

Le principali innovazioni della programmazione 2021-2027 dei Fondi Strutturali, con focus su FSE Plus

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | April 25, 2022



*"The time has come to accept in our hearts and minds
that freedom comes with responsibility"*

NELSON MANDELA [1]

Le sei principali innovazioni della programmazione dei Fondi Strutturali nel periodo 2021-2027

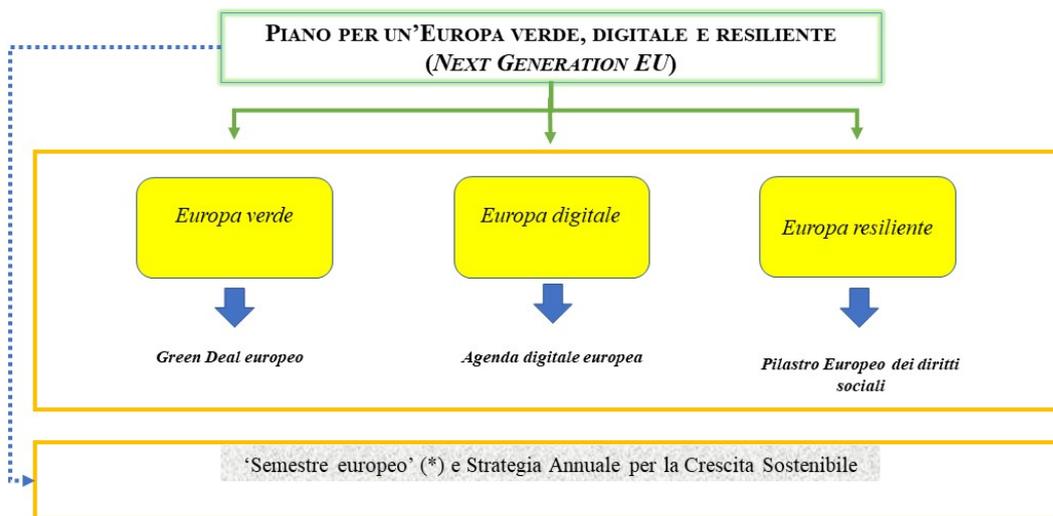
Via via che ho modo di approfondire l'analisi del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** del nostro Paese e i Regolamenti che disciplinano i **Fondi Strutturali 2021-2027**, mi convinco sempre di più che vi siano sei elementi di novità – fra i quali, uno esogeno – che caratterizzano l'intero mosaico della **politica di coesione 2021-2027** (che, a livello nazionale, è perseguita anche da altri strumenti e trova un fondamento giuridico solidissimo nell'art. 119, comma 5 della Carta costituzionale novellata nel 2001):

1. l'implementazione *a latere* dei Programmi Nazionali e Regionali cofinanziati dai Fondi Strutturali di un Piano davvero originale che è il **PNRR**. Questo Piano, ovviamente, non è parte della “politica di coesione”, ma va considerato che:

- stante le molteplici differenze rispetto ai Programmi “della coesione”, è fortemente vincolato a una serie di priorità di *policy* che si sovrappongono ampiamente a quelle dei Fondi Strutturali;
- l'intera Missione 5 del PNRR – articolata in tre componenti – è intestata a interventi per la coesione e l'inclusione sociale. [2]

2. i Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, infatti, sono caratterizzati da un forte ancoraggio ai tre pilastri dell'Iniziativa **Next Generation EU** dalla quale muove il PNRR (si vedano i Grafici 1 e 2). I pilastri “transizione verde”, “transizione digitale” e “inclusione e resilienza sociale”, pertanto, sono i capisaldi sia del PNRR, sia dei Programmi Regionali (PR) cofinanziati dai Fondi Strutturali;

