

La bussola della formulazione strategica dei Programmi FESR 2021-2027

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | December 20, 2021

La bussola della formulazione strategica dei Programmi 2021-27 cofinanziati dal FESR

Obiettivi di Policy (OP) dei Fondi Strutturali:

- OP 1 – Un'Europa più intelligente;
- OP 2 – Un'Europa più verde;
- OP 3 – Un'Europa più connessa;
- OP 4 – Un'Europa più sociale;
- OP 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini

Rispetto delle condizioni abilitanti:

- 4 condizioni orizzontali;
- 17 condizioni tematiche (associate agli OP, eccezion fatta per l'OP 5)



23 Obiettivi Specifici (OS) del FESR

- 5 OS per l'OP 1;
- 8 OS per l'OP 2;
- 2 OS per l'OP 3;
- 6 OS per l'OP 4;
- 2 OS per l'OP 5

N.B. Vanno anche considerati i vincoli di concentrazione tematica delle risorse associate agli OP e ad alcuni OS.

Coerenza con la Strategia di specializzazione intelligente (RIS3)

(*) (RIS3 - 'Research & Innovation Smart Specialisation Strategy')

Antonio Bonetti

«Ma la televisione ha detto che il nuovo anno
Porterà una trasformazione
E tutti quanti stiamo già aspettando [...]
Ci sarà da mangiare e luce tutto l'anno
Anche i muti potranno parlare
Mentre i sordi già lo fanno [...]
Vedi caro amico cosa si deve inventare
Per poter riderci sopra
Per continuare a sperare...»
Lucio DALLA – L'anno che verrà (1978)

Nelle ultime settimane sono stati rilasciati importanti avvisi di finanziamento attuativi del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**.

Questo, se da un lato va accolto con grande favore, dall'altro implica che la crescente centralità politica, economica e mediatica del **PNRR** continua a rallentare la fase di perfezionamento dei Programmi regionali e nazionali cofinanziati dai **Fondi Strutturali (FESR e FSE Plus)**, i cui contenuti sono normati dall'art. 22 del Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC) e dall'Allegato V al RDC ed il cui iter di approvazione è normato dall'art. 23 del RDC (**il Reg. (UE) 2021/1060 del 24 Giugno 2021**). [1]



Immagine ex Pixabay

La formulazione dei Programmi 2021-2027, oltre che delle indicazioni del dettagliato art. 22 del RDC e del *template* di cui all'Allegato V, deve tenere conto di molteplici altri vincoli previsti sia dal RDC, sia dai Regolamenti verticali (**il Reg. (UE) 2021/1057 su FSE Plus e il Reg. (UE) 2021/1058 sul FESR**), fra i quali assumono una rilevanza rimarchevole quelli sulla “concentrazione tematica” delle risorse comunitarie. [2]

Il mio umile parere è che i *landmark* del processo di formulazione dei Programmi 2021-2027 siano fondamentalmente i seguenti quattro:

- la **fase di formulazione strategica dei Programmi**;
- la **fase di formulazione operativa**, da completare attenendosi strettamente alle indicazioni dell'art. 22 del RDC –

segnatamente alle disposizioni dell'art. 22, comma 3, lett. D – e al *template* di cui all'Allegato V al RDC;

- la **verifica del rispetto dei vincoli sulle tipologie di intervento ammissibili**, tenendo conto della tassonomizzazione dei possibili campi di intervento di cui all'Allegato I al RDC (la tabella 1 dell'Allegato I al RDC reca dimensioni e codici di tutti i “tipi di intervento” ammissibili); [3]
- la **verifica del rispetto quantitativo dei vincoli di “concentrazione tematica” degli interventi** (particolarmente rilevanti per il FESR, per il quale, *inter alia*, si deve tenere conto del vincolo di allocazione di almeno l'8% delle risorse comunitarie sull'agenda urbana). [4]

Per quanto concerne **la fase di formulazione strategica dei Programmi regionali cofinanziati dal FESR**, si può elaborare a livello grafico un'autentica “bussola” (v. Figura 1), i cui punti cardinali 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 1 – La bussola della formulazione strategica dei Programmi FESR

