

# Le strategie per migliorare la capacità amministrativa nella gestione dei Fondi Strutturali e gli incessanti cambiamenti recenti nel quadro di politica economica europeo

Category: Stay inspired (sharing ideas)  
written by Antonio Bonetti | July 20, 2023



*«However beautiful the strategy,  
you should occasionally look at the results»*

*WINSTON CHURCHILL*

1. In vista del nuovo ciclo 2021-2027 della **politica di coesione**, sia la Commissione Europea sia le Autorità nazionali hanno rilanciato la questione della centralità della **capacità amministrativa** per una gestione efficace ed efficiente degli interventi cofinanziati dai **Fondi Strutturali**. [1]

2. L'approccio di *capacity building* che si è andato delineando, anche sull'abbrivio della II fase 2018-2020 dei **Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA)** del precedente periodo di programmazione, è fortemente focalizzato sul potenziamento della capacità di dirigenti e funzionari di definire cronoprogrammi attuativi credibili e di garantire il rispetto di tempi standard di esecuzione delle varie fasi amministrative.

3. Questo approccio è ampiamente condivisibile, come ho sottolineato nei vari post del mese di Maggio 2023.

Ciò detto, va anche considerato in primo luogo che una siffatta impostazione dell'approccio di capacitazione istituzionale dovrebbe considerare che:

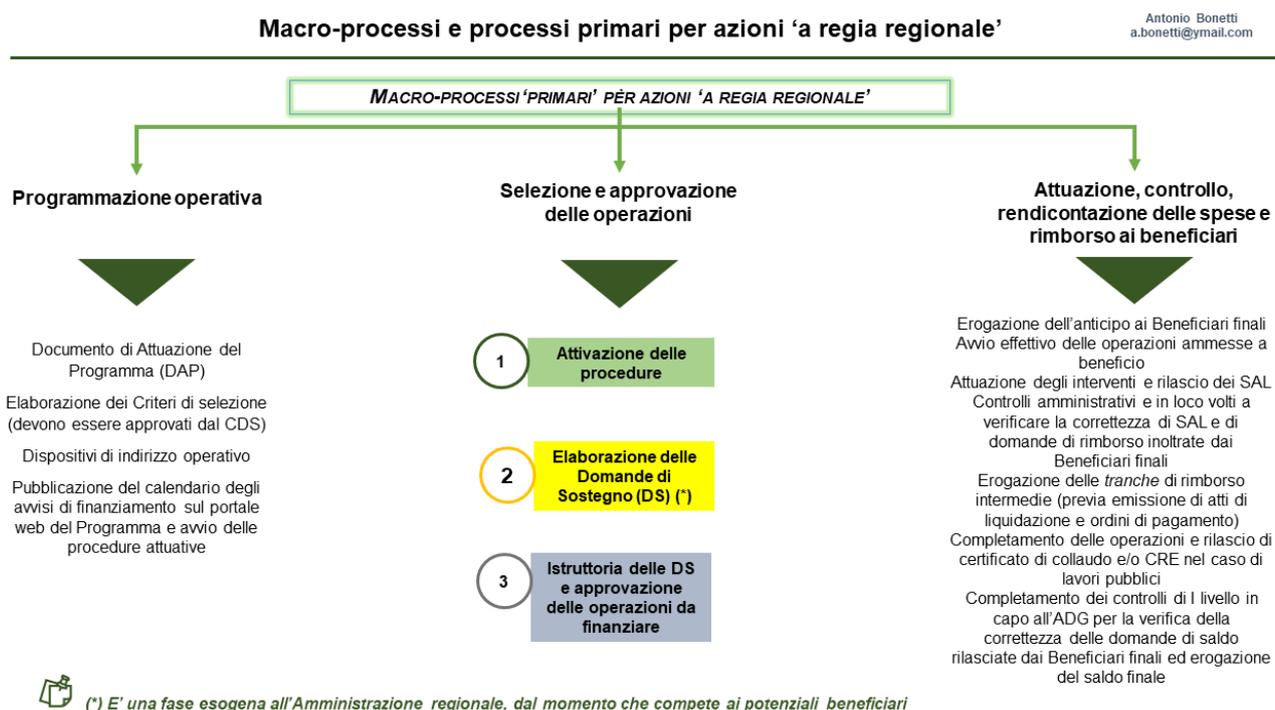
- vi è la necessità preliminare di ricostruire dettagliatamente l'iter procedurale delle varie fasi dei **"macro-processi" primari** dell'attuazione degli interventi, ossia: (i) programmazione operativa, (ii) selezione delle operazioni; (iii) attuazione, controllo, rendicontazione e delle spese e rimborso dei beneficiari); [2]