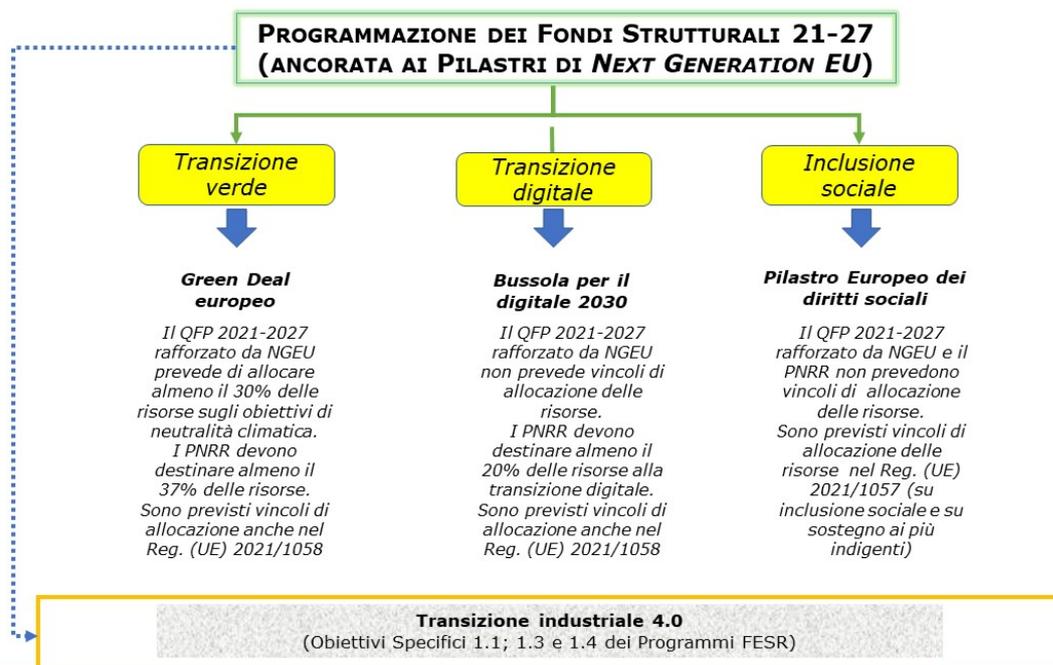
Fig. 1 – I pilastri dell'Iniziativa Next Generation EU (NGEU)



(*) Il 'semestre europeo' è il processo di sorveglianza multilaterale e di indirizzo comune delle politiche pubbliche degli Stati Membri. Esso viene avviato dalla **Strategia Annuale di Crescita Sostenibile** della Commissione (rilasciata in autunno)

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

Fig. 2 – I pilastri dell’Iniziativa Next Generation EU e la programmazione dei Fondi Strutturali 2021-2027