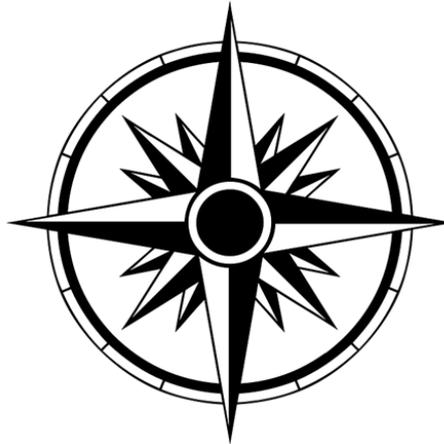
La bussola della formulazione strategica dei Programmi 2021-27 cofinanziati dal FESR

Obiettivi di Policy (OP) dei Fondi Strutturali:

- OP 1 – Un'Europa più intelligente;
- OP 2 – Un'Europa più verde;
- OP 3 – Un'Europa più connessa;
- OP 4 – Un'Europa più sociale;
- OP 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini

Rispetto delle condizioni abilitanti:

- ☐ 4 condizioni orizzontali;
- ☐ 17 condizioni tematiche (associate agli OP, eccezion fatta per l'OP 5)



23 Obiettivi Specifici (OS) del FESR

- ☐ 5 OS per l'OP 1;
- ☐ 8 OS per l'OP 2;
- ☐ 2 OS per l'OP 3;
- ☐ 6 OS per l'OP 4;
- ☐ 2 OS per l'OP 5

N.B. Vanno anche considerati i vincoli di concentrazione tematica delle risorse associate agli OP e ad alcuni OS.

Coerenza con la Strategia di specializzazione intelligente (RIS3)

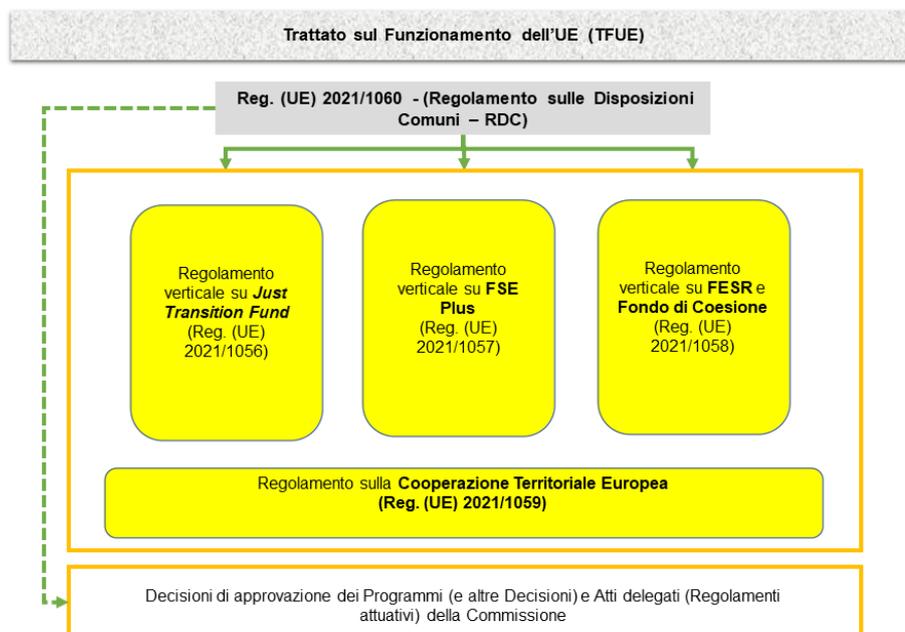
(*) (RIS3 - 'Research & Innovation Smart Specialisation Strategy')

Antonio Bonetti

[1] La normativa sui **Fondi Strutturali**, per il periodo 2021-2027, verte sui seguenti Regolamenti, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE – GUUE Serie L 231 – del 30.06.2021:

- un Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC). Il RDC – **Reg. (UE) 2021/1060** – come gli altri Regolamenti del pacchetto legislativo sulla “politica di coesione” 2021-2027, è stato approvato in via definitiva il 24 Giugno scorso;
- un Regolamento “verticale” su ciascuno dei Fondi della “politica di coesione” (FESR e Fondo di Coesione, FSE Plus e *Just Transition Fund*);
- un Regolamento sull'Obiettivo “Cooperazione Territoriale Europea” (Reg. (UE) 2021/1059).