- l'iter procedurale sarà diverso a seconda delle tipologie di interventi (e, quindi, bisogna considerare con attenzione che un conto è definire una strategia di *capacity building* per migliorare la gestione della realizzazione di opere pubbliche ed un altro conto è farlo per migliorare quella dei regimi di aiuto);

- l'iter procedurale e le azioni di *mentoring* e formazione per Dirigenti e funzionari pubblici saranno diversi a seconda della titolarità delle azioni (ricordando che nel caso di azioni "a regia regionale" vi è una fase rilevante – quella della elaborazione delle Domande di Sostegno – la cui corretta

ed efficiente realizzazione non è in capo ai Dipartimenti regionali o a quelli delle Amministrazioni Centrali impegnati nella gestione degli interventi (non è in capo alle Autorità di Gestione – ADG), come si evince dalla figura 1.

**Figura 1 – Fasi delle procedure attuative nel caso di “azioni a regia regionale”**



4. In questo post vorrei, nello specifico, porre in luce che le strategie di capacitazione istituzionale sono fortemente focalizzate sulle fasi di pianificazione operativa, di attuazione e anche sui controlli e trascurano due aspetti:

- la necessità di rafforzare parimenti la capacità di indirizzo strategico degli interventi, anche tenendo conto dei cambiamenti incessanti nel quadro di politica economica europea e nazionale. Fra le altre cose, se da un lato la fase di pianificazione strategica in senso stretto dei Programmi 2021-2027 è certamente conclusa, dall'altro, va considerato che sul finire del 2024 si aprirà una fase di **“riesame intermedio”** dei Programmi disciplinata dall'art. 18 del Reg. (UE) 2021/1060 – Regolamento sulle Disposizioni Comuni – RDC – che dispone che “entro il 31 Marzo 2025 lo Stato Membro

presenta alla Commissione, per ciascun Programma, una valutazione relativa ai risultati del riesame intermedio". Questo significa, ragionando in termini didascalici, che si aprirà di nuovo una esplicita fase di pianificazione strategica che dovrà tenere conto, necessariamente, dei rilevanti cambiamenti nel quadro geopolitico e delle conseguenti incessanti rivisitazioni del quadro di *policy* europeo;

- l'esigenza di Dirigenti e funzionari delle Regioni di migliorare costantemente anche la conoscenza del quadro di politica economica sovraordinato.

5. In questa luce, si può portare l'esempio concreto dell'autentico *turn around*, nel corso del primo semestre di quest'anno, della politica industriale dell'UE, *turn around* che, indirettamente, inciderà sull'attuazione dei Programmi FESR 2021-2027 – specialmente con riferimento all'Obiettivo di *Policy* 1 "Un'Europa pi competitiva e intelligente" e all'Obiettivo di *Policy* 2 "Un'Europa più verde" – e anche su quella dei Programmi FSE Plus.

6. A tale riguardo il primo aspetto da considerare – come sintetizza la figura 2 – è che, a poco più di due anni dall'approvazione definitiva del pacchetto legislativo sulla politica di coesione 2021-2027 (avvenuta il 24 Giugno 2021), sono già state apportate due modifiche al RDC e il 20 Giugno scorso è stata avanzata dalla Commissione una nuova proposta di emendamenti sia alla base normativa del periodo 2014-2020, sia a quella per il periodo in corso (**si veda la Comunicazione COM(2023) 335**). La proposta del 20 Giugno scorso è molto rilevante in quanto:

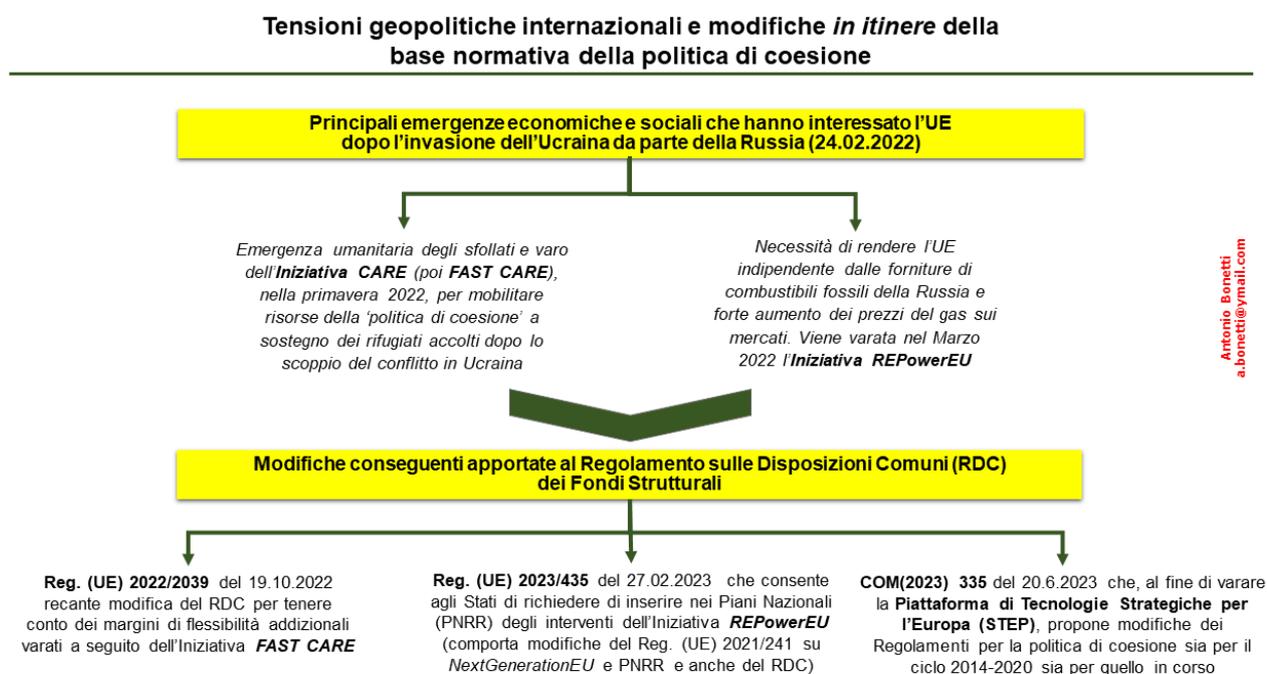
- è assolutamente coerente con la proposta di revisione di medio-termine del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 (avanzata lo stesso giorno con la **Comunicazione COM(2023) 336**);

- è intesa a istituire la c.d. **Piattaforma delle Tecnologie Strategiche per l'Europa (*Strategic Technologies for Europe Platform – STEP*)** che, di fatto, costituirà il faro della

politica industriale europea e, al tempo stesso, è una *stepping stone* nella direzione di creare un autentico **Fondo Sovrano Europeo** per una politica industriale verde, in linea con l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE nel 2050, e intesa a potenziare l'autonomia strategica dell'UE;

- prevede una revisione significativa della base regolamentare della politica di coesione 2021-2027, che dischiude nuove opportunità molto interessanti e convenienti per migliorare il disegno strategico dei Programmi. [3]

