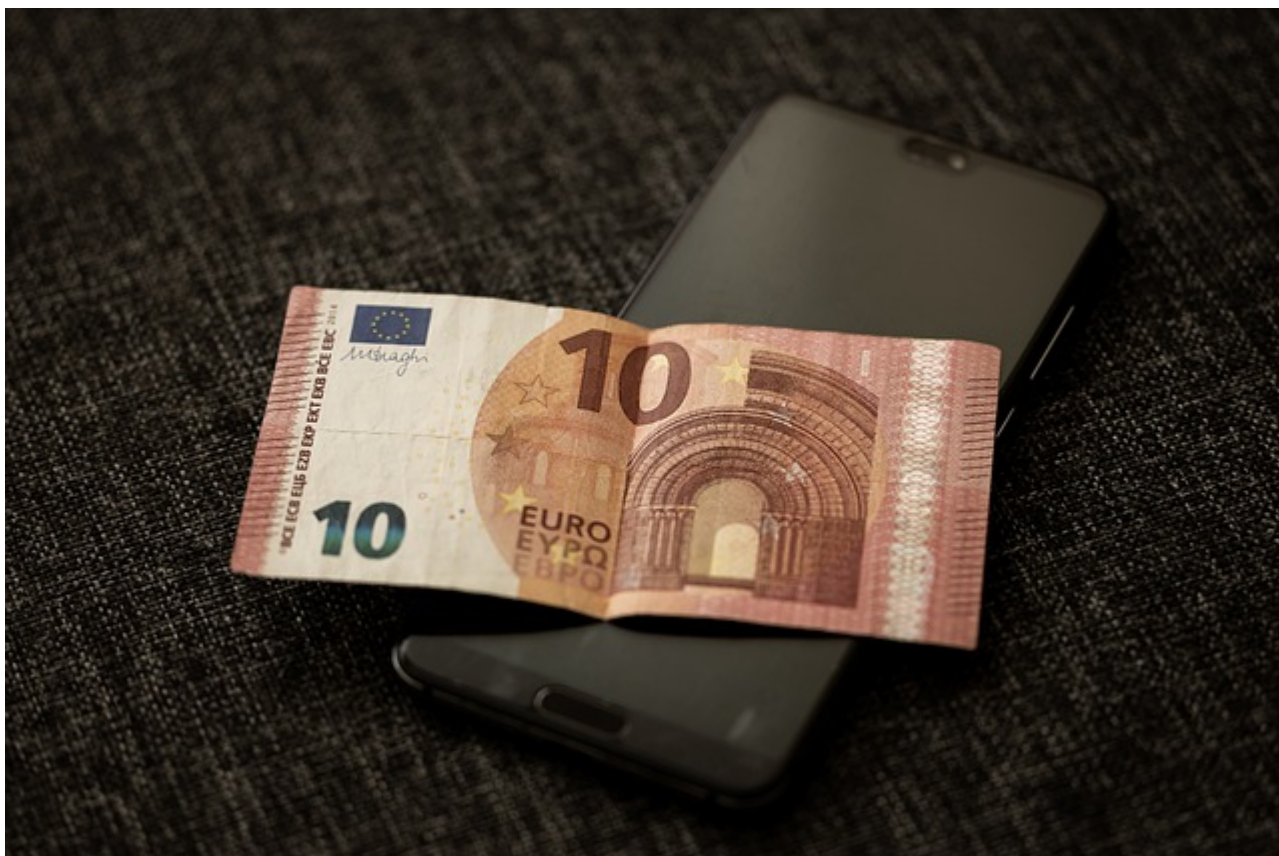


La struttura dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2021-2027

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | January 10, 2022



*«Do your little bit of good where you are.
It is those little bits of good put together
that overwhelm the world»*

Desmond Tutu (7.10.1931 – 26.12.2021)

Premio Nobel per la Pace 1984

Il 22 Dicembre scorso la bozza di **Accordo di Partenariato** per la programmazione dei **Fondi Strutturali 2021-2027** è stata approvata dal **Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS)**.

Un [Comunicato Stampa del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale](#) rilasciato il 27.12.2021 ha puntualizzato che, a seguito di questa approvazione, la bozza di Accordo di Partenariato (datata 16.12.2021) è stata inviata alla Commissione per l'avvio formale del negoziato.