Figura 2 – La base normativa della “politica di coesione” dell'UE nel periodo 2021-2027



N.B. A titolo di completezza si ricorda anche il Reg. (UE) 2020/2221 su REACT-EU (lo strumento temporaneo di sostegno per il periodo 2021-2022 ex Next Generation EU)

(*) Vanno anche tenuti in considerazione: 1. l'articolata ed estremamente vincolante normativa sugli **Aiuti di Stato** (la Commissione ha varato gli Orientamenti per gli Aiuti di Stato nel periodo 2021-2027 il 19.04.2021 e questi entreranno in vigore il 1° Gennaio 2022); 2. la normativa sugli appalti pubblici e sulle concessioni; 3. il crescente numero di atti normativi che guidano l'azione dell'UE volta a tutelare l'ambiente e a contrastare i cambiamenti climatici (ed anche il principio *Do No Significant Harm - DNSH*).

Antonio Bonetti

Vanno sottolineate alcune novità del pacchetto legislativo sui Fondi Strutturali 2021-2027:

- il RDC, diversamente dal passato, ha una portata più ampia e meno focalizzata strettamente sulla “politica di coesione”, dal momento che copre otto diversi Fondi “a gestione concorrente”.

Infatti, il RDC non disciplina solo i Fondi tradizionali della “politica di coesione” (FESR, Fondo di Coesione ed FSE, ribattezzato FSE Plus per il periodo 2021-2027), ma anche il FEAMPA (Fondo Europeo per le Attività Marittime, la Pesca e l'Acquacoltura); il *Just Transition Fund (JTF)* – uno strumento di finanziamento ad hoc varato nell'ambito del Piano di investimenti per il “**Green Deal europeo**” – ed altri Fondi “a gestione concorrente” volti a governare meglio la politica migratoria e la gestione dei richiedenti asilo e protezione umanitaria (il Fondo Asilo e migrazione; lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti e il Fondo per la Sicurezza interna);

- per la prima volta è stato approvato un Regolamento unico per FESR e Fondo di Coesione (Reg. (UE) 2021/1058).

A latere vanno della base normativa in senso stretto dei Fondi

Strutturali vanno anche considerati:

- il Regolamento finanziario generale dell'UE (Reg. (UE; Euratom 2018/1046);
- il Reg. (UE) 2020/2221 sullo strumento **REACT-EU** (strumento di intervento temporaneo per gli anni 2021 e 2022);
- gli Orientamenti sugli Aiuti di Stato a finalità regionale, ossia sugli Aiuti considerati compatibili con il rispetto della concorrenza nel "mercato interno" ai sensi degli artt. 107.3.a e 107.3.c del TFUE. Si ricorda che la Commissione ha varato gli Orientamenti per gli Aiuti di Stato il 19.04.2021 e questi entreranno in vigore il 1° Gennaio 2022;
- l'articolata normativa sugli appalti pubblici;
- le principali norme che guidano l'azione dell'UE volta a tutelare l'ambiente e a contrastare i cambiamenti climatici. Si fa riferimento, in particolare, al Reg. (UE) 2020/852 sulla c.d. "tassonomia ambientale" (fissa sei grandi obiettivi ambientali da perseguire e il principio "*Do No Significant Harm*" – DNSH rispetto agli obiettivi ambientali) e alla "legge europea sul clima", approvata da Consiglio e Parlamento negli ultimi giorni di Giugno 2021, che rende cogenti a livello normativo gli obiettivi del "**Green Deal europeo**".

[2] La "**concentrazione**" è uno dei principi fondamentali della programmazione e della gestione degli interventi dei Fondi della "**politica di coesione**" sin dalla loro riforma nel 1988.

