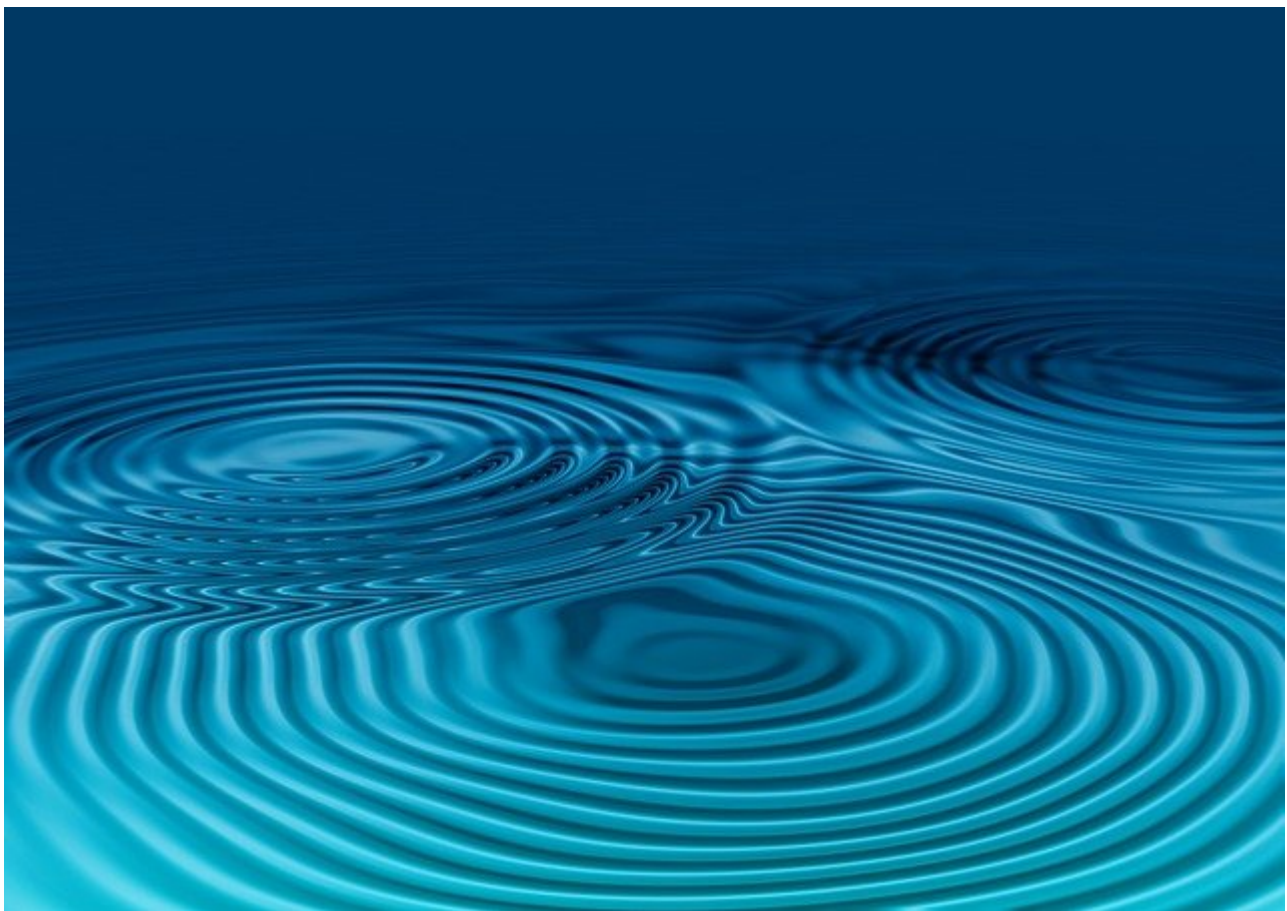


Il negoziato sui Programmi della politica di coesione 2021-2027 e il principio di concentrazione tematica dei Fondi Strutturali

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | May 25, 2022



“Tanto tempo fa,
in una galassia lontana lontana...”
Guerre Stellari (1977) [1]

Il negoziato su Accordo di

Partenariato e Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2021-2027

La Commissione Europea nella [proposta di "raccomandazioni specifiche per paese" dedicata all'Italia](#), pubblicata il 23 Maggio scorso nell'ambito del **pacchetto di primavera** del "semestre europeo", ha formulato tre raccomandazioni specifiche. [2]

Una di queste raccomandazioni concerne i principali strumenti di programmazione economica che verranno attuati negli anni a venire, nel nostro Paese, con un contributo significativo delle risorse del bilancio dell'UE, ossia il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** e i **Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2021-2027**.