Questo significa che entra nel vivo anche la fase di formulazione dei Programmi cofinanziati dai **Fondi Strutturali 2021-2027**. Infatti, il Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC) prevede che «gli Stati Membri presentano i Programmi alla Commissione non oltre tre mesi dopo la presentazione dell'Accordo di Partenariato» (art. 21, paragrafo 2 del Reg. (UE) 2021/1060). [1]

L'esame delle prime bozze di Programmi Regionali evidenzia che non si tratta affatto di documenti di immediata lettura per i non addetti ai lavori. Mi sono ripromesso, quindi, dedicare alcuni post ad una presentazione didascalica della *ratio* della struttura dei Programmi 2021-2027.

I contenuti dei Programmi 2021-2027 sono delineati da:

- art. 22 del Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC);
- Allegato V al RDC. [2]

La struttura dei Programmi 2021-2027 è imperniata sulle c.d. "**priorità**" che, diversamente dal periodo 2014-2020, non trovano una puntuale definizione nel RDC.

Sulla base dell'esperienza della programmazione 2014-2020 e delle indicazioni fornite fin qui dai Servizi della Commissione si può ritenere sostanzialmente valida anche per il periodo 2021-2027 la definizione di "**priorità**" contenuta nel RDC per il periodo 2014-2020, ossia il Reg. (UE) 2013/1303 (una "priorità" corrisponde all'asse prioritario dei Programmi FESR ed FSE, come da punto 8 dell'art. 2 del Reg. (UE) 2013/1303).

Questa interpretazione è confermata dal dettato dell'art. 22, paragrafo 2 del Reg. (UE) 2021/1060 che indica che «un Programma è costituito da uno o più "priorità"». A seguire, il RDC puntualizza che ciascuna "priorità" corrisponde a:

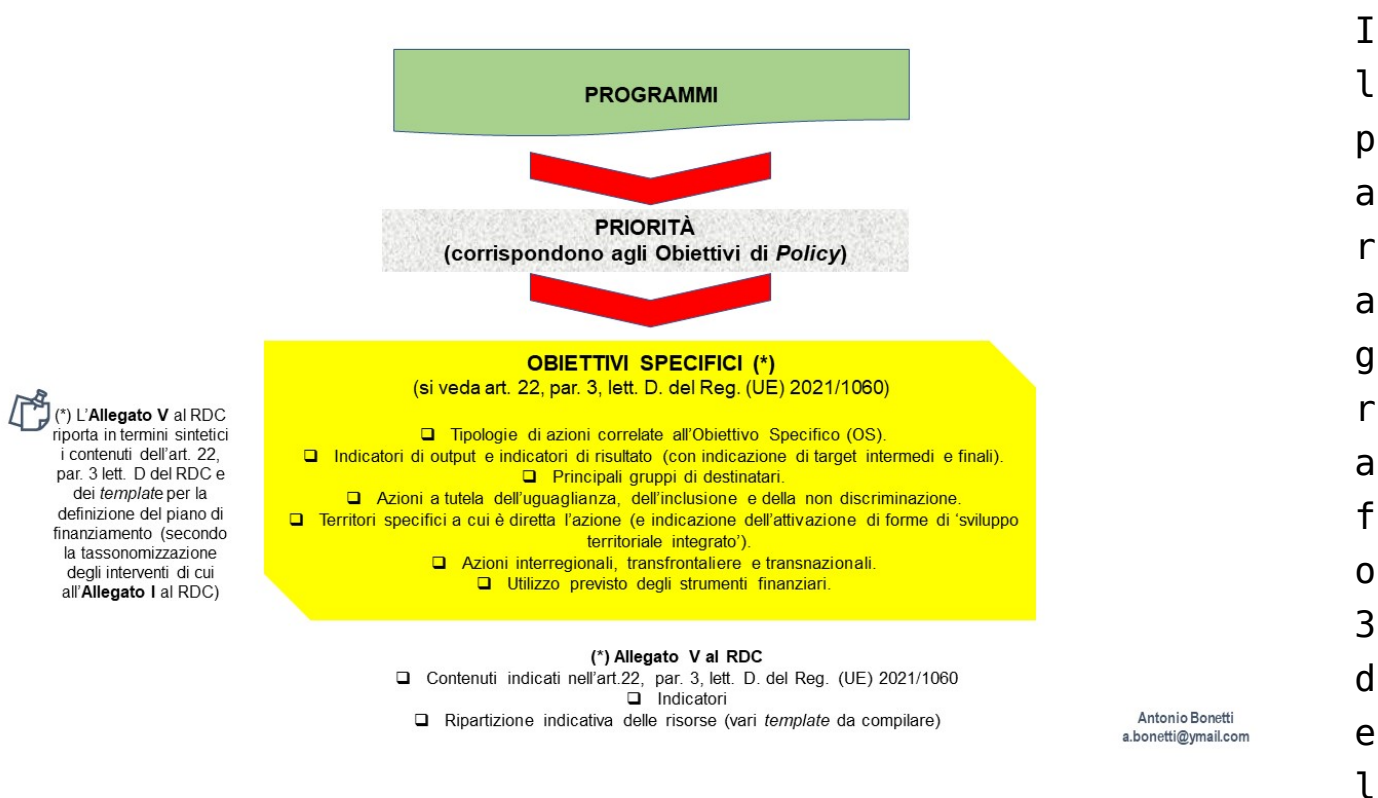
- un Obiettivo Strategico (o Obiettivo di *Policy*) della programmazione 2021-2027; [3]
- l'Obiettivo Specifico del *Just Transition Fund (JTF)*;
- l'assistenza tecnica (soltanto nel caso in cui venga attuata a norma dell'art. 36, paragrafo 4, oppure dell'art. 37).

