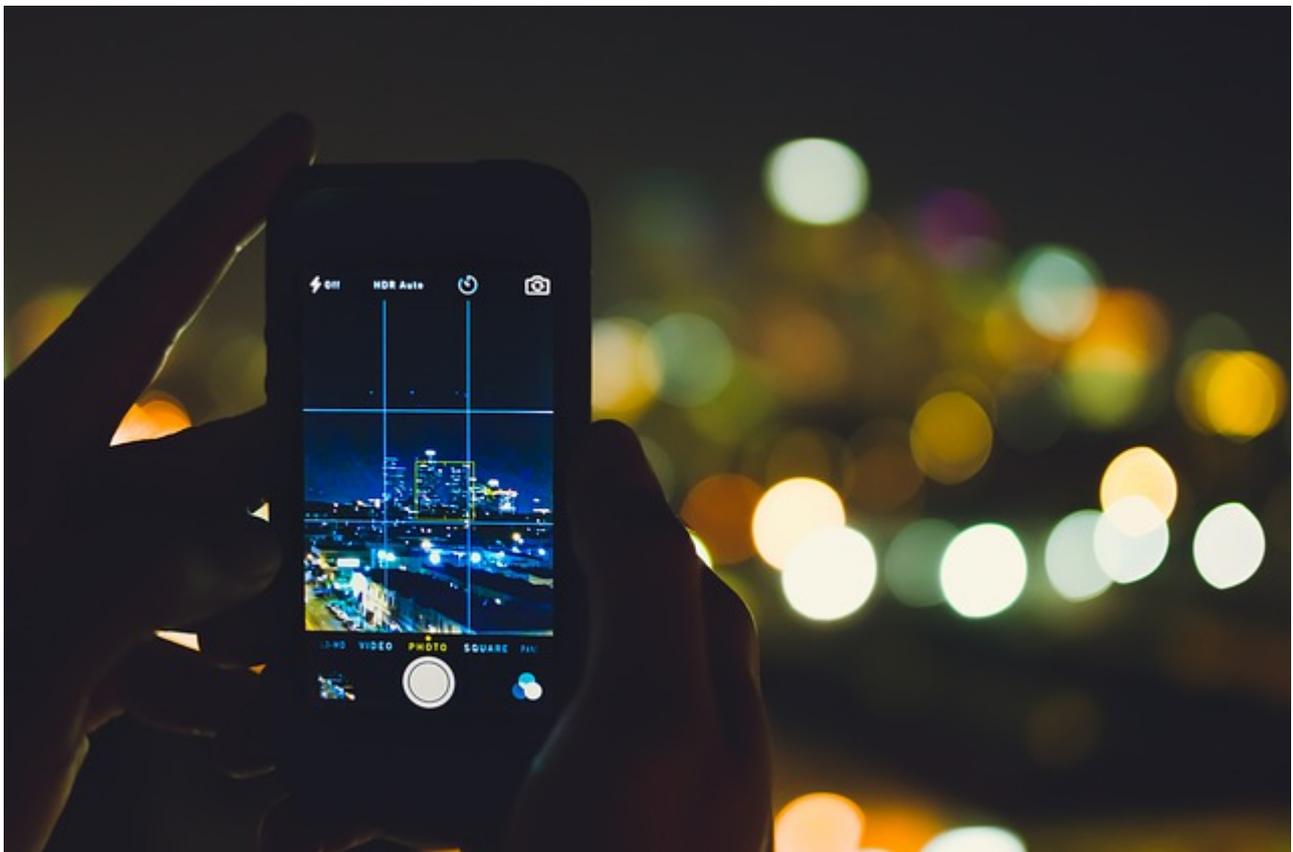


Il riesame intermedio dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali e la verifica in itinere del rispetto delle condizioni abilitanti