La raccomandazione n. 2, infatti, invita le autorità italiane a:

- procedere con l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, in linea con i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio del 13 Luglio 2021; [3]
- concludere rapidamente i negoziati con la Commissione sui documenti di programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027 al fine di avviare l'attuazione dei Programmi.

A tale riguardo vorrei evidenziare che mentre l'attuazione del PNRR procede ormai speditamente, per quanto concerne la seconda richiesta temo, anche alla luce di notizie informali che circolano, che i tempi di approvazione dei Programmi 2021-2027 non saranno così brevi.

Ad oggi non è ancora stato approvato l'**Accordo di Partenariato** che era stato inviato ufficialmente alla Commissione il 17 Gennaio scorso e che, sulla base delle disposizioni del Reg. (UE) 2021/1060, avrebbe dovuto essere approvato entro il 17 Maggio. I **Programmi Regionali** sono stati approvati dalle

Giunte Regionali ed inviati ufficialmente alla Commissione solo in queste ultime settimane. E' prevedibile, quindi, che per la loro approvazione si debba attendere almeno il prossimo autunno.

La mia impressione è che anche in questa tornata di formulazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali vi siano state due criticità di ordine generale che hanno condizionato la formulazione dei Programmi e, a seguire, potranno rallentare anche il negoziato formale con la Commissione:

- una certa ritrosia di decisori politici (e anche dei dirigenti e funzionari delle Pubbliche Amministrazioni titolari dei Programmi) ad accettare che il loro disegno strategico – si tratti di Programmi Nazionali o di Programmi Regionali – debba essere assolutamente coerente con il quadro di *policy* comunitario, quadro di *policy* che è estremamente vincolante e che, peraltro, è ampiamente più complesso e articolato di quanto fosse a fine Maggio 2018, quando vennero avanzate le proposte regolamentari iniziali sulla politica di coesione 2021-2027 (come cerco di spiegare meglio nel paragrafo successivo);

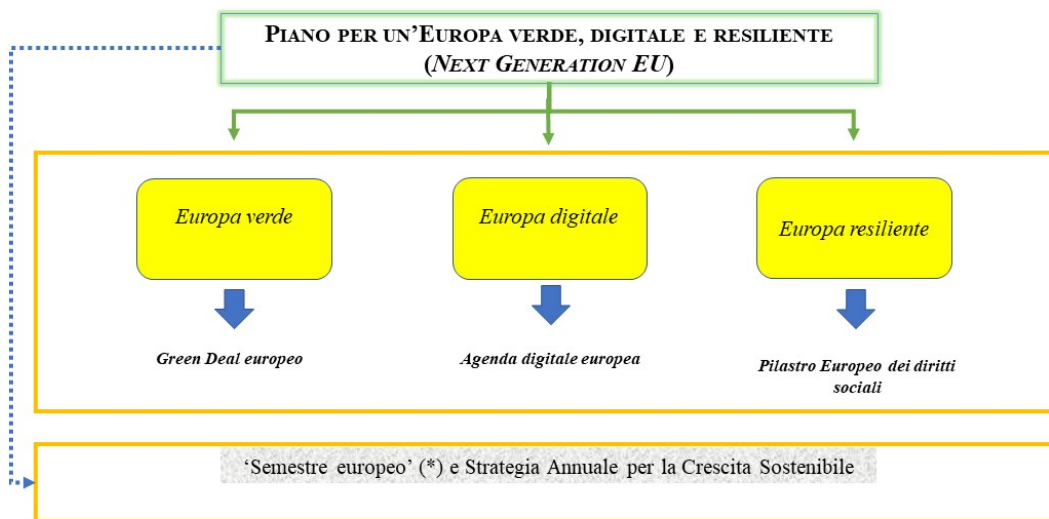
- una atavica difficoltà di dirigenti e funzionari regionali a programmare “per obiettivi”, piuttosto che “per interventi di *policy*” (o, se si preferisce, “per attività”). In sede di formulazione dei Programmi, quindi, decisori politici e dirigenti faticano a collegare in modo pertinente gli obiettivi di politica economica da perseguire a livello regionale (o nazionale) e gli interventi ammissibili a beneficio (mi riservo di spiegare meglio tale questione in un post successivo). A tale proposito ricordo una volta di più che la struttura dei Programmi è completamente delineata dall'**art. 22 del Reg. (UE) 2021/1060** – e dall'Allegato V a questo Regolamento – e che il comma 3, paragrafo d, lettera i di tale articolo richiede che “per ciascun **Obiettivo Specifico**” vengano indicate non solo le tipologie di azioni correlate (interventi di politica economica da inserire nel Programma), ma anche “il loro contributo previsto a tali