Il paragrafo 2 dell'art. 22 del RDC puntualizza parimenti che «una “priorità” che corrisponde a un Obiettivo Strategico consiste di uno o più Obiettivi Specifici».

In termini molto pragmatici, quindi, si può dire che per i Programmi Regionali possiamo considerare come sinonimi Obiettivo Strategico (o Obiettivo di *Policy*), “asse prioritario” e “priorità”, anche se va aggiunto che alcuni passaggi del RDC possono destare qualche dubbio interpretativo. [4]

I due “livelli” essenziali della programmazione, pertanto, sono quello degli Obiettivi di *Policy* (“priorità”) e quello degli Obiettivi Specifici. Il “quadro logico” dei Programmi per il periodo 2021-2027, semplificando molto, si può sintetizzare con lo schema grafico che segue. [5]

Figura 1 – Il “quadro logico” dei Programmi 2021-2027



l'art. 22 alla lettera D specifica che per ciascun Obiettivo Specifico i Programmi devono riportare:

- Tipologie di azioni correlate all'Obiettivo Specifico (OS).
- Indicatori di output e indicatori di risultato (con indicazione di target intermedi e finali).
- Principali gruppi di destinatari.
- Azioni a tutela dell'uguaglianza, dell'inclusione e della non discriminazione.
- Territori specifici a cui è diretta l'azione (e indicazione dell'attivazione di forme di "sviluppo territoriale integrato").
- Azioni interregionali, transfrontaliere e transnazionali.
- Utilizzo previsto degli strumenti finanziari.

Lo schema, ovviamente, richiama anche l'importanza di attenersi al *format* di elaborazione dei Programmi proposto nell'Allegato V al RDC.

L'Allegato V di fatto si può dividere in due parti:

- una prima parte in cui vanno riportati in forma sintetica i contenuti dell'art. 22, paragrafo 3 lett. D del RDC e gli indicatori;
- una serie di template per la definizione del piano finanziario (secondo la tassonomizzazione degli interventi di cui all'Allegato I al RDC, che nella tabella 1 reca dimensioni e codici di tutti i "tipi di intervento" ammissibili). [6]



Immagine ex Pixabay

[1] L'art. 23 del RDC (il Reg. (UE) 2021/1060 del 24 Giugno 2021) disciplina l'iter di approvazione dei Programmi.