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | January 25, 2025



*«Finirà anche la notte più buia
e sorgerà il sole.»*

Victor Hugo

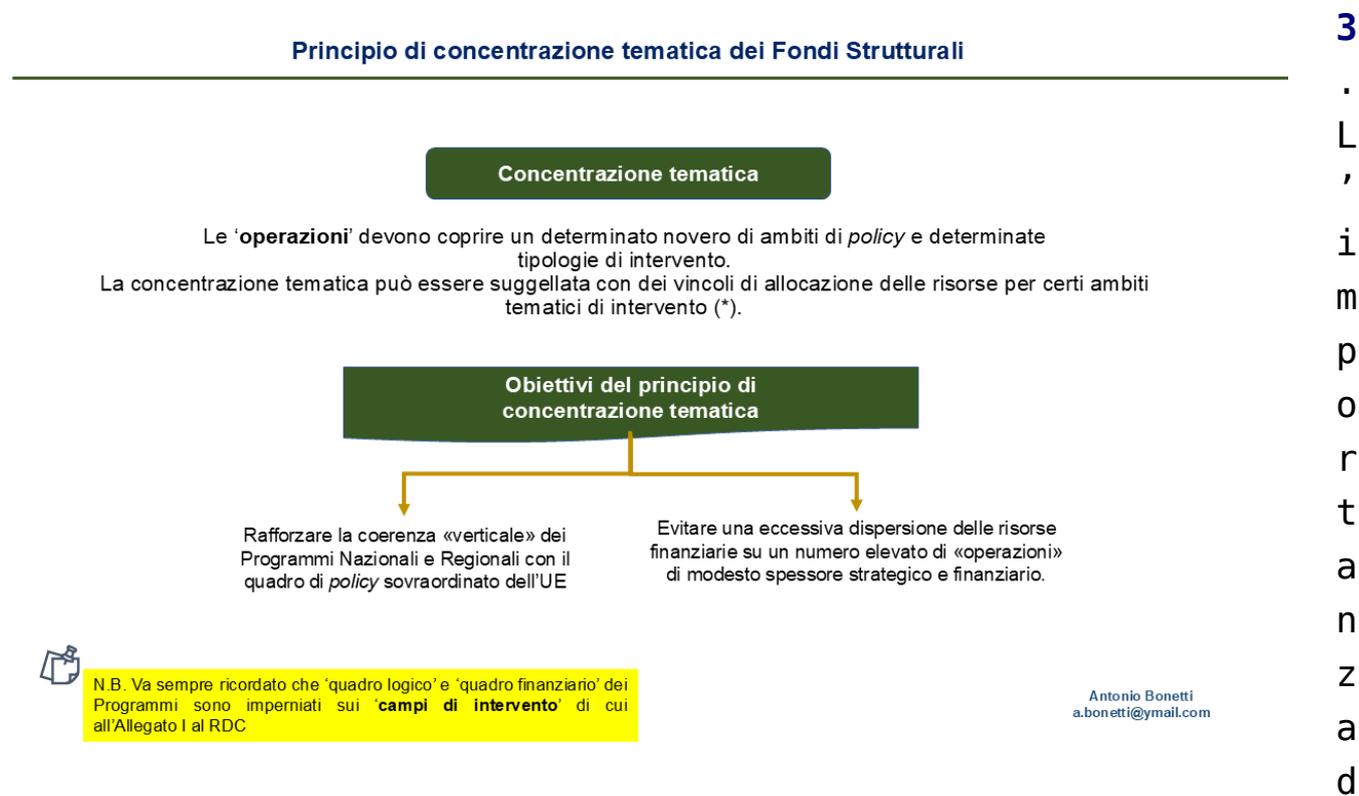
1. L'art. 18, paragrafo 2 del Regolamento sulle Disposizioni

Comuni (RDC) sui **Fondi Strutturali** – prevede che, entro il 31 marzo 2025, le Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi presentino alla Commissione «una valutazione relativa ai risultati del riesame intermedio».

2. Il riesame intermedio, come ho argomentato nel precedente [post del 20 gennaio](#), dovrebbe essere incardinato, oltre che sugli elementi descritti nel paragrafo 1 dell'art. 18, sul rispetto di quattro cluster di vincoli:

- concentrazione tematica degli interventi (si veda la figura 1);
- allocazione vincolata di risorse finanziarie su determinate Priorità e Obiettivi Specifici;
- montante di risorse già impegnate e loro distribuzione per Obiettivi di *Policy* e Specifici dei Programmi;
- rispetto *in itinere* delle c.d. **condizioni abilitanti** disposte dall'art. 15 del RDC. [1]

Fig. 1 – Ratio del principio di concentrazione tematica



i una verifica *in itinere* su validità e “attualità” delle **condizioni abilitanti a latere** delle valutazioni generali sull'attuazione dei Programmi, a me pare che sia ampiamente

trascurata nel dibattito pubblico. [2]

4. L'inserimento nei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali delle condizioni abilitanti – il cui rispetto deve essere garantito dalle AdG per l'intero periodo di programmazione – muove da un lungo dibattito internazionale sulle “clausole condizionali” (“*conditionality clauses*”), ossia delle clausole legislative e operative che possono potenziare l'efficacia delle politiche pubbliche.

L'inserimento delle condizioni abilitanti, infatti, si fonda sull'ipotesi che l'esistenza (e la sussistenza fino al termine del periodo di programmazione) di un quadro legislativo consolidato e di un quadro di *policy* chiaro ed efficace siano fattori catalizzatori di un'attuazione dei Programmi efficiente ed efficace.

