFIDE, OPPORTUNITÀ E RISCHI PER L'ITALIA

La Proposta della Commissione contiene numerose opportunità per i programmi italiani finanziati dal Fesr, ma allo stesso tempo impone la necessità di attente riflessioni e valutazioni. I programmi Fesr italiani presentano difatti non poche difficoltà attuative che ne hanno sinora rallentato l'individuazione e la realizzazione degli interventi.

La situazione aggiornata al 29 maggio 2025 del monitoraggio della spesa delle politiche di coesione 2021-2027 mostrata nella Figura 1 evidenzia complessivamente bassi livelli di spesa dei programmi a livello europeo. Per l'Italia, tra le più lente in Europa, la percentuale di spesa delle risorse europee Fesr è pari al 7,5% (circa 3 miliardi di pagamenti su un valore complessivo di circa 42 miliardi). Da tali dati si evince che, anche a prescindere da qualsiasi Proposta di revisione dei regolamenti da parte della Commissione, l'Italia si sarebbe presentata in una situazione di oggettivo disagio e debolezza alla prova del Riesame intermedio. Riesame che difficilmente si sarebbe concluso con l'approvazione definitiva dei programmi da parte della Commissione in assenza di modifiche e riprogrammazioni che ne avessero rafforzato il contenuto.

In quest'ottica, e tenuto conto delle analoghe difficoltà di implementazione affrontate nei precedenti cicli di programmazione, gli incentivi proposti dalla Commissione per reindirizzare le risorse dei programmi verso i nuovi ambiti strategici potrebbero rappresentare, da più punti di vista, una potenziale opportunità per il nostro Paese.

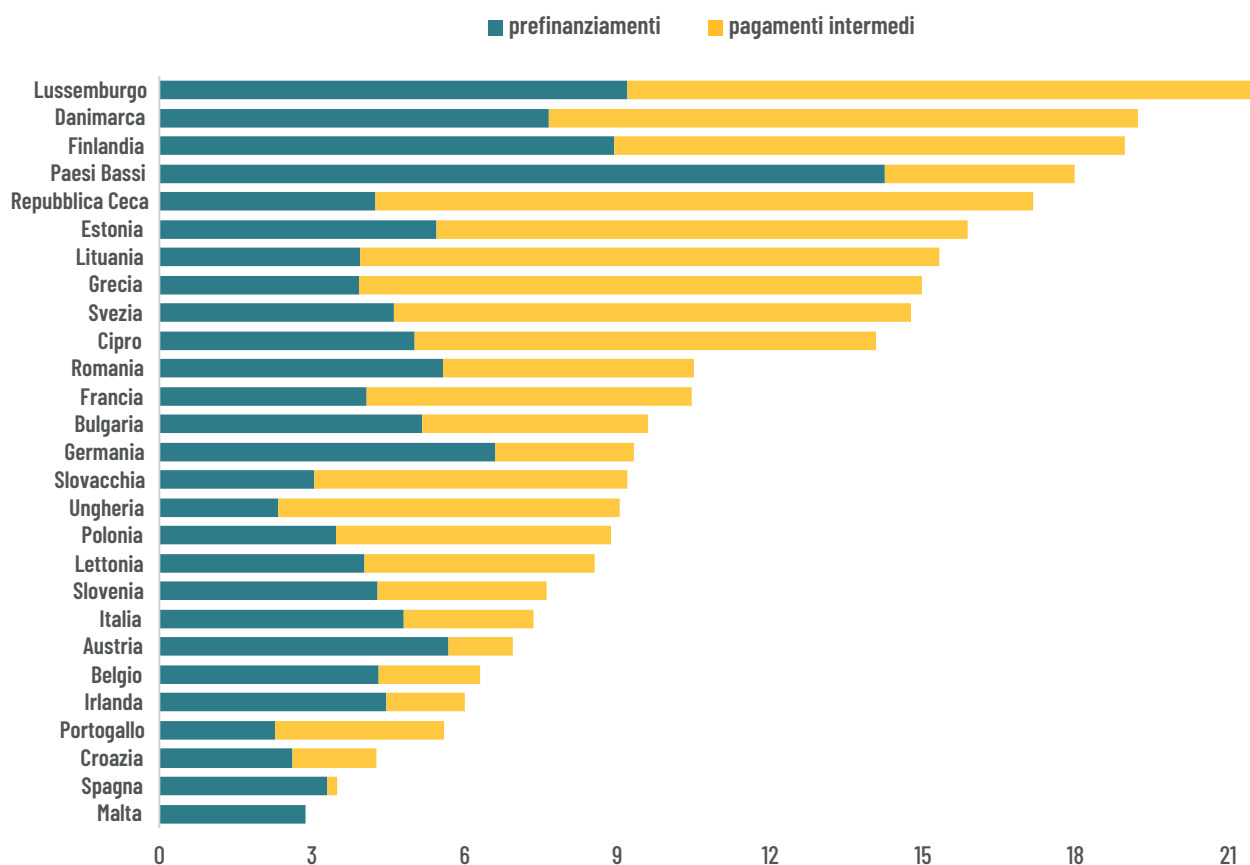
Il tasso di cofinanziamento europeo al 100% sugli interventi realizzati all'interno dei nuovi obiettivi specifici consentirebbe di ridurre la dimensione finanziaria delle spese da realizzare e rendicontare, mentre la possibilità di avere un anno aggiuntivo per concludere la realizzazione degli interventi, riprogrammando almeno il 15% delle risorse a favore dei nuovi obiettivi, rappresenta un'occasione da non perdere per tutti i programmi nazionali e regionali.

