La concentrazione tematica dei Fondi Strutturali 2021-2027

Category: Stay informed
written by Antonio Bonetti | July 10, 2021

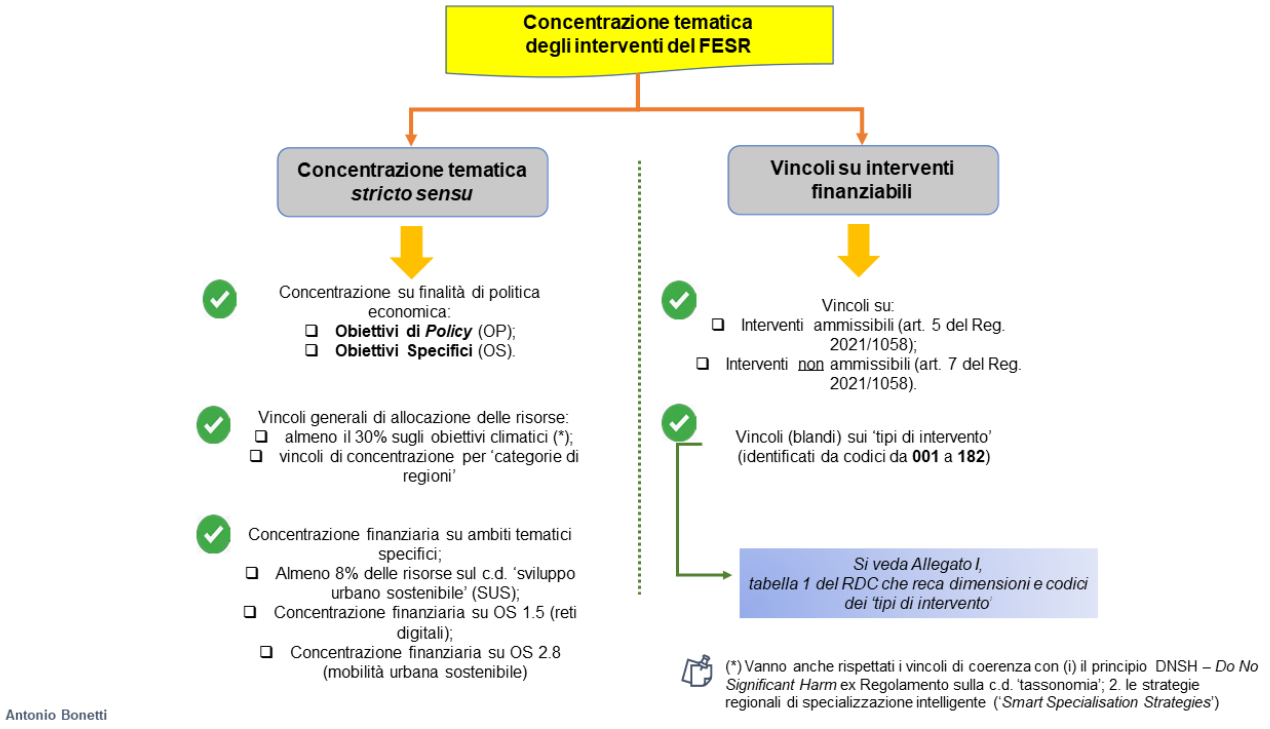
«The sweet smell of a great sorrow lies over the land
Plumes of smoke rise and merge into the leaden sky
A man lies and dreams of green fields and rivers
But awakes to a morning with no reason for waking»
Pink Floyd – Sorrow (1987)
(A Momentary Lapse of Reason, Track #11)

La **concentrazione dei Fondi Strutturali** è uno dei principi fondamentali della programmazione e della gestione degli interventi dei Fondi Strutturali sin dalla loro riforma nel 1988. [1]
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**); [2]
• un numero limitato di priorità di *policy* (gli Obiettivi di *Policy* del periodo 2021-2027 – indicati anche come Obiettivi Strategici – e i relativi Obiettivi Specifici); [3]
• determinate tipologie di intervento ammissibili a beneficio (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

Regolamento sulle Disposizioni Comuni per il periodo 2021-2027, che nella tabella 1 riporta dimensioni e codici delle tipologie di intervento). [4]

Lo schema grafico che segue sintetizza la "concentrazione tematica" degli interventi del **Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)** per il periodo 2021-2027.
Il principio di concentrazione tematica (qui trattato per il FESR, ma lo schema grafico, *mutatis mutandis*, è applicabile anche agli altri Fondi) si può riassumere con due blocchi logici:
• la concentrazione tematica in senso stretto, per cui si considerano i vincoli di concentrazione degli interventi su **Obiettivi Strategici** e **Obiettivi Specifici** inerenti al FESR e al Fondo di Coesione (**Obiettivi Specifici** che, inizialmente erano 21 e che nella versione finale del Regolamento su FESR e Fondo di Coesione – **Reg. (UE) 2021/1058** – sono 23) e anche altri vincoli (in sostanza riserve finanziarie) inerenti ad alcuni ambiti tematici di particolare rilevanza); [5]
• il novero di vincoli inerenti a interventi finanziabili e non finanziabili, tenendo conto, come già accennato, che in sede di formulazione dei Programmi e dei loro piani finanziari e anche in sede di monitoraggio, le tipologie di intervento ammissibili vanno declinate secondo la nomenclatura riportata nell'Allegato I al RDC (la tabella 1 dell'Allegato I, infatti, definisce una autentica nomenclatura con l'assegnazione alle varie categorie di intervento di un codice numerico).