[2] L'art. 22 del RDC – e ancora più chiaramente l'Allegato V – definiscono molto chiaramente la struttura dei Programmi 2021-2027, che saranno articolati nelle seguenti otto Sezioni:

- la strategia del Programma (principali sfide di sviluppo e risposte strategiche);
- le “priorità” (suddivise in “priorità” diverse dall'assistenza tecnica e “priorità” assistenza tecnica);
- il piano di finanziamento;
- le condizioni abilitanti;
- le Autorità del Programma (Autorità di Gestione, Autorità di Audit e Organismo che riceve i pagamenti dalla Commissione);
- Partenariato;
- Comunicazione e visibilità;
- Uso di **Opzioni di Costo Semplificate (OCS)** e di “**forme di finanziamento non collegate ai costi delle operazioni**” (come disciplinate dagli artt. 94 e 95 del RDC).

[3] Come stabilito dal RDC (art. 5), la formulazione dei PO nel periodo 2021-2027 è imperniata sui 5 seguenti Obiettivi di *Policy* (OP):

- Un'Europa più competitiva e intelligente, attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle TIC (*A smarter Europe*);

- Un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio (*A greener Europe*);
- Un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità (*A more connected Europe*);
- Un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del Pilastro Europeo dei diritti sociali (*A more social and inclusive Europe*);
- Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali (*A Europe closer to citizens*).

Gli Obiettivi di *Policy* (indicati anche come Obiettivi Strategici) sono a loro volta articolati in più Obiettivi Specifici (OS), che sono stabiliti a livello di Regolamenti "verticali".

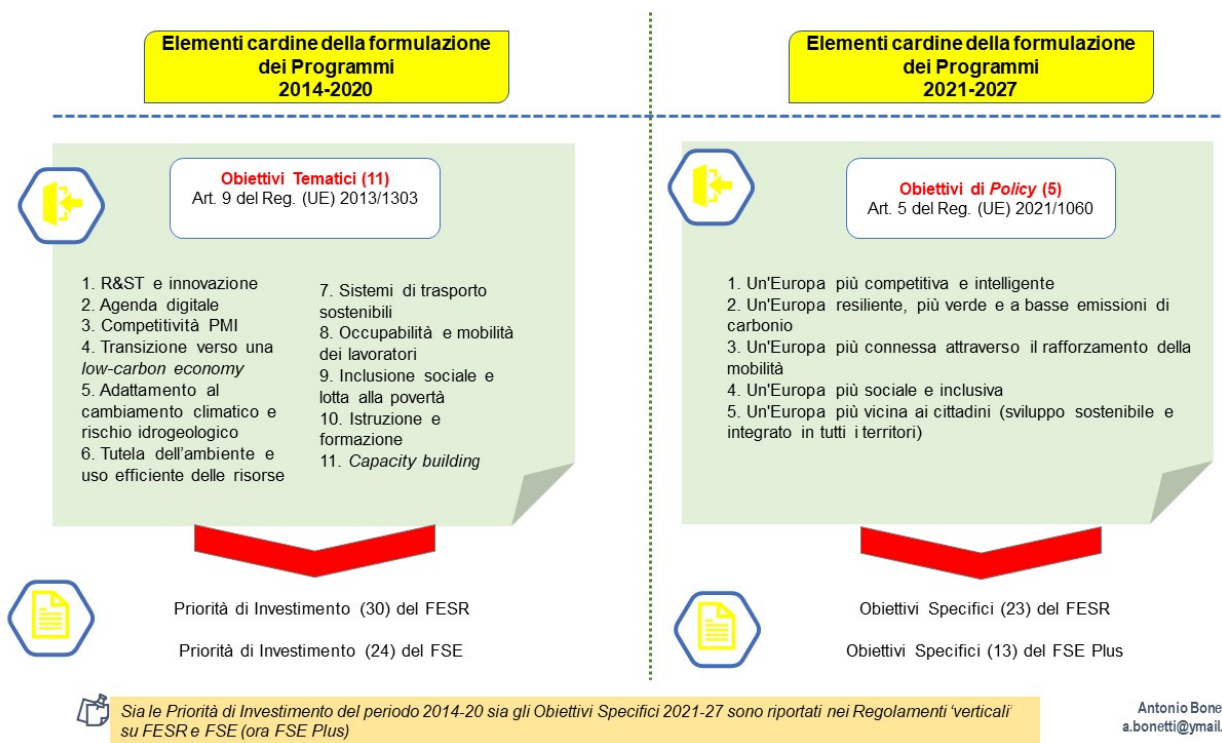
L'art. 5 del RDC dispone un unico Obiettivo Specifico per il *Just Transition Fund (JTF)*.