**Fig. 2 – Le modifiche in corso della base normativa della politica di coesione approvata nel 2021**



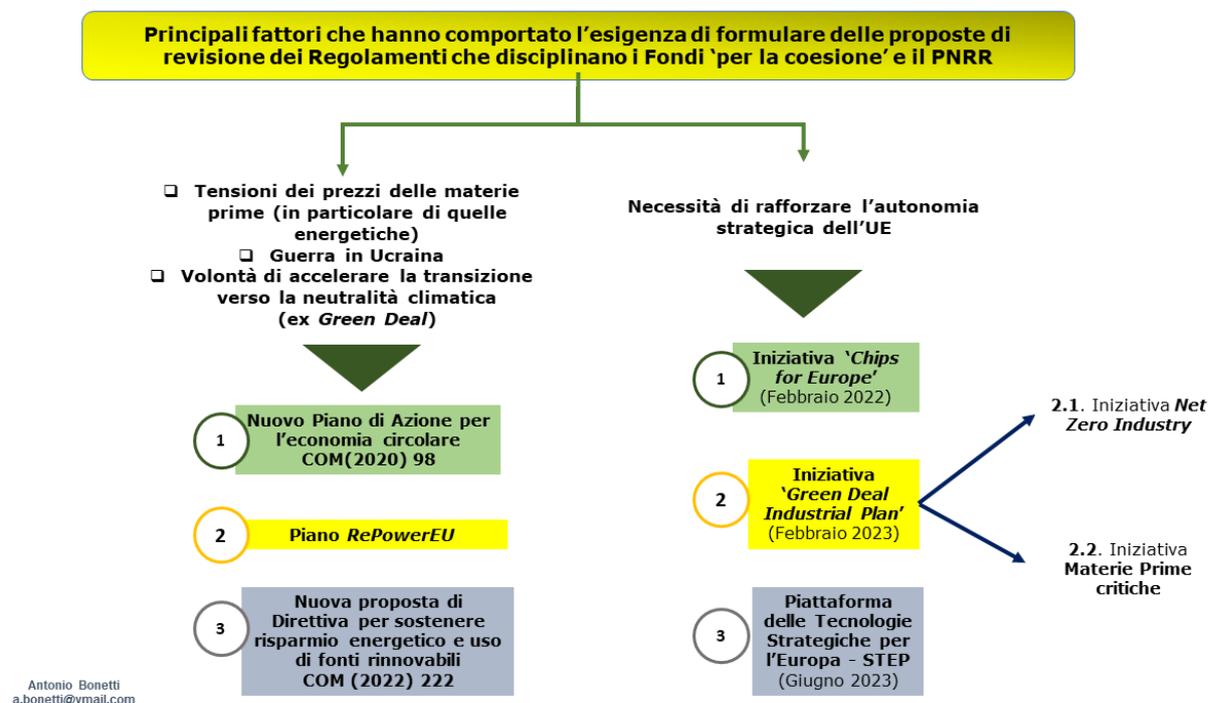
7. Come evidenzia la figura 2, le modifiche nella base regolamentare della politica di coesione già in vigore e quelle proposte nella [Comunicazione COM\(2023\) 335](#) sulla STEP sono giustificate sulla base delle tensioni geopolitiche internazionali – segnatamente lo scoppio della guerra in Ucraina – e delle conseguenti tensioni sui mercati internazionali del prezzo delle materie prime energetiche.

8. In realtà questo è un quadro solamente in parte rappresentativo dei forti cambiamenti internazionali seguiti

alla pandemia, che delineano un quadro ben più complesso di quello riconducibile alla mera narrativa della “nuova guerra fredda” fra Est e Ovest, per cui:

- l'intera Europa aveva già risentito negativamente di difficoltà nell'approvvigionamento di rilevanti materie prime conseguenti agli effetti di rottura della pandemia sulle “catene del valore” globali (in primo luogo difficoltà di approvvigionamento dei semi-conduttori, a cui aveva cercato di fare fronte con il c.d. “**Chips Act**” varato l'8 Febbraio 2022 e, quindi, prima dell'invasione russa dell'Ucraina, datata 24 Febbraio 2022);
  - l'effetto di rottura di “catene del valore” internazionali causato dalla pandemia (e dai conseguenti *lock-down*) e anche tensioni speculative sui mercati finanziari avevano già fatto lievitare i prezzi delle materie prime – incluse quelle energetiche tradizionali – già prima della guerra in Ucraina;
  - l'UE negli ultimi due anni non ha solo ulteriormente modificato il quadro di politica economica per sostenere ulteriormente le transizioni “gemelle” al centro dell'Iniziativa **Next Generation EU** (transizione verde e transizione digitale), ma ha anche dovuto necessariamente rafforzare l'attenzione sulla c.d. “autonomia strategica”. [4]
- Nella figura 3 propongo una lettura più articolata dei fattori che stanno determinando la progressiva rivisitazione della base regolamentare della politica di coesione 2021-2027 che era stata definitivamente approvata il 24 Giugno 2021.