5. Le condizioni abilitanti da rispettare (ex condizionalità *ex ante* della programmazione 2014-2020), di cui all'art. 15 e agli Allegati III e IV del RDC, sono inserite nella Sezione 4 dei Programmi.

Sono previste:

- **4 condizioni orizzontali;**
- **16 condizioni tematiche** (si veda la figura che segue), che sono associate agli Obiettivi di *Policy* (Obiettivi Strategici) della corrente programmazione, eccezion fatta per l'Obiettivo di *Policy* 5 sulle strategie territoriali integrate). [3]

Fig. 2 – Le condizioni abilitanti tematiche (verticali) della programmazione 2021-2027

OP 1 – Un’Europa più competitiva e intelligente	OP 2 – Una Europa più verde
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Buona <i>governance</i> della strategia di specializzazione intelligente nazionale o regionale <input type="checkbox"/> Piano nazionale o regionale per la Banda Larga 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Quadro politico strategico a sostegno della ristrutturazione di edifici residenziali e non residenziali a fini di efficienza energetica <input type="checkbox"/> Governance del settore dell’energia <input type="checkbox"/> Promozione efficace dell’uso di energie rinnovabili in tutti i settori <input type="checkbox"/> Quadro per una gestione efficace del rischio di catastrofi <input type="checkbox"/> Pianificazione aggiornata degli investimenti necessari nel settore idrico e nel settore delle acque reflue <input type="checkbox"/> Pianificazione aggiornata della gestione dei rifiuti <input type="checkbox"/> Quadro di azioni elencate per priorità per le misure di conservazione necessarie, che implicano il cofinanziamento dell’Unione
OP 3 – Un’Europa più connessa	OP 4 – Un’Europa più sociale
<p>Pianificazione completa dei trasporti al livello appropriato</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Quadro politico strategico nazionale per l’inclusione sociale e la riduzione della povertà <input type="checkbox"/> Quadro politico strategico per le politiche attive del mercato del lavoro <input type="checkbox"/> Quadro strategico nazionale in materia di parità di genere <input type="checkbox"/> Quadro politico strategico per il sistema d’istruzione e formazione a tutti i livelli <input type="checkbox"/> Strategia nazionale per l’integrazione dei Rom <input type="checkbox"/> Quadro politico strategico per la sanità

Antonio Bonetti
a.bonetti@mail.com

ione abilitante vi sono dei criteri correlati rispetto ai quali valutare se essa sia soddisfatta, oppure meno. In genere, si tratta di “piani di settore” che definiscono quadro legislativo e programmazione nazionale e/o regionale in materia.

Se la Commissione reputa “non soddisfatta” una condizione vincolante, «le spese relative a operazioni collegate all’Obiettivo Specifico interessato possono essere inserite nelle domande di pagamento, ma la Commissione non le rimborsa» (art. 15 del RDC).

7. Anche laddove i criteri di valutazione delle condizioni abilitanti risultassero tutti rispettati al momento dell’approvazione di un dato Programma da parte della Commissione, i cambiamenti tecnologici incessanti della fase attuale, lo stato di “*permanent crisis*” che attanaglia il vecchio continente, i cambiamenti nelle priorità di politica economica – a livello europeo e nazionale – e, soprattutto, quelli legislativi, implicano l’esigenza di monitorare costantemente il rispetto delle condizioni abilitanti. [4]

8. In estrema sintesi, il riesame intermedio dei Programmi, dovrebbe essere preceduto logicamente dalla verifica della sussistenza, nella fase attuale, delle condizioni abilitanti,

tenendo conto di:

- modifiche nel quadro legislativo (si pensi all'approvazione, a giugno 2024, del Regolamento sul "ripristino della natura");
- modifiche nelle condizioni di contesto (ad esempio, l'eventuale accentuazione di determinate problematiche);
- stato di attuazione dei "piani di settore" intesi a garantire il rispetto delle condizioni abilitanti. [5]

[1] I contenuti dei Programmi 2021-2027, come illustrato a più riprese in questo blog a partire dalla fine del 2021, sono imperniati sull'art. 22 del RDC (Reg. (UE) 2021/1060).

L'art. 22(1) dispone che ciascun Programma includa una strategia che indichi il contributo del Programma agli Obiettivi di *Policy* dei Fondi Strutturali nella programmazione in corso.

L'art. 22(2) dispone che un Programma è costituito da una o più Priorità. Una Priorità consiste di uno o più Obiettivi Specifici. Per tutti gli Obiettivi Specifici di un Programma vanno indicate le tipologie di azione correlate e il loro contributo previsto agli Obiettivi.

Va sempre ricordato che le azioni di *policy* inserite negli Obiettivi Specifici devono essere assolutamente in linea con i Campi di Intervento di cui alla tabella 1 dell'Allegato I al RDC.