Obiettivi Specifici". Nel gergo dei programmatori si tratterebbe di formulare una "**teoria del cambiamento**" (o, se si preferisce, una "**catena logica**") che spieghi i nessi logici fra interventi finanziabili e Obiettivi Specifici dei Programmi (o meglio, fra interventi e loro impatti strutturali di medio-lungo termine). Esaminando alcune bozze di Programmi Regionali disponibili in rete emerge abbastanza chiaramente come vi sia una indicazione puntuale e coerente con le disposizioni regolamentari delle azioni finanziabili, ma non vi sia alla base una solida "teoria del cambiamento" (*Theory of Change*) che motivi il loro inserimento nei vari Obiettivi Specifici.

Il principio di concentrazione tematica dei Fondi Strutturali e la formulazione dei Programmi 2021-2027

In merito alla necessità che i Programmi siano coerenti con il quadro generale di *policy* dell'UE vorrei in primo luogo evidenziare che, quantunque formalmente la loro elaborazione sia ancorata al set di **Obiettivi di Policy** (5) e di **Obiettivi Specifici** (23 per il FESR e 13 per il FSE Plus) definito nei Regolamenti, in sede di formulazione dei Programmi e di negoziato informale con i Servizi della Commissione, sta emergendo sempre di più l'opportunità di tenere quali obiettivi sovraordinati i tre pilastri dell'**Iniziativa Next Generation EU** (si veda la Figura 1), pilastri che sono stati confermati nell'importantissima [Comunicazione del 2 Marzo u.s. sul "modello di crescita europeo"](#) (ossia sulla "strategia di crescita" di lungo termine dell'UE). [4]