Tale Obiettivo Specifico è così definito all'art. 5: «Mettere in grado le regioni di affrontare l'impatto economico, occupazionale e ambientale della transizione verso gli obiettivi "climatici" fissati per il 2030 e verso l'obiettivo della "neutralità climatica" nel 2050».

A titolo di completezza si ricorda che la lett. D del paragrafo 3 dell'art. 22 indica anche «per l'Obiettivo Specifico del JTF [va riportata] la giustificazione di eventuali importi trasferiti dalle risorse del FESR e del FSE Plus in conformità dell'art. 27, nonché la sua ripartizione per categoria di regioni, sulla base delle tipologie di intervento previsto in conformità dei piani territoriali per una "transizione giusta"».

Per capire meglio i legami fra Obiettivi di *Policy* (OP), "priorità" e Obiettivi Specifici può essere utile lo schema grafico che segue, che rappresenta la "catena logica" degli obiettivi di politica economica dei Programmi nel periodo 2014-2020 e in quello 2021-2027.

Figura 2 – La “catena logica” degli obiettivi dei Programmi 2014-20 e 2021-27 (elementi portanti dei Programmi)



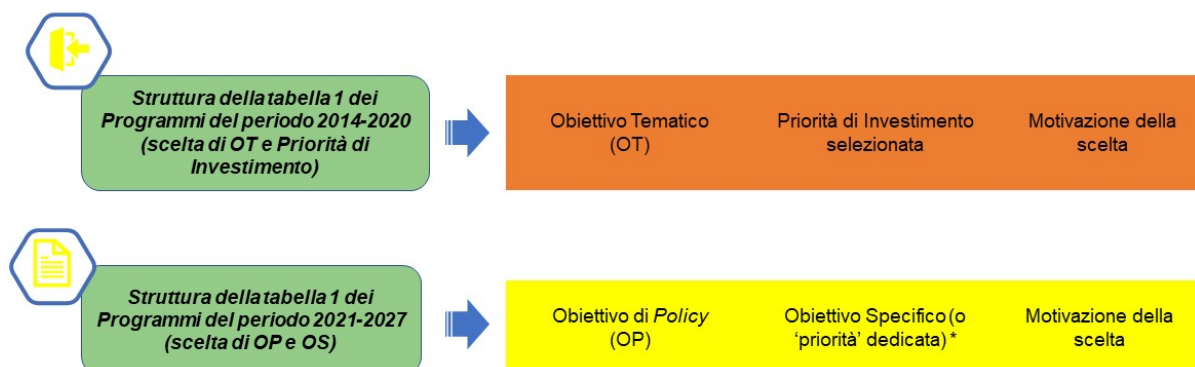
[4] Il paragrafo 2 dell'art. 22, infatti, indica parimenti che «più “priorità” possono corrispondere allo stesso Obiettivo Strategico o all'Obiettivo Specifico del JTF».

Ciò detto, è plausibile ritenere che le Amministrazioni Regionali, pragmaticamente non introdurranno dei livelli di programmazione ulteriori e faranno corrispondere le “priorità” agli OP.

Per capire meglio questo aspetto è opportuno ricordare che nella Sezione 1 dei Programmi 2021-2027 sulla strategia dovrà essere inserita una tabella – Tabella 1 a pagina 344 del RDC – articolata in tre blocchi (colonne):

- Obiettivi Strategici;
- indicazione degli Obiettivi Specifici scelti fra quelli indicati dai Regolamenti “verticali” su FESR e FSE Plus (oppure della “priorità” dedicata a norma del Regolamento sul FSE Plus);
- motivazione della scelta degli Obiettivi Specifici (si veda la Figura 3).