Figura 1 – Presentazione sintetica del principio di concentrazione tematica per il FESR

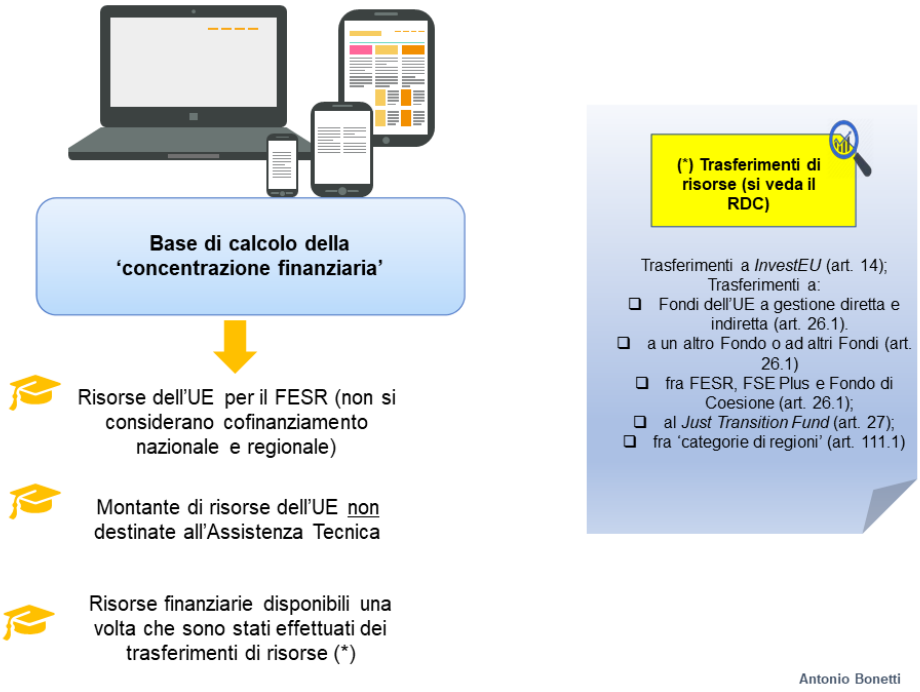


Lo schema grafico che segue sintetizza l'approccio logico da seguire per rispettare i vincoli di concentrazione tematica. Preme evidenziare che:

• tali vincoli concernono solo la componente comunitaria del budget totale per i Fondi (i Programmi) e sono escluse dal calcolo le risorse destinate all'Assistenza Tecnica;

• le risorse a cui si applicano le riserve di allocazione finanziaria da utilizzare quale base di calcolo sono quelle disponibili una volta effettuati i vari possibili trasferimenti di risorse potenzialmente eseguibili sulla scorta delle disposizioni di vari articoli del Regolamento sulle Disposizioni Comuni (richiamati brevemente nello schema che segue).

Figura 2 – La determinazione della base di calcolo per rispettare i vincoli di concentrazione tematica (finanziaria) per il FESR