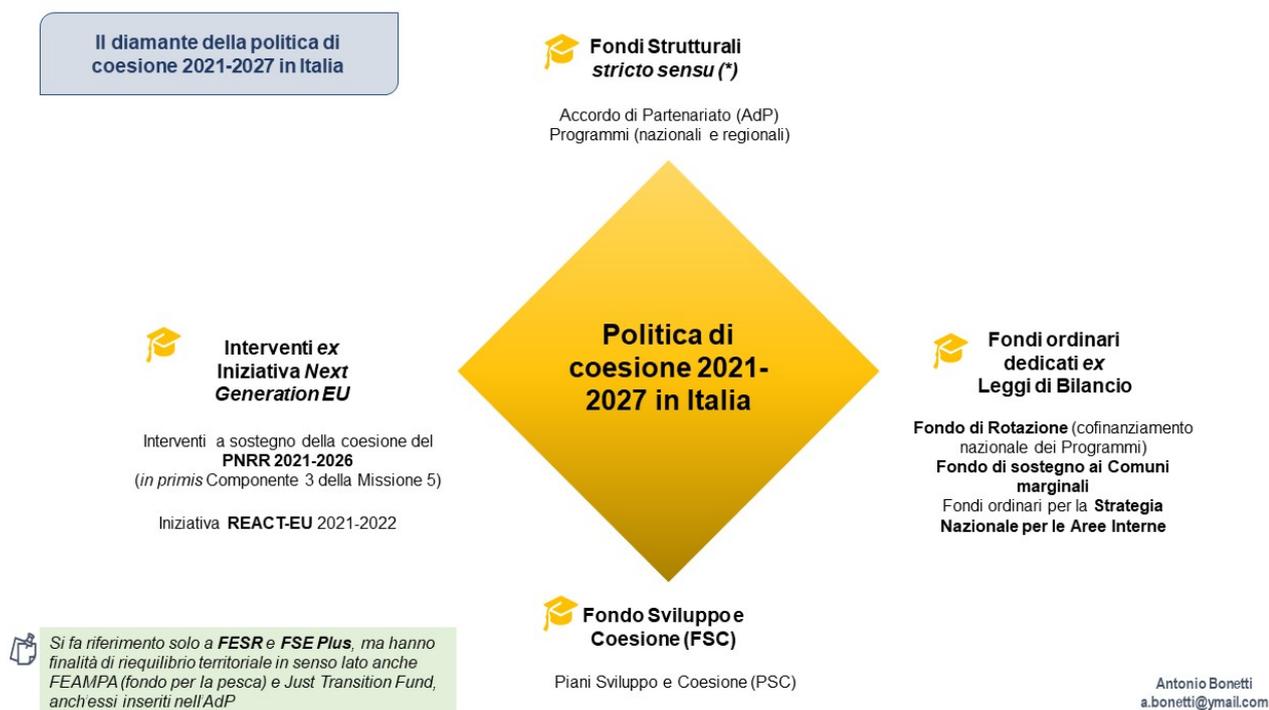


(*) Due altre priorità orizzontali che sono state enfatizzate dagli accordi definitivi su QFP e NGEU sono la parità di genere e la tutela della biodiversità (a quest’ultima priorità dovrebbe essere destinato il 7,5% delle spese dell’UE nel 2024 e nel 2025 e poi almeno il 10% a partire dal 2026)

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

3. i Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali dovrebbero essere formulati e implementati considerando che l'attuazione della **politica di coesione**, in Italia, nel periodo 2021-2027, sarà più che mai caratterizzata dalla sovrapposizione di più strumenti di intervento, anche per il fatto che fra questi si possono annoverare anche alcune linee di intervento del **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** – il principale strumento di **Next Generation EU**, che finanzia direttamente il PNRR – e anche **REACT-EU** (uno strumento particolare direttamente a sostegno della politica di coesione, anch'esso varato nell'ambito dell'Iniziativa **Next Generation EU** e che concorre a finanziare il PNRR italiano). A tale riguardo va ricordato che uno dei tre obiettivi trasversali del PNRR è quello del riequilibrio territoriale del paese (obiettivo Sud del PNRR). Il **“diamante della politica di coesione”** economica, sociale e territoriale in Italia nel periodo 2021-2027 (si veda il Grafico 3) ricapitola i principali strumenti di intervento a sostegno della coesione; [3]

Fig. 3 – Il “diamante della politica di coesione” in Italia nel periodo 2021-2027



4. un forte rinnovamento del **Fondo Sociale Europeo** (FSE) che, da strumento elettivo delle politiche per l'occupazione a livello europeo, viene trasformato in un autentico "strumento quadro", che ingloba più strumenti di intervento (già attivi nel periodo 2014-2020), con la finalità di dare corso al **Pilastro Europeo dei diritti sociali**. Per questo si parla di FSE Plus o anche FSE+ (si veda il [post del 20.04.2022](#));

5. un forte rafforzamento della dimensione territoriale della politica di coesione, dimensione a cui è dedicata uno dei cinque **Obiettivi di Policy** che guidano la programmazione degli interventi (l'**Obiettivo di Policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini"**). In Italia, peraltro, è previsto un ulteriore rafforzamento della **Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)** che, in coerenza con quanto previsto dal **Piano Sud 2030** (rilasciato nel Febbraio 2020), passerà dalla fase sperimentale della precedente programmazione ad una fase di *mainstreaming* in quella attuale;

6. una forte spinta, specialmente in Italia, alla semplificazione della base normativa delle procedure di evidenza pubblica che disciplinano l'affidamento di opere pubbliche, forniture e servizi. Tale spinta è stata determinata prima dal **DL 76/2020**, volto a sostenere un più rapido esperimento degli appalti pubblici per fronteggiare gli effetti recessivi della pandemia scatenatasi nel I semestre del 2020 e, poi, dal **DL 77/2021**, che conferma alcune semplificazioni del DL 76/2020 e introduce altre norme volte a rendere più celeri gli affidamenti di commesse pubbliche e poi la loro esecuzione al fine di accelerare la spesa del PNRR. Queste innovazioni nelle procedure di appalto – sintetizzate nel Grafico che segue – oltre ad accelerare la spesa del PNRR, ovviamente, dovrebbero anche contribuire a rendere più semplice l'attuazione degli interventi cofinanziati e, quindi, a catalizzare la performance finanziaria dei Programmi. [4]

Fig. 4 – I principali provvedimenti di semplificazione degli appalti del biennio 2020-2021