Figura 3 – La tabella dei Programmi sulla motivazione della scelta degli Obiettivi Specifici (confronto fra quella del periodo 2014-2020 e quella del periodo 2021-2027)



N.B. La tabella 1 dei Programmi 2021-2027 fornisce di fatto una lettura sintetica della strategia descritta nella Sezione 1. Si ricordi che sia le Priorità di Investimento del periodo 2014-20 sia gli Obiettivi Specifici 2021-27 sono riportati nei Regolamenti 'verticali' su FESR e FSE (ora FSE Plus)

 (*) Priorità dedicata a norma del Regolamento FSE Plus

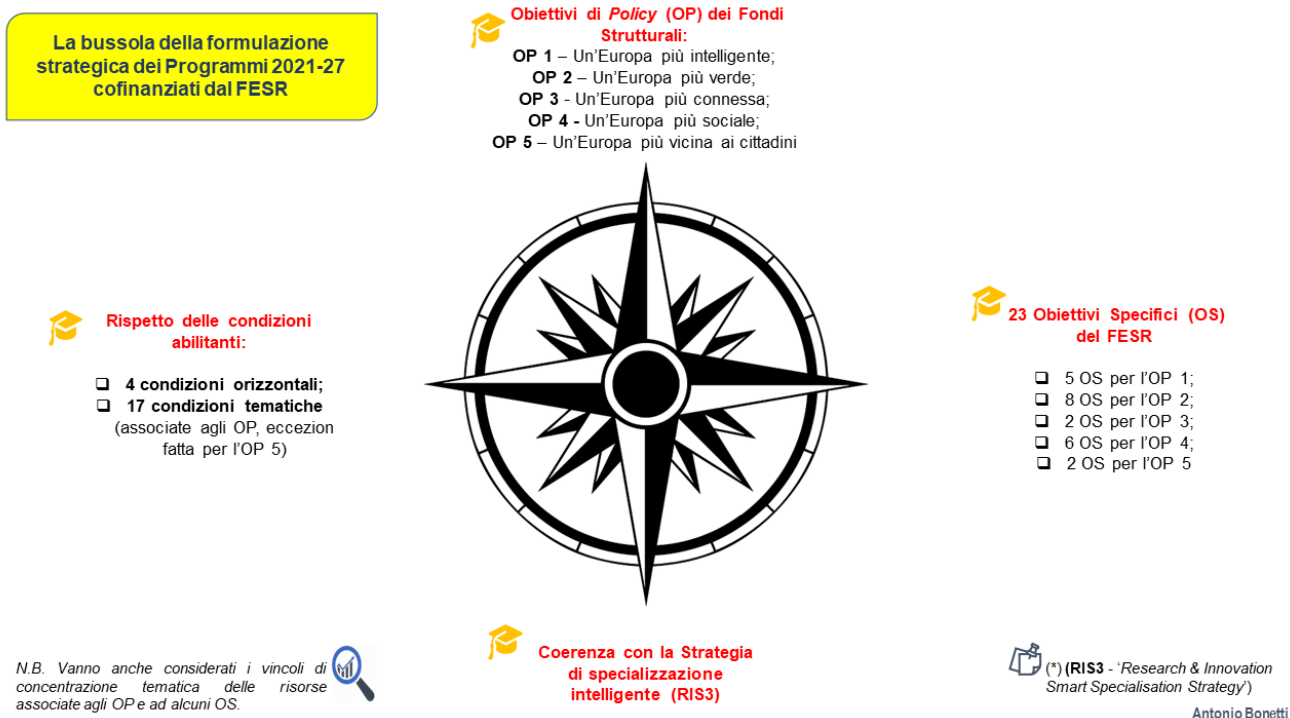
Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

[5] Le disposizioni dell'art. 22 del Reg. (UE) 2021/1060, ovviamente, vanno implementate tenendo anche conto di molteplici altri vincoli alla programmazione.

Per quanto concerne gli elementi portanti della fase di formulazione strategica dei Programmi regionali cofinanziati dal FESR, si può elaborare a livello grafico un'autentica "bussola" (v. Figura 4), i cui punti cardinali, nel caso dei Programmi Regionali FESR, sono:

- i cinque Obiettivi di *Policy* (OP) della programmazione 2021-27; [5]
- gli Obiettivi Specifici (23 nel caso del FESR);
- il rispetto delle condizioni abilitanti (ex condizionalità *ex ante* della programmazione 2014-2020), di cui all'art. 15 e agli Allegati III e IV del RDC;
- la verifica della coerenza con la strategia regionale di specializzazione intelligente (*Research and Innovation Smart Specialisation Strategy – RIS3*).