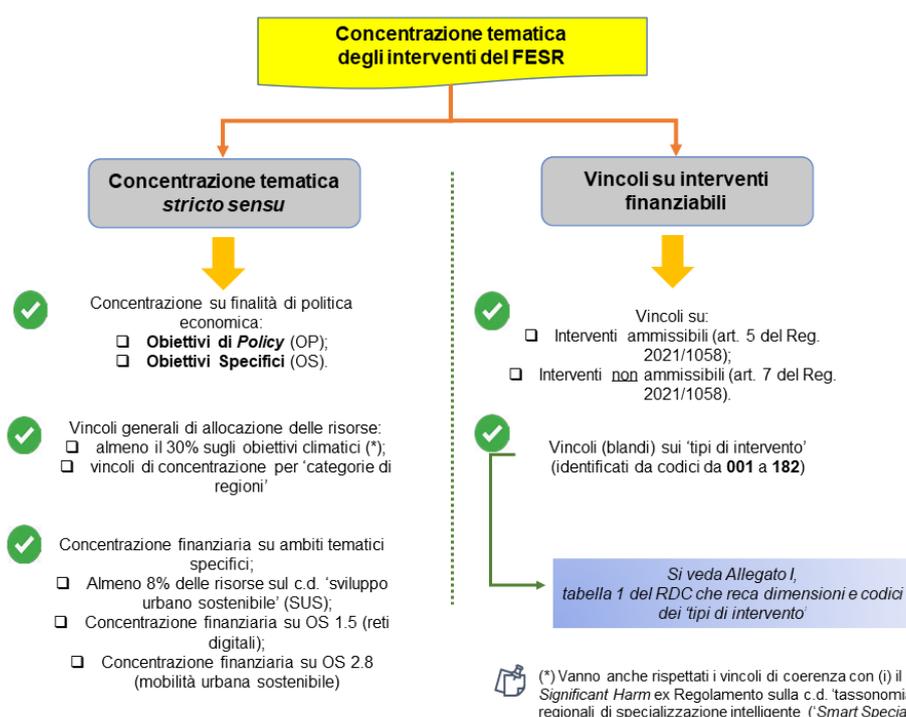
La "concentrazione tematica" dei Fondi Strutturali – principio che, di fatto, si sovrappone a quello di "concentrazione finanziaria" – implica che, per ciascun Fondo, la finanza pubblica stanziata debba essere concentrata su:

- un numero limitato di obiettivi generali della "politica di coesione" (i due obiettivi funzionali della programmazione 2014-2020 confermati anche per il periodo 2021-2027, ossia Obiettivo Investimenti per l'Occupazione e la Crescita e Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea);
- un numero limitato di priorità di politica economica (gli Obiettivi di *Policy* del periodo 2021-2027 – indicati anche come Obiettivi Strategici – e i relativi Obiettivi Specifici);

- determinate tipologie di intervento ammissibili a beneficio.

Lo schema grafico che segue sintetizza la “concentrazione tematica” degli interventi del FESR per il periodo 2021-2027.

Figura 3 – Presentazione sintetica del principio di “concentrazione tematica” per il FESR



Antonio Bonetti

A titolo di completezza, sulla base della Figura che precede, si rammenta che:

- a monte dei vincoli di concentrazione degli interventi su determinati ambiti di *policy*, vi è il vincolo generale per il FESR di allocare almeno il 30% delle risorse finanziarie su obiettivi di contrasto del cambiamento climatico;
- i vincoli di “concentrazione finanziaria” delle risorse del FESR per OP e OS possono essere stabiliti a livello “nazionale” o a livello di “categorie di regioni” (Regioni Più Sviluppate, Regioni in Transizione e Regioni Meno Sviluppate). Gli Stati debbono indicare chiaramente l’opzione scelta nell’Accordo di Partenariato (AdP). L’Italia, in base alla bozza di AdP disponibile, è orientata ad optare per il calcolo della concentrazione finanziaria fra OP e OS a livello di “categorie di regioni”;

- nel corso del lungo negoziato sui Fondi Strutturali 2021-2027, in aggiunta ai 21 Obiettivi Specifici riportati nella proposta di regolamento iniziale sul FESR, sono stati riportati (includendoli nell'Obiettivo di *Policy* 4) anche **l'Obiettivo Specifico 4.4 Promuovere l'integrazione socioeconomica dei cittadini di paesi terzi, compresi i migranti, mediante azioni integrate, compresi gli alloggi e i servizi sociali e l'Obiettivo Specifico 4.6 Rafforzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione sociale;**
- l'Obiettivo Specifico 1.5 Rafforzare la connettività digitale era inizialmente inserito nell'OP 3;
- l'Obiettivo Specifico 2.8 Promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile quale parte della transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio era anch'esso inizialmente inserito nell'OP 3.

[3] I Regolamenti "verticali" stabiliscono per ciascun Fondo gli investimenti ammissibili e quelli non ammissibili a beneficio, ma va sempre ricordato che il novero completo delle tipologie di intervento ammissibili 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 4). 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 macroregionali e alle strategie per i bacini marittimi.

Figura 4 – Numero di Obiettivi Specifici (OS) e di “campi di intervento” del FESR per Obiettivo di Policy (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

[4] Preme puntualizzare che questi elementi qui richiamati dovranno garantire qualità e coerenza interna del “quadro logico” dei Programmi. Per la coerenza esterna vanno poi considerate le possibili interrelazioni con un vasto novero di programmi di medio termine, *in primis* il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**.

[5] Come stabilito dal RDC (art. 5), la formulazione dei Programmi 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)*.