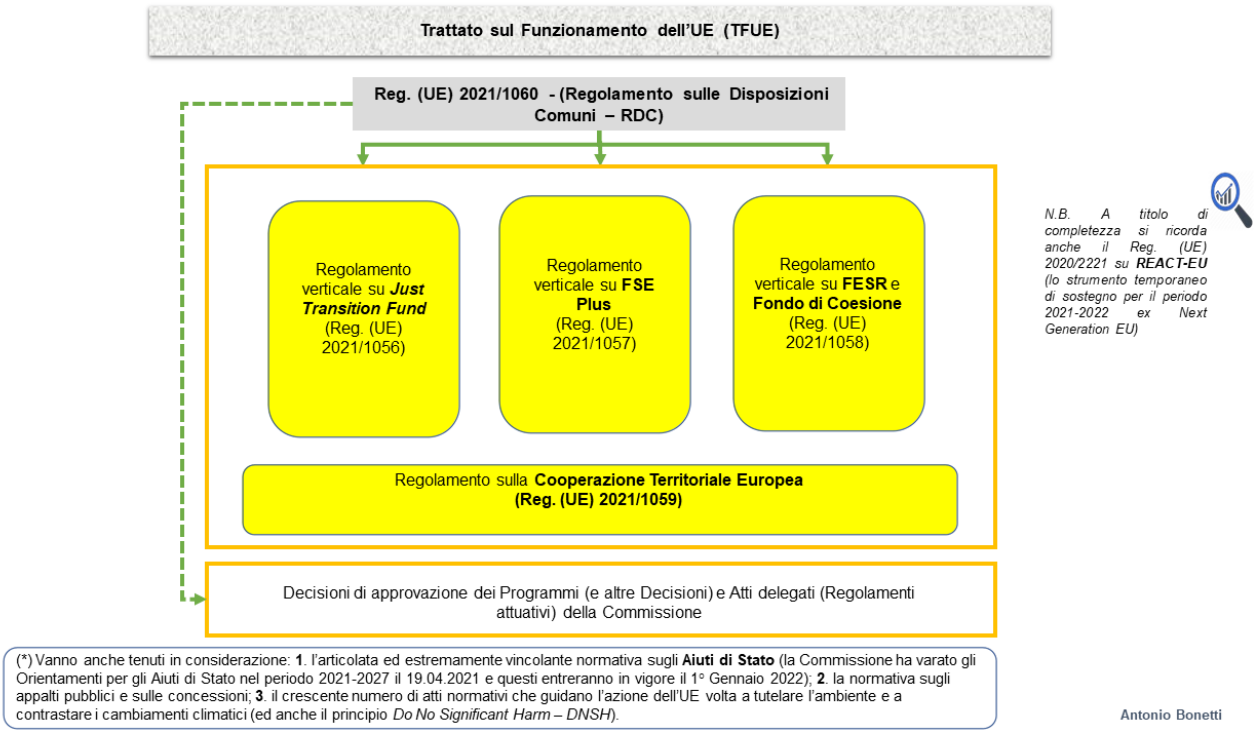
******

Immagine ex Pixabay

[1] Sin dalla riforma dei Fondi Strutturali del 1988 i quattro principi basilari che sostengono la loro attuazione sono: (i) programmazione pluriennale; (ii) concentrazione degli interventi (tematica, geografica e finanziaria); (iii) addizionalità (le risorse pubbliche europee non devono sostituire quelle nazionali e regionali nel finanziamento

delle politiche strutturali di sviluppo); (iv) partenariato (ampio coinvolgimento nella programmazione degli interventi di molteplici decisori pubblici – distribuiti su più livelli di governo – e di stakeholder privati).
In merito si vedano: **Monti L**. (2000); *Politiche di sviluppo e Fondi Strutturali*; Ed. SEAM, Formello (RM); **Bagarani M., Bonetti A**. (2005); *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Come programmare nel sistema di governo della UE*; Ed. Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ); **Bonetti A**. (2018), *Riflessioni preliminari sull'architettura strategica dei Fondi Strutturali nella programmazione 2021-2027*, Centro Studi FUNDS FOR REFORMS LAB, Policy Brief 6/2018, 9.09.2018.
[2] 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, come gli altri Regolamenti del pacchetto legislativo sulla "politica di coesione" 2021-2027, è stato approvato in via definitiva il 24 Giugno scorso (Reg. (UE) 2021/1060);
• 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 3 – La base normativa della "politica di coesione" dell'UE nel periodo 2021-2027



Vanno sottolineate alcune novità del pacchetto legislativo sulla "politica di coesione" 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 della base normativa in senso stretto dei Fondi Strutturali vanno anche considerati:
• il Regolamento finanziario generale dell'UE (**Reg. (UE; Euratom) 2018/1046**);
• 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, che rende cogenti a livello normativo gli obiettivi del "*Green Deal* europeo".
[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)*.
[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 macro-regionali e alle strategie per i bacini marittimi.
La tabella 1 dell'Allegato I al RDC riporta una autentica nomenclatura delle categorie di intervento per i Fondi Strutturali, ciascuna delle quali è identificata da un codice (da 001 a 182).

La Commissione Europea ha puntualizzato che nel caso in cui i progetti ricadano in più categorie di intervento:

• a quel progetto (“operazione”) si può assegnare un codice corrispondente alla parte più rilevante di tale progetto;
• si possono associare più codici, sulla base di una stima approssimativa della struttura finanziaria del progetto.

[5] A titolo di completezza, sulla base della Figura riportata in fondo, si rammenta che:
• a monte dei vincoli di concentrazione degli interventi su 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 opterà 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 gli Obiettivi Specifici 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 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.

Va anche ricordato che ai sensi dell’art. 4 del Reg. (UE)

2021/1058:

• i requisiti di concentrazione tematica sono rispettati nel corso di tutto il periodo di programmazione, anche quando le dotazioni del FESR sono trasferite da una priorità all'altra di un programma o da un programma all'altro e al momento del riesame intermedio in conformità dell'articolo 18 del Regolamento (UE) 2021/1060.

• qualora la dotazione del FESR relativa all'Obiettivo di *Policy* 1, all'Obiettivo di *Policy* 2 o a entrambi gli Obiettivi per un determinato programma venga ridotta a seguito di un disimpegno a norma dell'articolo 105 del Regolamento (UE) 2021/1060 o a causa di rettifiche finanziarie apportate dalla Commissione in conformità dell'articolo 104 di detto Regolamento, il rispetto dei requisiti di concentrazione tematica di cui al paragrafo 6 del presente articolo non è riesaminato.

Figura 4 – 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