- Dir. 2014/24/UE del 26.02.2014 sugli appalti pubblici
- Dir. 2014/25/UE del 26.02.2014 sulle procedure di appalto degli Enti erogatori nei SIEG



D. Lgs 50/2016 – Codice dei Contratti (recepisce le Direttive UE del 2014)

Principali documenti di indirizzo

- Linee Guida N. 4 dell'ANAC di attuazione del D.Lgs. 50/2016 (rilasciate nel 2016 e aggiornate nel Marzo 2018)
- DM 49/2018 del 7 Marzo 2018 (Decreto del MIMS) che dispone le Linee Guida sui direttori dei lavori e sui direttori dell'esecuzione
- DM 148 del 12 Agosto 2021 (Decreto del MIMS) che reca modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici

DL per la semplificazione amministrativa

- DL 32/2019 convertito in L 55/2019 (c.d. "decreto sblocca-cantieri")
- DL 76/2020 (convertito in legge con la L. 120/2020) su semplificazione e innovazione digitale

DL per la semplificazione e per l'attuazione del PNRR

- DL 77/2021 di ulteriore semplificazione amministrativa (c.d. "Decreto Recovery Plan I"), convertito poi in L. 108/2021
- DL 121/2021 che reca disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, convertito poi in L. 156/2021
- DL 152/2021 per l'attuazione del PNRR e la prevenzione delle infiltrazioni mafiose (c.d. "Decreto Recovery Plan II"), approvato dal Consiglio dei Ministri del 28.10.2021 convertito con L. 233/2021 del 29.12.2021

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

La "pertinenza" verticale e orizzontale di FSE Plus

Come sanno i 25 lettori del mio blog, a più riprese ho posto in luce che un progetto europeo deve contribuire a risolvere dei problemi delineati dalle Istituzioni europee e, più specificamente, dall'avviso di finanziamento. Tutti i progetti devono essere informati a un approccio "problem solving", ma quando si tenta di accedere alle sovvenzioni dell'UE il quadro dei problemi da risolvere, piaccia o meno, è già stato delineato dalle Istituzioni dell'UE. Questa è l'essenza del concetto di **pertinenza "verticale"** (*mainstreaming "verticale"*) dei progetti europei. E' per questo motivo che in sede di formulazione si deve tenere in debita considerazione il contesto di *policy* comunitario. [5]

Mutatis mutandis lo stesso vale per i PR cofinanziati dai Fondi Strutturali

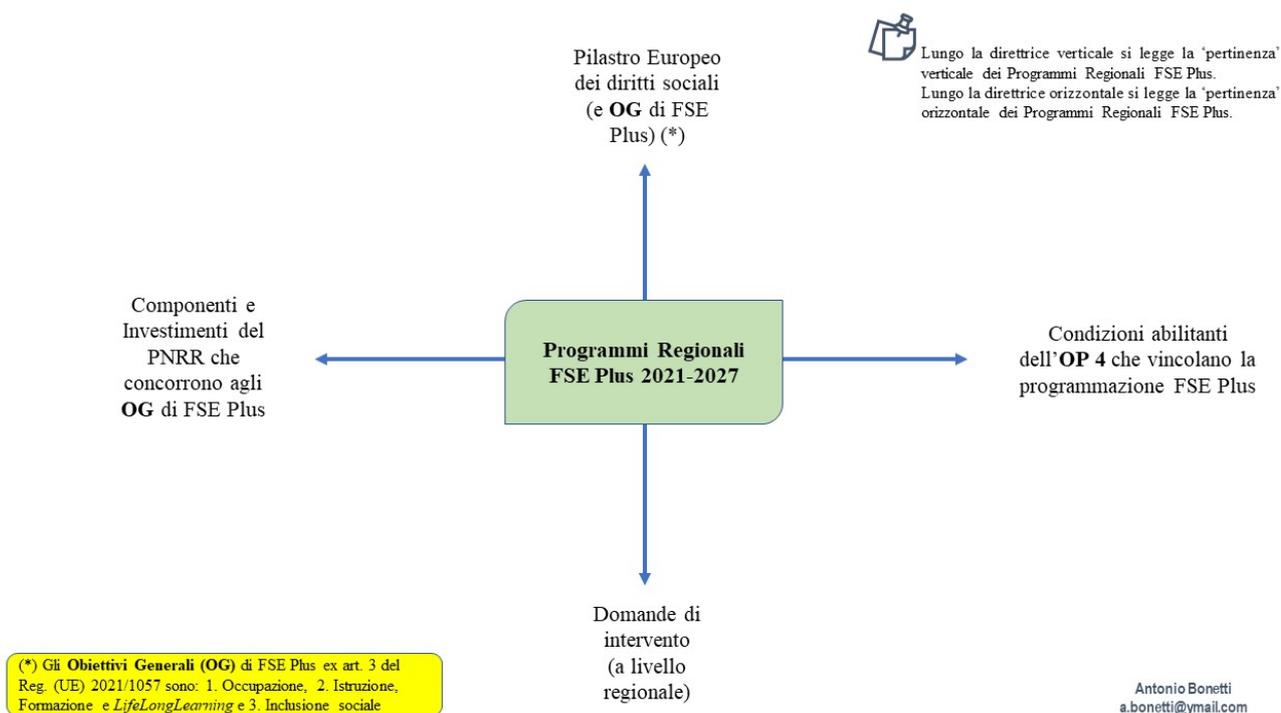
Questi Programmi, inoltre, devono essere caratterizzati da una elevata **pertinenza "orizzontale"** (di natura più tecnica) con:

- Componenti e Investimenti del PNRR;
- le condizionalità abilitanti (si veda la Figura che segue,

che è riferita ai PR FSE Plus).

Per il FSE Plus le condizioni abilitanti di riferimento sono ovviamente quelle dell'OP 4 "Un'Europa più sociale" della programmazione 2021-2027. [6]

Fig. 5 – Pertinenza "verticale" e "orizzontale" dei PR FSE Plus



Nel Grafico che segue ho provato a riassumere la dimensione "orizzontale" della pertinenza dei PR FSE Plus, ponendo in fila gli "Obiettivi Generali" (OG) di FSE Plus, le Componenti del PNRR più coerenti con gli OG di FSE Plus e, infine, le condizionalità previste per l'OP 4 dei Fondi Strutturali (coerenti con gli OG di FSE Plus).

Ho anche preso in considerazione le principali questioni trasversali di riferimento per la programmazione 2021-2027 di FSE Plus:

- equità di genere;
- tutela della salute pubblica. [7]

Fig. 6 – La pertinenza "orizzontale" fra Obiettivi Generali di FSE Plus, principali Componenti del PNRR che possono influire sugli OG di FSE Plus e condizioni abilitanti dell'Obiettivo di

Policy 4

Macro-ambiti di <i>policy</i> del FSE Plus (OG)		PNRR	Condizionalità tematiche per l'OP 4
Occupazione	Politiche strutturali dell'occupazione	M1C2 Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo M2C1 Impresa verde ed economia circolare M4C2 Dalla ricerca all'impresa	Quadro strategico per le politiche del lavoro
	Politiche del lavoro	M5C1 Politiche per il lavoro	
Istruzione e lifelong learning		M4C1 Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	Quadro strategico per il sistema di istruzione e formazione
Inclusione sociale		M5C2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quadro strategico nazionale per l'inclusione sociale ➤ Strategia nazionale per l'integrazione dei Rom
Ambiti di intervento trasversali		M6C1 – Assistenza di prossimità e telemedicina M6C2 – Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quadro politico strategico per la sanità ➤ Quadro strategico per la parità di genere



La lettera M sta per Missione e la lettera C sta per Componente

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com



Immagine ex Pixabay

[1] **Nelson Mandela** pronunciò queste parole nel corso del suo discorso di insediamento quale primo presidente di colore del Sud-Africa dopo la fine dell'*apartheid*.

[2] Il Reg. (UE) 2021/241 che disciplina il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (il principale strumento dell'Iniziativa **Next Generation EU** che finanzia direttamente

il **PNRR**); i Regolamenti sui Fondi Strutturali e anche l'Accordo di Partenariato per il periodo 2021-2027 richiedono che sia garantita un'elevata coerenza fra PNRR e Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali.

Il Grafico che segue – tratto dal [portale ItaliaDomani](https://portale.italia.gov.it/italia-domani), che è il portale del Governo di presentazione e monitoraggio del PNRR – riassume la struttura del **PNRR**.