Per quel che concerne i potenziali ambiti di riprogrammazione, allo stato attuale, già circa tre miliardi di euro sono stati messi a disposizione delle tecnologie Step dai programmi nazionali e regionali del Fesr 2021-2027. **Su questo punto andrebbe proposto un emendamento alla proposta che tenga conto di questa rimodulazione già effettuata dalle Regioni del Mezzogiorno nell'ambito del computo del 15% di riprogrammazione necessario per avere l'anno aggiuntivo di rendicontazione.**

Al di là delle tecnologie Step, sussiste un'ulteriore motivazione per la quale la riprogrammazione delle risorse potrebbe

Fig.1 Risorse Fesr spese in % degli stanziamenti (programmazione 2021-2027)

➔ Fonte: elaborazioni Svimez su dati Cohesion Open Data Platform



contribuire a migliorare l'avanzamento e l'efficacia degli attuali programmi Fesr: la possibilità di far confluire al loro interno interventi coerenti con i nuovi obiettivi strategici individuati dalla Commissione finanziati dalle **risorse nazionali del Fsc e della programmazione operativa complementare (Poc) 2014-2020**.

All'interno di questi due strumenti programmatori sono difatti già finanziati numerosi interventi riconducibili alle infrastrutture per la gestione dell'acqua (inclusa la prevenzione del dissesto idrogeologico), all'housing sociale e alle politiche abitative, alle infrastrutture per la transizione energetica.

Potrebbe pertanto essere realizzata una coordinata azione di ricognizione, tesa a individuare quegli interventi che presentino tempi di realizzazione in linea con la scadenza del 2030 e coerenza con le regole e i requisiti europei per l'ammissibilità e la rendicontabilità delle spese (a partire dal principio del DNSH¹).

Le operazioni di trasferimento di interventi da fondi nazionali a fondi europei andrebbero in ogni caso realizzate con grande attenzione per evitare che facciano venire meno il carattere di addizionalità delle risorse per la coesione.

A questo proposito, la Svimez ha segnalato l'opportunità di dare corretta attuazione all'articolo 51 bis del decreto-legge n. 13 del 2023, in base alla quale i rimborsi riconosciuti dalla Commissione europea a fronte di spese sostenute con risorse nazionali e rendicontate nell'ambito dei programmi cofinanziati dai fondi europei per la coesione devono essere trasferite

¹ Il principio DNSH ("Do No Significant Harm", cioè "non arrecare un danno significativo") è un criterio introdotto dall'Unione europea per garantire che ogni intervento finanziato, in particolare con risorse del Green Deal e del Next Generation Eu, non danneggi in modo significativo l'ambiente. Significa che un progetto non deve compromettere sei obiettivi ambientali Eu: mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile delle risorse idriche e marine, economia circolare, prevenzione dell'inquinamento, e tutela della biodiversità. È un principio trasversale che guida la programmazione e la valutazione degli investimenti pubblici e privati nella transizione ecologica.

sul conto corrente di tesoreria del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche. Si tratta di un meccanismo che assicura che i rimborsi europei derivanti da progetti retrospettivi (cioè investimenti originariamente coperti con risorse nazionali, ma che successivamente sono inseriti all'interno un programma Fesr essere rendicontati e finanziati con le risorse europee) siano riutilizzati per finalità proprie della coesione.