Fig. 1 – I pilastri dell'Iniziativa Next Generation EU

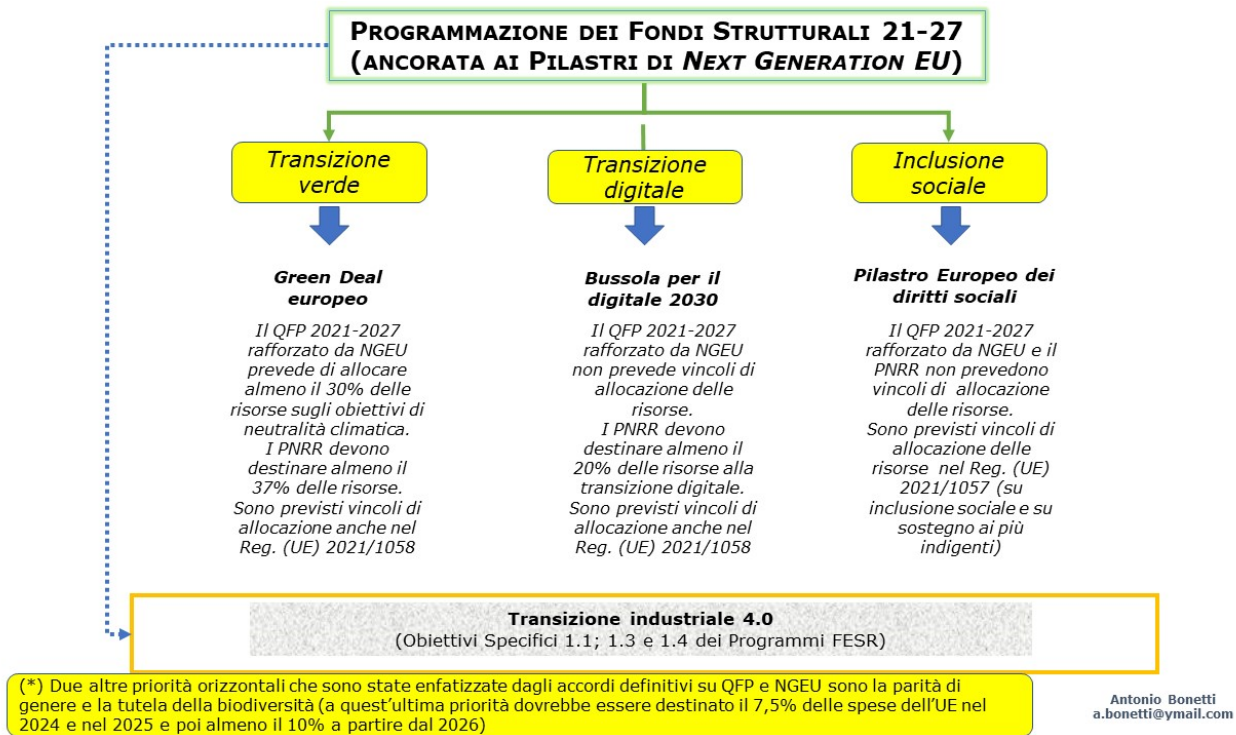


(*) Il 'semestre europeo' è il processo di sorveglianza multilaterale e di indirizzo comune delle politiche pubbliche degli Stati Membri. Esso viene avviato dalla **Strategia Annuale di Crescita Sostenibile** della Commissione (rilasciata in autunno)

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

I pilastri “transizione verde”, “transizione digitale” e “inclusione e resilienza sociale” di *Next Generation EU*, pertanto, si possono considerare i capisaldi strategici sia del PNRR, sia dei Programmi Regionali (PR) cofinanziati dai Fondi Strutturali. Di conseguenza, nei PR andrebbero posti su un livello logico sovraordinato rispetto a quello degli **Obiettivi di Policy (OP)**.

Fig. 2 – I pilastri dell’Iniziativa *Next Generation EU* e la programmazione dei Fondi Strutturali 2021-2027



La coerenza dei Programmi con il quadro di *policy* dell'UE, peraltro, è rafforzata ulteriormente dalla necessità di rispettare molteplici **vincoli di concentrazione tematica** degli interventi (per alcuni dei quali, peraltro, i Regolamenti prevedono anche delle riserve di allocazione delle risorse del bilancio dell'UE). [5] Come si può osservare nella Figura 3, si possono distinguere due blocchi di vincoli di concentrazione tematica degli interventi:

- un blocco di vincoli strategici, fra i quali annoverare anche le c.d. “**condizioni abilitanti**” (già trattate a più riprese in questo blog);
- un blocco di vincoli operativi. [6]

Fig. 3 – Aspetti strategici ed operativi del principio di concentrazione tematica

Concentrazione tematica (nel periodo 2021-2027)

Aspetti strategici

- ❑ Coerenza con le grandi priorità di politica economica dell'UE, *in primis* i pilastri di *Next Generation EU* (transizione verde, transizione digitale e inclusione sociale).
- ❑ Coerenza con i principi costitutivi dell'UE e con gli obiettivi trasversali della 'politica di coesione' (per il periodo 2021-2027 si vedano articoli 6-9 del Reg. (UE) 2021/1060).
- ❑ Coerenza con le c.d. 'condizionalità macroeconomiche' (sono quelle condizionalità che garantiscono la 'sostenibilità' di una Unione Economica e Monetaria).
- ❑ Coerenza con delle 'condizioni abilitanti' (clausole condizionali) che garantiscono efficacia ed efficienza degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali (l'idea di fondo generale di queste clausole condizionali è che gli interventi siano più efficaci se esiste un quadro di politiche nazionali già rodato e conforme a quello europeo).

Aspetti operativi

- ❑ Predeterminazione di livelli gerarchici di obiettivi di politica economica (per il periodo 2021-2027 gli **Obiettivi di Policy** - OP - e gli **Obiettivi Specifici**).
- ❑ Predeterminazione degli ambiti di intervento (ambiti di *policy*).
- ❑ Predeterminazione delle tipologie di intervento ammissibili a beneficio (l'Allegato I al Reg. (UE) 2021/1060 fissa tutti gli interventi finanziabili, identificati con un codice univoco)
- ❑ Predeterminazione di vincoli di concentrazione finanziaria delle risorse (per determinati ambiti di *policy* e/o intervento).

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

Ho richiamato questi elementi di analisi, in quanto temo che abbiano delle responsabilità anche tutte le esperte e gli esperti che, come me, operano nel settore dei Fondi europei e, a volte, supportano la formulazione dei Programmi di spesa e, a volte, quella di Piani di Sviluppo Locale o di progetti di sviluppo socio-economico (ed ovviamente mi debbo assumere anche io le mie responsabilità).