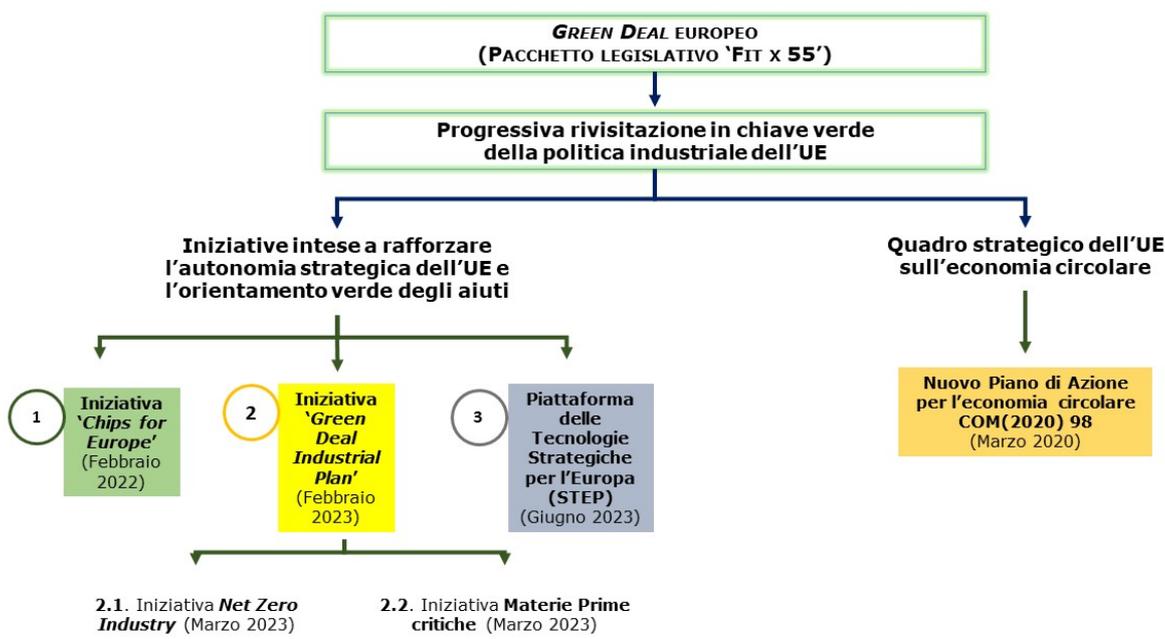
**Fig. 3 – Fattori che stanno influenzando la strategia di politica industriale dell'UE e anche la revisione progressiva della base normativa della politica di coesione**



gue cerca di spiegare sinteticamente come le modifiche nella politica industriale europea – che poi si vanno a ripercuotere anche sulla base normativa e sul set di interventi specifici della politica di coesione – siano ampiamente determinate anche da rilevanti scelte strategiche dell'UE (certamente condizionate dagli effetti sulle “catene del valore” globali della pandemia e dalla guerra in Ucraina):

- la rivisitazione in chiave verde di tutte le politiche europee, sull'abbrivio del ***Green Deal*** europeo;
- la necessità di ricostruire una duratura autonomia strategica per l'UE.