Ai fini di consentire un'effettiva addizionalità, andrebbe poi assolutamente risolto, come proposto dalla Svimez, il problema della "doppia copertura" degli interventi che si spostano dal Fsc ai programmi europei. In queste circostanze, difatti, le amministrazioni titolari dei programmi spesso non procedono, nel momento in cui l'intervento transita tra i progetti selezionati e rendicontati sul Fesr, a cancellare l'impegno contabile sul Fsc.

In definitiva, il complesso processo di riprogrammazione che tutti i programmi dovranno affrontare nell'ambito della nuova procedura di Riesame intermedio rende opportuno **rilanciare l'attività di coordinamento centralizzato a cui è chiamata la Cabina di regia del Fondo per lo sviluppo e la coesione istituita dal decreto-legge n. 60 del 2024**.

Per quanto incentrata sull'urgenza di reindirizzare maggiori risorse verso i nuovi obiettivi strategici dell'Europa, la Proposta contiene non poche indicazioni su quelle che potrebbero essere le tendenze e le prospettive delle politiche di coesione dopo il 2027.

La prima indicazione riguarda la quota di risorse che verrà assegnata alla coesione nel futuro Qfp 2028-2034. Su questo punto la Comunicazione è categorica: **"nel prossimo Qfp il mantenimento dello status quo non è un'opzione percorribile"**.

Maggiori risorse verranno riservate alle rubriche che coprono le nuove priorità strategiche dell'Europa e la coesione vedrà con ogni probabilità ridursi le proprie disponibilità. Vi sarà sicuramente un serrato confronto su questo punto, ma l'attuale contesto economico e geopolitico a livello mondiale non giocano a favore della coesione.

La seconda indicazione deriva dalla sistematica **centralizzazione** che caratterizza i) l'individuazione delle priorità strategiche su cui concentrare le risorse; ii) gli **strumenti**, gli **interventi** e gli **investimenti** con cui perseguire queste priorità; iii) i **beneficiari** delle risorse.

Questa tendenza alla centralizzazione sottende a un approccio per molti versi antitetico al modello place-based, che sino ad ora ha riconosciuto un ruolo strategico agli attori presenti sui territori, e in particolare alle regioni, nell'individuare i fabbisogni e le priorità nell'utilizzo delle risorse per la coesione. La sfida della nuova politica di coesione sarà quella di rafforzare la complementarità degli obiettivi di rafforzamento della competitività europea con le finalità di riequilibrio nelle opportunità di sviluppo dei territori meno avanzati.

Non va infine trascurata l'indicazione della Comunicazione che invita gli Stati membri a facilitare l'uso di modalità di finanziamento degli interventi **basate sulla performance**. Si tratta di una indicazione coerente con analoghe indicazioni contenute sia nel rapporto dell'High-level group on the future of cohesion del febbraio 2024 che nelle Conclusioni del Consiglio europeo sul futuro della politica di coesione del 30 novembre 2023.

In questo quadro, l'esigenza di "rafforzare l'approccio territoriale degli investimenti", prevedendo al contempo un "approccio maggiormente basato sui risultati", richiederebbe un coinvolgimento diretto delle amministrazioni locali, a partire dai Comuni, nella governance della coesione, non disperdendo lo sforzo progettuale e attuativo determinato dall'esperienza del Pnrr.

L'insieme di queste indicazioni, sulle quali [*la Svimez ha già espresso le proprie valutazioni*](#), lasciano intendere come l'orientamento delle istituzioni europee sul futuro della coesione stia delineando una politica con meno dotazioni finanziarie, più agile nel funzionamento e nella governance, più mirata e dotata di priorità chiare strettamente legate a quelle strategiche dell'Unione e con un forte orientamento degli investimenti verso i risultati.

Si tratterebbe di **cambiamenti rilevanti, con potenziali vantaggi in termini di efficienza, ma con anche rilevanti rischi di marginalizzazione delle politiche per la riduzione dei divari economici, sociali e territoriali nel quadro complessivo delle politiche europee.**

Di qui l'importanza, secondo la Svimez, di avviare da subito una riflessione anche a livello nazionale su quale posizione il nostro Paese dovrà sostenere nel momento in cui le proposte di regolazione e funzionamento del futuro ciclo di programmazione post 2027 diventeranno oggetto di negoziato a livello europeo.