Stante una certa difficoltà dei decisori politici (e anche di alcuni dirigenti pubblici) ad accettare un processo di programmazione così condizionato dall'alto, quando invece i Fondi Strutturali dovrebbero essere per loro natura strumenti di supporto ad una programmazione "*bottom up*", anche noi consulenti che lavoriamo sulla programmazione dei Fondi e sulla formulazione dei progetti, dovremmo essere più assertivi, con decisori politici e responsabili dell'attuazione degli interventi, nel "difendere" le grandi direttrici strategiche delle politiche dell'UE ed elementi strategici ed operativi in cui si concretizza il principio di concentrazione tematica dei Fondi quali vincoli ineludibili alla formulazione dei Programmi pluriennali di spesa.



Immagine ex Pixabay

[1] Il 25 Maggio 1977 veniva proiettato per la prima volta nelle sale il film **Guerre Stellari** (che poi verrà ridenominato "Guerre Stellari Episodio IV – Una nuova speranza").

Da quel giorno, il genere *fantasy* non è stato più lo stesso. Il "bar di Guerre Stellari" è un bar unico ed irripetibile nell'intero universo.

Credo che i miei 25 lettori noteranno che a me i film della saga di **Star Wars** sono piaciuti tutti e che ogni volta che li rivedo, ritorno sempre un po' bambino.

"Che la forza sia con voi".

[2] Il "**semestre europeo**" è il processo di controllo multilaterale delle politiche degli Stati Membri e delle condizioni di stabilità delle loro finanze pubbliche. Esso nella sua forma attuale è stato varato nel 2010, ma di fatto la sua definizione risale alla seconda metà degli anni Novanta, quando in vista dell'introduzione dell'Euro, vennero decisamente rafforzati i meccanismi di coordinamento delle politiche degli Stati Membri. Non a caso, i riferimenti giuridici del "semestre" continuano ad essere:

- gli articoli 120 e 121 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE);
- il Reg. (CE) 1997/1466.

Il “semestre europeo” è finalizzato, in primo luogo, a migliorare il coordinamento delle politiche economiche e a garantire un ambiente macroeconomico stabile. Le innovazioni del 2010 sono particolarmente rilevanti, in quanto trasformano quello che era un monitoraggio a posteriori delle politiche nazionali in un autentico controllo ex ante.

Come si legge in diversi documenti ufficiali delle Istituzioni dell'UE «il semestre europeo fornisce il quadro per il costante coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione nell'Unione».

[3] Si ricorda che i *Recovery Plan* nazionali, come previsto dal Reg. (UE) 2021/241 che disciplina il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** (*Recovery and Resilience Facility – RRF*), sono stati oggetto di una duplice approvazione, da parte de:

- la Commissione Europea (per il PNRR italiano si veda la **Comunicazione COM(2021) 344** del 22 Giugno 2021);
- il Consiglio ECOFIN (la **decisione di esecuzione del Consiglio del 13 Luglio 2021 “Approvazione della Valutazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia”** reca in allegato la Comunicazione della Commissione appena citata).

[4] Si veda la [Comunicazione della Commissione COM\(2022\) 83 del 2.03.2022 “Verso un'economia verde, digitale e resiliente: il nostro modello di crescita europeo”](#).

[5] Gli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali, fin dalla loro riforma del 1988, devono attenersi a dei principi di “concentrazione finanziaria”, “concentrazione geografica” e “concentrazione tematica”.

Il principio di concentrazione finanziaria implica che gli interventi devono:

1. essere concentrati su un numero limitato di obiettivi prioritari della politica di coesione:
 - Obiettivi “territoriali” (fino al periodo 2007-2013);
 - Obiettivi “orizzontali” (fino al periodo 2007-2013);

2. prevedere tassi di partecipazione dell'UE differenziati a seconda:

2.1. dell'obiettivo prioritario;

2.2. delle aree geografiche coperte dagli "obiettivi territoriali" (la partecipazione finanziaria è maggiore nelle aree in maggiore ritardo di sviluppo).

Il principio di concentrazione geografica dispone che la politica di coesione deve essere concentrata territorialmente e quindi interessare una quota limitata di popolazione comunitaria (il principio di concentrazione geografica è importante anche per delimitare le "aree di intervento" dei regimi di aiuto, come disciplinati dalla rigida normativa su tutela della concorrenza e aiuti di Stato).

Il **principio di concentrazione tematica** dispone che le azioni ("operazioni") devono essere coerenti con gli indirizzi strategici delle politiche pubbliche dell'UE e, quindi, coprire un determinato novero di ambiti di policy e determinate tipologie di intervento. Si possono anche prevedere dei vincoli di allocazione delle risorse per certi ambiti tematici di intervento.