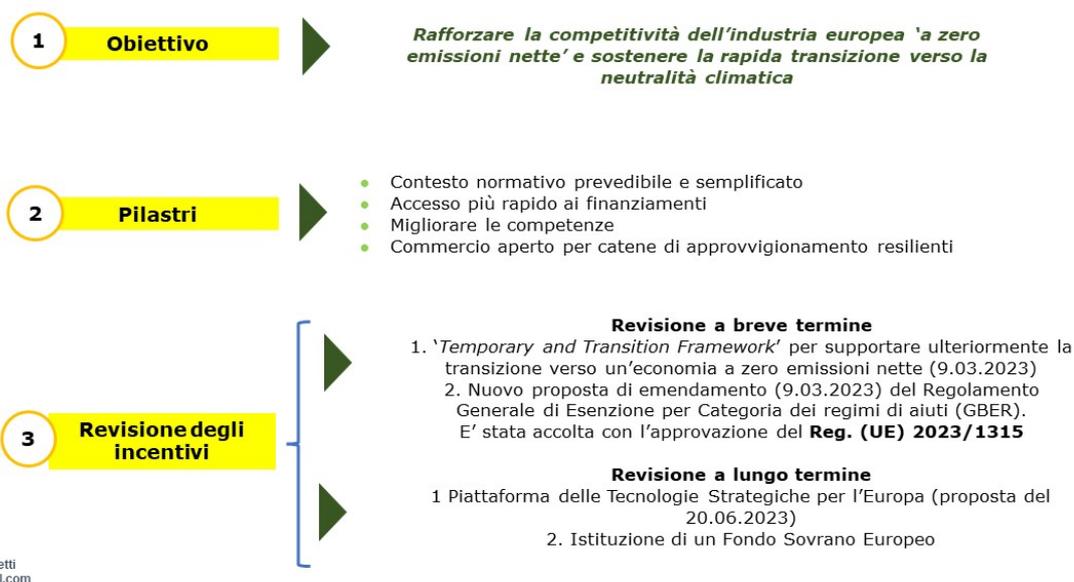
**Fig. 4 – Le modifiche *in progress* nella politica industriale europea**



Antonio Bonetti  
a.bonetti@gmail.com

orso di cambiamento del quadro di politica economica europeo e della stessa base regolamentare della politica di coesione un autentico faro è la proposta del 1° Febbraio 2023 su una politica industriale “verde” direttamente riconducibile al *Green Deal* europeo e all’obiettivo della neutralità climatica dell’UE nel 2050 (***Green Deal Industrial Plan***), i cui elementi distintivi sono riportati sinteticamente nella figura che segue. [5]

**Fig. 5 – Alcuni elementi basilari del *Green Deal Industrial Plan***



ca chiaramente come le proposte di modifica degli elementi fondamentali della politica industriale siano anche accompagnate da proposte per valorizzare meglio le modeste risorse del bilancio europeo che, non si dimentichi mai, sono appena circa l'1% del Reddito Nazionale Lordo di tutti gli Stati Membri.

A tale riguardo preme evidenziare che il 9 Marzo scorso la Commissione aveva:

- varato un **"temporary and transition framework"** per sostenere ulteriormente la transizione verde verso un'economia a zero emissioni nette, ossia un nuovo "quadro temporaneo" che non è più solo un quadro "di crisi", come era stato delineato dalle Istituzioni europee dopo lo scoppio della pandemia, ma segna una profonda revisione di ampia parte della disciplina sugli Aiuti di Stato (il nuovo *framework* temporaneo resterà in vigore fino al 31.12.2025);
- proposto di modificare il **Global Block Exemption Regulation (GBER)** del 2014 – il Regolamento che disciplina le varie "categorie di aiuti" ritenute compatibili con il Trattato e, quindi, non soggette all'obbligo di notifica – per imprimere una ulteriore accelerazione alla transizione verde e a quella digitale. Quella proposta è stata accolta dagli organi

legislativi dell'UE e lo scorso 23 Giugno è stato approvato il nuovo Regolamento che disciplina il GBER, GBER che resterà in vigore fino al 31.12.2026 (si veda il **Reg. (UE) 2023/1315** che è stato pubblicato sulla GUUE Serie L 167 del 30.06.2023).