Fig. 7 – La struttura del PNRR



L
a
M
i
s
s
i
o
n
e
5
“
I
n
c

Copyright © 2021 Italia domani. All rights reserved.

lusione e coesione” del PNRR è articolata nelle seguenti tre Componenti:

M5C1 – Politiche del Lavoro (include il nuovo Piano **GOL – Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori**);

M5C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore;

M5C3 – Interventi speciali di coesione territoriali (include, *inter alia*, il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali – ZES e il sostegno alla SNAI).

[3] Fra gli strumenti di finanziamento della UE che sostengono la coesione economica, sociale e territoriale, oltre ai Fondi Strutturali, dobbiamo certamente considerare anche altri due

strumenti che possiamo inserire in quella che si potrebbe definire una politica di coesione “allargata”:

- il **Fondo Europeo per le Attività Marittime, la Pesca e l’Acquacoltura (FEAMPA)**;
- il ***Just Transition Fund (JTF)***.

A conferma della piena ammissibilità di FEAMPA e JTF nella politica di coesione “allargata” va ricordato che nel periodo 2021-2027 saranno ambedue:

- disciplinati dal Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC) per la programmazione 2021-2027 dei Fondi Strutturali e altri fondi “a gestione concorrente” che, direttamente o indirettamente, concorrono agli obiettivi di coesione dell’UE (Reg. (UE) 2021/1060 del 24.06.2020);
- coordinati – a livello nazionale – dall’Accordo di Partenariato 2021-2027.

Fra i vari strumenti a sostegno della coesione non è stato inserito il **Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)**.

Questo per due motivi:

- il FEASR è stato completamente “disaccoppiato” dalla politica di coesione dell’UE e verrà programmato integralmente nell’ambito della PAC riformata (la quale verterà su dei Piani Strategici Nazionali – PSN – orientati a una valorizzazione sinergica di ambedue i Pilastri della PAC);
- il negoziato sulla PAC si è snodato in modo particolare e Istituzioni UE e Stati Membri hanno concordato di varare un “periodo transitorio” per il periodo 2021-2022 e addivenire successivamente a un accordo sulla PAC vigente nel periodo 2023-2027.

[4] Sul **DL 77/2021** e sulle ulteriori misure di semplificazione degli appalti pubblici in esso contemplate, si veda il seguente vademecum, davvero molto chiaro: **ANCI; FONDAZIONE IFEL; Il D.L. n. 77 del 2021 “semplificazioni” dopo la conversione con Legge n. 108 del 2021. Indicazioni operative per l’applicazione**; Roma, Ottobre 2021.

[5] La “pertinenza” – anche indicata come “rilevanza” in base a una discutibile traduzione del termine inglese “*relevance*”

usato nella letteratura internazionale – di progetti/piani è uno dei principali criteri di valutazione per la loro selezione e ammissione a beneficio, o anche per dare giudizi sulla loro riuscita o meno in sede di valutazione *ex post*. In generale, i principali criteri di valutazione sono:

- pertinenza (“*relevance*”),
- fattibilità tecnica, economico-finanziaria e amministrativa,
- efficienza,
- coerenza (interna ed esterna),
- efficacia e impatto,
- sostenibilità (capacità di produrre impatti socio-economici che possono durare nel corso del tempo).

Sia nel caso della formulazione dei progetti, sia in quello della elaborazione di Programmi complessi quali sono i PR cofinanziati dai Fondi Strutturali, si trascura sovente l'importanza della loro pertinenza “verticale” con il quadro di *policy* europeo (che, in genere, indico anche come dimensione di *policy* della pertinenza).

[6] Le condizioni abilitanti – ex “condizionalità *ex ante*” della programmazione 2014-2020 – sono considerate assolutamente determinanti per assicurare che gli interventi dei Fondi Strutturali siano finanziati nell'ambito di un contesto di *policy* e giuridico amministrativo favorevoli alla loro rapida attuazione. Il Considerando 21 del Reg. (UE) 2021/1060 (Regolamento sulle Disposizioni Comuni – RDC) è molto chiaro in merito, dato che indica che «al fine di garantire i prerequisiti necessari per l'impiego efficace ed efficiente del sostegno dell'Unione concesso dai fondi, è opportuno stabilire un elenco ristretto di condizioni abilitanti e una serie concisa ed esaustiva di criteri oggettivi per la loro valutazione. Ciascuna condizione abilitante dovrebbe essere collegata a un obiettivo specifico ed essere applicabile automaticamente se l'obiettivo specifico è selezionato per ricevere sostegno».

