

Recovery Plan e Accordo di Partenariato 2021-2027

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | September 10, 2021



«Umanità significa identità: tutti gli uomini sono fatti della stessa argilla; nessuna differenza, almeno quaggiù, nella predestinazione; la medesima ombra prima, la medesima carne durante, la medesima cenere dopo»

Victor Hugo – I miserabili (1862)

Le ragioni del confronto fra Recovery Plan e Programmi Operativi

cofinanziati dai Fondi Strutturali

Martedì 7 Settembre un [Comunicato stampa pubblicato sul sito del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale Mara Carfagna](#), dal titolo [“Confronto Carfagna-Schmit: verso l’intesa sui Fondi Strutturali”](#), ha annunciato l’imminente chiusura con esito positivo del negoziato sui **Fondi Strutturali 2021-2027** e, quindi, l’approvazione dell’**Accordo di Partenariato**.

Questa è una positiva notizia, davvero importante per capire meglio la tela di fondo della programmazione 2021-2027 dei **Fondi Strutturali** e anche per capire meglio disegno strategico e portata politica (oltre che di *policy*) del **Recovery Plan italiano** (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR).



Immagine ex Pixabay

Come avevo evidenziato nel [post del 25 Luglio scorso \(Next Generation EU: un ponte verso una autentica “unione fiscale” e la riforma del sistema di finanza pubblica europea?\)](#) per capire a fondo la portata politica – in primo a luogo a livello europeo – del **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** – in Inglese **Recovery and Resilience Facility (RRF)**

– che finanzia i **PNRR**, bisogna tenere conto di alcuni elementi di differenziazione di RRF e Fondi Strutturali un po' trascurati nel dibattito italiano. I principali elementi di differenziazione sono i seguenti: il diverso "metodo di gestione" della RRF e dei Fondi Strutturali, che implica assetti di *governance* ben diversi, la natura peculiare di *performance based facility* della RRF e, non ultimo, i ben diversi meccanismi di *delivery* territoriale di RRF e Fondi

L'esame dell'**Accordo di Partenariato** italiano – per ora disponibile nella versione inviata a Bruxelles il 23 Giugno scorso – consente di per sé di iniziare a capire meglio:

- la diversa natura di RRF e Fondi Strutturali;
- in che misura verranno rispettate a livello di Programmi Operativi (PO) le disposizioni del [Reg. \(UE\) 2021/241](#) – che disciplina il RRF e, quindi, l'attuazione dei PNRR – e dei **Regolamenti sui Fondi Strutturali 2021-2027** (pubblicati sulla GUUE il 30 Giugno scorso – che prevedono che l'Accordo di Partenariato, i PO cofinanziati dai Fondi Strutturali e il PNRR siano coerenti con il quadro di *policy* europeo (segnatamente con il c.d. "semestre europeo") e siano mutuamente coerenti; [1]
- come incideranno sulla valorizzazione dei Fondi europei potenzialmente disponibili per l'Italia nei prossimi anni (ex Fondi Strutturali e RRF) i diversi meccanismi di *delivery* territoriale di tali strumenti.

A mio modesto parere, le sezioni dell'Accordo di Partenariato che consentono di capire meglio gli aspetti di cui sopra sono:

- la sezione di presentazione dell'**Obiettivo di Policy 5** (OP 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini) dei Fondi Strutturali 2021-2027, in cui, di fatto, viene tratteggiata l'agenda territoriale italiana per la nuova programmazione; [2]
- la sezione in cui vengono elencati tutti i Programmi Operativi, da cui emerge che nel periodo 2021-2027 vi saranno **9 Programmi Operativi Nazionali (PON)** direttamente riconducibili alla programmazione e all'attuazione dei Fondi

Strutturali, a cui vanno aggiunti i due PON *ad hoc* che riguardano l'attuazione del FEAMPA (il Fondo per la pesca) e del *Just Transition Fund* (istituito per sostenere il Piano di investimenti per il "Green Deal europeo").