**12.** Alla luce delle considerazioni appena proposte sul *turn around* negli ultimi mesi della politica industriale europea, si può concludere, in estrema sintesi, che è giustissimo migliorare la capacità di presidiare le procedure di attuazione e di controllo degli interventi di Dirigenti e funzionari pubblici al fine di migliorare i risultati duraturi (impatti) dei Programmi. Ma per certi versi vale anche, al contrario, il celebre aforisma di Churchill. Quindi, bisogna enfatizzare di più che contano moltissimo sia la strategia sia i risultati di lungo termine che si otterranno e tenerne conto in sede di formulazione delle strategie di *capacity building*. Pertanto, oltre a migliorare la capacità di gestire i Programmi, bisogna anche migliorare la capacità di Dirigenti e funzionari pubblici di “leggere” i cambiamenti – in questa fase incessanti – del quadro di *policy* europeo e, di conseguenza, di saper migliorare il disegno strategico dei Programmi, valorizzando quanto più possibile le nuove possibilità di scelta dischiuse dalla recente [Comunicazione COM\(2023\) 335](#) del 20 Giugno scorso. [6]

\*\*\*\*\*

[1] La Commissione Europea ha rafforzato la strategia di supporto alla capacità amministrativa in vista del periodo 2021-2027 grazie a un progetto pilota lanciato nel 2018, realizzato insieme all'OCSE.

Al momento, quindi, sono disponibili diverse note di orientamento metodologico sulle azioni intese a rafforzare la capacità amministrativa:

**OECD** (2019), *Analytical framework used in the context of the pilot action on frontloading administrative capacity building to prepare for the post-2020 programming period*, Paris.

**OECD** (2021), *Administrative capacity building. Self-assessment*

*instrument for Managing Authorities of EU Funds under Cohesion Policy*, Paris.

**European Commission** (2017), *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. 2017 Edition*, Brussels.

**European Commission** (2017), *EU Competency Framework for the management and implementation of the ERDF and Cohesion Fund*, Brussels.

**European Commission** (2020), *Roadmap for Administrative Capacity Building. Practical toolkit*, Brussels.

Nell'approccio definito dalla Commissione e dall'OCSE, le dimensioni della capacità amministrativa su cui strutturare delle strategie di *capacity building* sono:

- l'organizzazione delle strutture impegnate nella programmazione, attuazione e gestione dei fondi,
- le competenze delle persone impiegate in queste attività,
- i processi e gli strumenti necessari per rendere più efficace la gestione degli interventi.

Queste dimensioni della capacità amministrativa sono centrali anche nell'approccio delineato dall'Accordo di Partenariato nazionale (si veda la Sezione 9) che, inter alia, rimarca che "saranno utilizzate al meglio le opportunità di semplificazione previste dai regolamenti (ad es. opzioni di costo semplificato) e incoraggiate pratiche collaborative" (v. pag. 59).

[2] Per l'attuazione dei Programmi, come evidenziato nel post del 20 Maggio scorso, si possono individuare tre tipi di macro-processi e processi (si veda la figura 6):

- quelli primari (programmazione operativa, selezione delle operazioni, attuazione, controllo, rendicontazione e delle spese e rimborso dei beneficiari), cruciali per efficacia ed efficienza dell'intero Programma;
- quelli che garantiscono una adeguata sorveglianza dei processi attuativi e che forniscono gli elementi conoscitivi per migliorare *in itinere* ed *ex post* le scelte strategiche e le stesse procedure di implementazione;

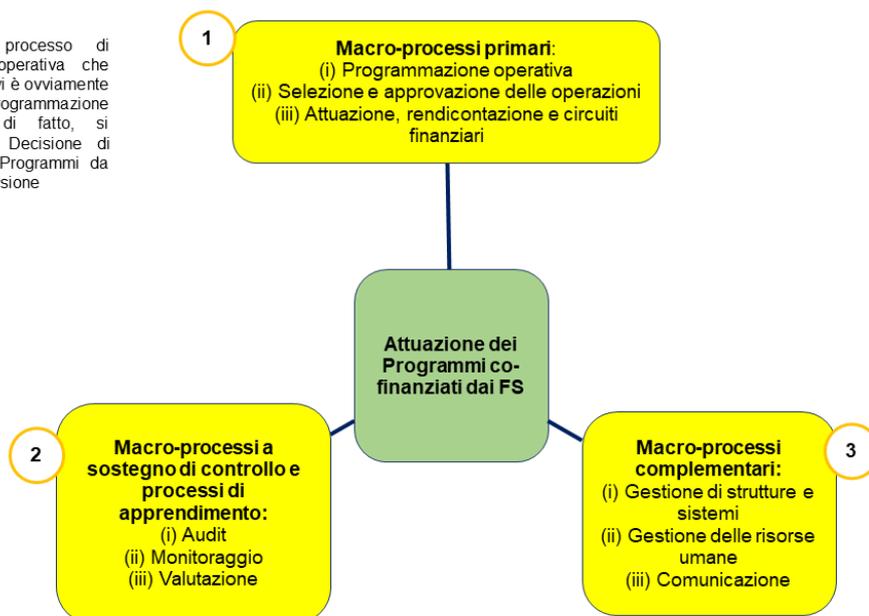
- alcuni macro-processi e processi complementari, fra cui la comunicazione e la pubblicità degli interventi (che è oggetto di grande attenzione da parte della Commissione).