L'art. 15 dispone che in sede di programmazione va assicurato il rispetto di:

- condizioni abilitanti orizzontali che si applicano a tutti

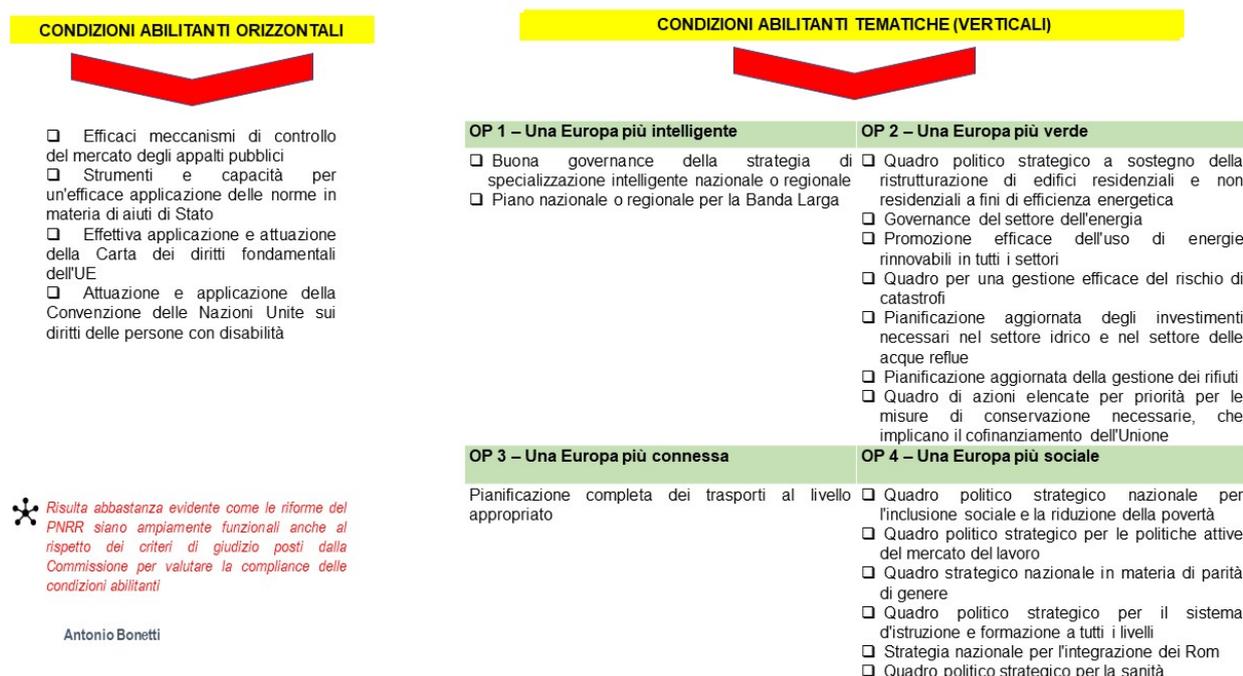
gli Obiettivi Specifici dei programmi (le 4 condizioni abilitanti orizzontali e i relativi criteri per valutarne il soddisfacimento sono riportate nell'Allegato III al RDC);

- condizioni abilitanti tematiche, che vanno applicati a ciascuno degli Obiettivi Specifici, riportate nell'Allegato IV al RDC.

Come si evince dalla Figura che segue, sono state stabilite dalle condizioni abilitanti tematiche solo per 4 dei 5 Obiettivi di *Policy* dei Fondi nel periodo 2021-2027. All'**Obiettivo di Policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini"** non sono state associate delle condizioni abilitanti.

Inoltre, queste non solo devono essere verificate in sede di approvazione dei Programmi, ma le Autorità di Gestione si dovranno preoccupare di garantire il loro rispetto nell'intero periodo di programmazione.

Fig. 8 – Le condizionalità abilitanti della programmazione 2021-2027



[7] Avrò il piacere di discutere più ampiamente di questi temi nel corso del seminario che si terrà il prossimo 3 Maggio

nell'ambito del percorso formativo "[Step Ahead](#)" dell'**Impresa Sociale Project Ahead** di Napoli. Il seminario si terrà dalle 16:00 alle 20:00 negli spazi di Villa Fernandes in via Diaz 144 – Portici (Na).