Figura 4 – La bussola della formulazione strategica dei Programmi FESR



[6] Come ricordavo nel [precedente post del 20 Dicembre 2021](#), il novero completo delle tipologie di intervento ammissibili per ciascuno dei Fondi va ripreso dall'Allegato I al RDC, che nella tabella 1 riporta dimensioni e codici per ciascuna delle tipologie di intervento (si veda la Figura 5).

La struttura dell'Allegato I al Reg. (UE) 2021/1060 sui Fondi 2021-2027 ricalca quasi integralmente quella dell'Allegato I al **Regolamento di Esecuzione (UE) 2014/215 della Commissione** (pubblicato sulla GUUE Serie L 69 dell'8 Marzo 2014), uno degli Atti esecutivi della Commissione che hanno maggiormente informato la gestione in senso lato dei Programmi Operativi (PO) 2014-2020. L'Allegato I al Reg. (UE) 2021/1060 riporta:

- dimensioni e codici delle tipologie di intervento;
- dimensioni relative alle "forme di sostegno" (sovvenzioni, più tipologie di strumenti finanziari e premi);
- codici relativi all'approccio territoriale (o, per essere più precisi, codici relativi al "meccanismo di erogazione territoriale");
- codici relativi all'attività economica;

- codici relativi alle regioni o alle zone in cui è ubicato o realizzato un progetto;
- codici relativi alle “tematiche secondarie” FSE Plus;
- codici relativi alla parità di genere;
- codici relativi alle strategie macro-regionali e alle strategie per i bacini marittimi.

Figura 5 – Numero di OS e di “campi di intervento” del FESR per OP

Obiettivi di Policy(OP)	Numero di OS		Numero di “campi di intervento” (All. I al RDC)
	Proposta iniziale (COM (2018) 372)	Reg. (UE) 2021/1058	
1. A smarter Europe	4	5	37 (da 001 a 037)
2. A greener Europe	7	8	49 (da 038 a 086)
3. A more connected Europe	4	2	34 (da 087 a 120)
4. A more social Europe	4	6	44 (da 121 a 164)
5. A Europe closer to citizens	2	2	5 (da 165 a 169)
Altri codici per “campi di intervento” trasversali agli OP			9 (da 170 a 178)
“Campi di intervento” per l’Assistenza Tecnica			4 (da 179 a 182)



A titolo di completezza si segnala anche che per tutti gli OP sono previste delle ‘condizioni abilitanti’ eccezion fatta per l’ultimo (*A Europe closer to citizens*) e sono associati indicatori comuni di output e di risultato (diversamente dal periodo 2014-2020, sono inseriti indicatori comuni di risultato anche per il FESR).

Antonio Bonetti

A conferma di quanto appena evidenziato, lo schema grafico che segue riporta i vari *template* per la definizione, per quasi tutte le “dimensioni” di cui all’Allegato I, del piano di finanziario.

Figura 6 – I *template* per la definizione dei piani finanziari dei Programmi 2021-2027

Template per la ripartizione delle risorse finanziarie dei Programmi 2021-2027 di cui all'All. V del RDC

Dimensione 1 – Campo di intervento

Priorità N.	Fondo	Categoria di regioni	Ob. Specifico	Codice	Importo in €

Dimensione 2 – Forma di finanziamento

Priorità N.	Fondo	Categoria di regioni	Ob. Specifico	Codice	Importo in €

Dimensione 3 – Meccanismo di erogazione territoriale

Priorità N.	Fondo	Categoria di regioni	Ob. Specifico	Codice	Importo in €

Dimensione 6 – Tematiche secondarie FSE Plus

Priorità N.	Fondo	Categoria di regioni	Ob. Specifico	Codice	Importo in €

Dimensione 7 – Parità di genere

Priorità N.	Fondo	Categoria di regioni	Ob. Specifico	Codice	Importo in €