## Figura 6 – Quadro di insieme di macro-procedure e procedure per l'attuazione dei Programmi

### Macro-processi e processi dell'attuazione dei Programmi co-finanziati dai Fondi Strutturali (FS)



A monte del processo di programmazione operativa che avvia l'attuazione, vi è ovviamente una fase di programmazione strategica che, di fatto, si conclude con la Decisione di approvazione dei Programmi da parte della Commissione



Antonio Bonetti  
a.bonetti@gmail.com

[3] A parte il fatto che la **Comunicazione COM(2023) 335** propone degli ulteriori emendamenti anche al Reg. (UE) 2021/241 sul **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** alla base dell'attuazione dei **Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza** di tutti gli Stati Membri, con riferimento specifico alla politica di coesione preme evidenziare che:

- si propone di emendare non solo il RDC, ma anche il Reg. (UE) 2021/1056 sul *Just Transition Fund*; il Reg. (UE) 2021/1057 sul FSE Plus e il Reg. (UE) 2021/1058 sul FESR e sul Fondo di Coesione;
- viene finanche proposto di inserire dei nuovi "campi di intervento" nel già folto elenco della Tabella 1 dell'Allegato I al RDC e di finanziare anche le "grandi imprese" laddove effettuino investimenti in delle tecnologie della piattaforma STEP che rafforzano l'autonomia strategica dell'UE.

A titolo di completezza si evidenzia che le tecnologie strategiche – o tecnologie critiche – vengono raccolte in tre cluster:

- tecnologie avanzate (microelettronica, intelligenza artificiale, *quantum computing* e altre) e tecnologie digitali;
- tecnologie pulite;
- biotecnologie.

[4] Sugli scenari geopolitici maturati nell'ultimo biennio e sulle tensioni nei prezzi delle materie prime si veda il seguente contributo dell'economista Mario Baldassarri "[Vi spiego il pericoloso gioco del domino avviato in Europa](#)", pubblicato su Le Formiche il 4 Aprile scorso.

[5] Sull'abbrivio della Comunicazione sul ***Green Deal Industrial Plan***, poi il 16 Marzo 2023 la Commissione aveva avanzato:

- una proposta di regolamento per rendere più sicuro e sostenibile l'approvvigionamento di materie prime critiche (in primo luogo le c.d. "terre rare"), denominata *Critical Raw Material Act* (si veda la Comunicazione COM(2023) 160);
- una proposta di regolamento – COM(2023) 161 – per rafforzare ulteriormente la produzione in Europa di otto tecnologie "*net zero*" cruciali per il raggiungimento della neutralità climatica nel 2050 e per l'indipendenza strategica dell'UE (il c.d. ***Net Zero Industry Act***).

Il ***Net Zero Industry Act*** è inteso a sostenere, specificamente, 8 tecnologie strategiche "*net zero*":

- tecnologie solari fotovoltaiche e solari termiche;
- energia eolica *onshore* e energia rinnovabile *offshore*;
- batterie e stoccaggio;
- pompe di calore ed energia geotermica;
- elettrolizzatori e celle a combustibile;
- biogas/biometano;
- tecnologie per la cattura e lo stoccaggio del carbonio;
- tecnologie *grid*.

[6] Questo contributo è un "*work in progress*" elaborato

nell'ambito del progetto di ricerca del Centro Studi Funds for Reforms Lab **“Le politiche e i fondi dell'UE nella programmazione 2021-2027”**.