Preme evidenziare che queste indicazioni su concentrazione "finanziaria" e "tematica" dei Fondi Strutturali sono assolutamente pertinenti fino al periodo 2007-2013. A partire dal periodo 2014-2020 viene meno la distinzione fra "obiettivi territoriali" e "obiettivi orizzontali" della politica di coesione e, quindi, diviene più sfumato anche il principio di concentrazione geografica.

In merito, mi sia consentito rimandare a: BAGARANI M., BONETTI A. (2005), *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE*; Ed. Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).

[6] Le **condizioni abilitanti** – ex "**condizionalità ex ante**" della programmazione 2014-2020 – sono considerate assolutamente determinanti per assicurare che gli interventi dei Fondi Strutturali siano finanziati nell'ambito di un

contesto di *policy* e giuridico amministrativo favorevoli alla loro rapida attuazione. Il Considerando 21 del Reg. (UE) 2021/1060 (Regolamento sulle Disposizioni Comuni – RDC) è molto chiaro in merito, dato che indica che «al fine di garantire i prerequisiti necessari per l'impiego efficace ed efficiente del sostegno dell'Unione concesso dai fondi, è opportuno stabilire un elenco ristretto di condizioni abilitanti e una serie concisa ed esaustiva di criteri oggettivi per la loro valutazione. Ciascuna condizione abilitante dovrebbe essere collegata a un obiettivo specifico ed essere applicabile automaticamente se l'obiettivo specifico è selezionato per ricevere sostegno».

L'art. 15 dispone che in sede di programmazione va assicurato il rispetto di:

- condizioni abilitanti orizzontali che si applicano a tutti gli Obiettivi Specifici dei programmi (le 4 condizioni abilitanti orizzontali e i relativi criteri per valutarne il soddisfacimento sono riportate nell'Allegato III al RDC);
- condizioni abilitanti tematiche, che vanno applicati a ciascuno degli Obiettivi Specifici, riportate nell'Allegato IV al RDC.


Come si evince dalla Figura che segue, sono state stabilite dalle condizioni abilitanti tematiche solo per 4 dei 5 Obiettivi di *Policy* dei Fondi nel periodo 2021-2027. All'Obiettivo di *Policy* 5 Un'Europa più vicina per i cittadini non sono state associate delle condizioni abilitanti.

Inoltre, queste non solo devono essere verificate in sede di approvazione dei Programmi, ma le Autorità di Gestione si dovranno preoccupare di garantire il loro rispetto nell'intero periodo di programmazione.

**Fig. 4 – Le condizioni abilitanti della programmazione
2021-2027**

CONDIZIONI ABILITANTI ORIZZONTALI

- Efficaci meccanismi di controllo del mercato degli appalti pubblici
- Strumenti e capacità per un'efficace applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato
- Effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE
- Attuazione e applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

 *Risulta abbastanza evidente come le riforme del PNRR siano ampiamente funzionali anche al rispetto dei criteri di giudizio posti dalla Commissione per valutare la compliance delle condizioni abilitanti*

Antonio Bonetti

CONDIZIONI ABILITANTI TEMATICHE (VERTICALI)

OP 1 – Una Europa più intelligente

- Buona governance della strategia di specializzazione intelligente nazionale o regionale
- Piano nazionale o regionale per la Banda Larga

OP 3 – Una Europa più connessa

Pianificazione completa dei trasporti al livello appropriato

OP 2 – Una Europa più verde

- Quadro politico strategico a sostegno della ristrutturazione di edifici residenziali e non residenziali a fini di efficienza energetica
- Governance del settore dell'energia
- Promozione efficace dell'uso di energie rinnovabili in tutti i settori
- Quadro per una gestione efficace del rischio di catastrofi
- Pianificazione aggiornata degli investimenti necessari nel settore idrico e nel settore delle acque reflue
- Pianificazione aggiornata della gestione dei rifiuti
- Quadro di azioni elencate per priorità per le misure di conservazione necessarie, che implicano il cofinanziamento dell'Unione

OP 4 – Una Europa più sociale

- Quadro politico strategico nazionale per l'inclusione sociale e la riduzione della povertà
- Quadro politico strategico per le politiche attive del mercato del lavoro
- Quadro strategico nazionale in materia di parità di genere
- Quadro politico strategico per il sistema d'istruzione e formazione a tutti i livelli
- Strategia nazionale per l'integrazione dei Rom
- Quadro politico strategico per la sanità