In sostanza, sono i Campi di Intervento le vere "unità minime di programmazione".

[2] Questo è un aspetto davvero sorprendente se si considera che, di fatto, il c.d. **Decreto Coesione**, rilasciato il 7 maggio 2024 (Decreto Legge 60/2024 inteso a riformare governance e monitoraggio strategico della politica di coesione in Italia, in attuazione della riforma 1.9.1, inserita nel PNRR a seguito dell'approvazione del suo "riesame intermedio", approvato dal Consiglio ECOFIN l'8 dicembre 2023) prevede:

- l'individuazione di settori strategici "oggetto della

riforma della politica di coesione”, per i quali i Regolamenti comunitari prevedono molteplici condizioni abilitanti (questo vale, in particolare, per il settore delle risorse idriche; per quello dei rifiuti, per quello del rischio idrogeologico, per le infrastrutture per la protezione dell’ambiente, per quello energetico e per quello dei trasporti);

- l’individuazione di interventi prioritari nei settori strategici “oggetto della riforma della politica di coesione” da sottoporre a una sorta di “monitoraggio rafforzato” da parte del Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ancor più significative si possono considerare le disposizioni dell’art. 4(6) del Decreto Coesione, che dispone che “le Amministrazioni titolari di Programmi che non hanno soddisfatto, alla data di entrata in vigore del presente Decreto le condizioni abilitanti nei settori idrico, dei rifiuti e dei trasporti, trasmettono, entro il 30 giugno 2024, al Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri un cronoprogramma dettagliato delle azioni intraprese e da intraprendere per il relativo soddisfacimento”.

[3] Va puntualizzato che le condizioni abilitanti “tematiche” sono associate agli Obiettivi Specifici. Ad esempio, la **Strategia di Specializzazione Intelligente – *Research and Innovation Smart Specialisation Strategy (RIS3)*** – è associata ai seguenti OS dei Programmi FESR:

OS 1.1 – Ricerca e Innovazione.

OS 1.4 – Sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e la competitività.

[4] Fra le condizioni abilitanti, una particolare attenzione dovrebbe essere riservata alla RIS3 per almeno due ordini di motivi:

-□la Strategia di Specializzazione Intelligente, infatti, deve essere oggetto di specifiche attività di monitoraggio e valutazione. Le RIS3 “associate” ai Programmi, in vero, sono state approvate da parte della Commissione sulla base dei seguenti elementi:

- un'analisi aggiornata delle sfide riguardanti la diffusione dell'innovazione e la digitalizzazione;
 - l'esistenza di istituzioni o organismi nazionali/regionali competenti responsabili per la gestione della strategia di specializzazione;
 - strumenti di sorveglianza e valutazione volti a misurare la performance rispetto agli obiettivi della strategia;
 - il funzionamento della cooperazione tra portatori di interessi ("processo di scoperta imprenditoriale");
 - azioni necessarie a migliorare i sistemi nazionali o regionali di ricerca e innovazione, se del caso;
 - azioni a sostegno della transizione industriale, se del caso;
 - misure per rafforzare la cooperazione con i partner al di fuori di un determinato Stato Membro in settori prioritari sostenuti dalla strategia di specializzazione intelligente;
- la centralità, nella fase attuale, del dibattito sulla c.d. "autonomia strategica" dell'UE e, quindi, indirettamente delle strategie per Ricerca e Innovazione e per la competitività. Questo dibattito è stato ulteriormente rafforzato dalla pubblicazione del **Rapporto Draghi** (settembre 2024), che dovrebbe ampiamente condizionare le strategie per la competitività europea dei prossimi anni della **Commissione von der Leyen** (il II mandato della politica tedesca alla guida della Commissione è iniziato il 1° dicembre 2024). Sull'abbrivio del **Rapporto Draghi**, da qui a fine marzo, la Commissione avvierà le Iniziative:
- **"Competitiveness Compass"**, quale, appunto, "bussola" delle politiche per l'innovazione e la competitività dell'UE (29 gennaio p.v.);
 - [Dialogo Strategico sul Futuro dell'Industria Automobilistica Europea](#) sul "futuro sostenibile" dell'*automotive* in Europa (30 gennaio p.v.);
 - **Clean Industrial Deal** sulla futura politica industriale verde dell'UE (26 febbraio p.v.);
 - **Libro Bianco sulla difesa europea e sull'autonomia militare**.
- [5] Questo contributo è un "work in progress" elaborato

nell'ambito del progetto di ricerca dell'Associazione **Centro Studi Funds for Reforms Lab** "Le politiche e i fondi dell'UE (nella programmazione 2021-2027)", approvato dal Consiglio Direttivo dell'Associazione del 20 marzo 2023.