In questo post vorrei avanzare alcune indicazioni di massima sul quadro generale dei PON 2021-2027 delineato dall'Accordo di Partenariato in quanto i PON, per diversi aspetti, sono simili al PNRR. In particolare, preme evidenziare che:

- sono contraddistinti da un sistema di *governance* centralizzato (proprio come il PNRR), per cui vi è ovviamente un lavoro di concertazione fra Governo ed Enti decentrati, ma la gestione è in capo a dei Ministeri e a delle Agenzie nazionali (l'ANPAL e l'Agenzia per la Coesione Territoriale);
- si caratterizzano non come Programmi multi-settoriali volti a rimuovere dei nodi strutturali dello sviluppo di aree territoriali ben definite, bensì come Programmi settoriali che coprono delimitate aree di *policy* (questo vale anche per il **PON Città Metropolitane (PON Metro)** che, quantunque focalizzato su determinate aree territoriali, è stato *de facto* lo strumento per dare operativamente corso alle Città Metropolitane istituite dalla c.d. "**legge Delrio**" e per implementare l'agenda urbana nazionale);
- sono informati ad una particolare concentrazione territoriale degli interventi che esula un po' dall'impostazione "territoriale" in senso stretto dei Fondi Strutturali (come prevista dagli articoli 174-178 del Trattato sul Funzionamento dell'UE, ossia gli articoli che disciplinano la "politica di coesione"). I PON della nuova programmazione 2021-2027, infatti, potranno interessare solo le c.d. **Regioni Meno Sviluppate (RMS)** o, in alternativa, l'intero territorio nazionale (questa indicazione vale solo in parte per il **PON Metro Plus e Città medie**, ex PON Metro 2014-2020 alla luce del suo particolare disegno strategico). [3]

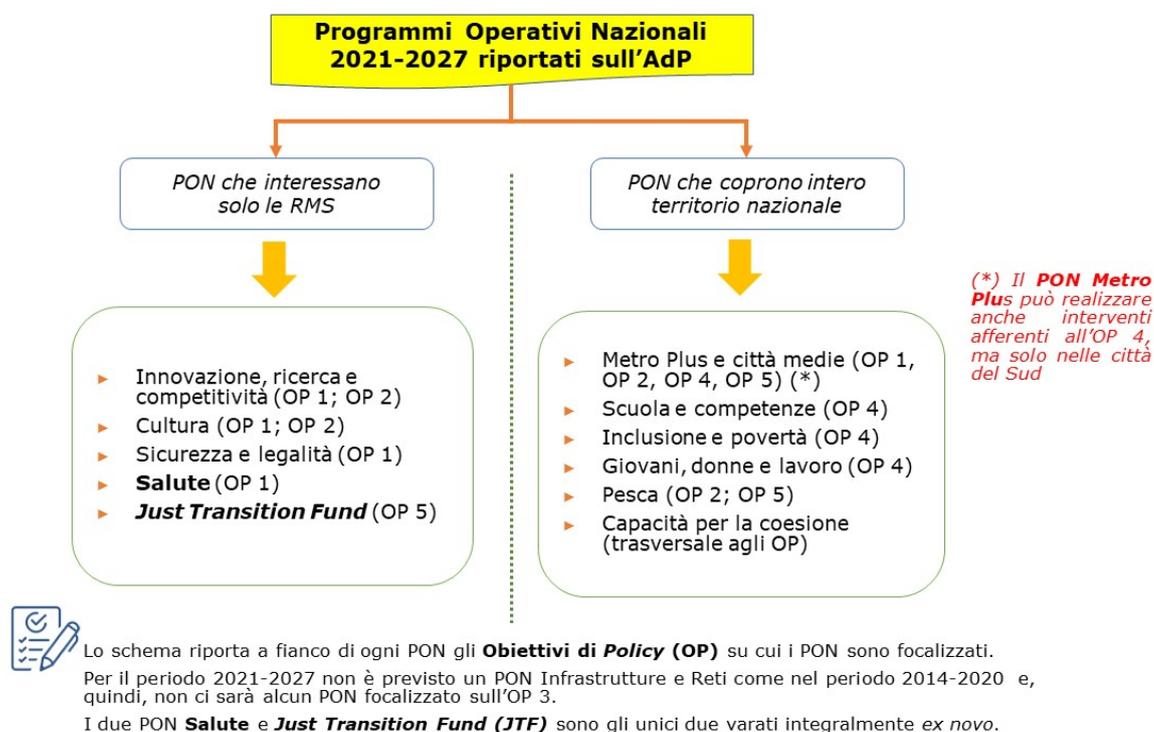
Un primo esame d'insieme dei Programmi Operativi Nazionali 2021-2027

Come evidenziato nella Figura 1 che segue, l'Accordo di Partenariato inviato alla Commissione lo scorso 23 Giugno prevede 9 PON direttamente riconducibili alla "politica di coesione" e due PON *ad hoc* (quello per dare corso agli interventi del FEAMPA e quello per l'attuazione dei progetti del *Just Transition Fund*).

Su 11 PON, sono ben 5 quelli che interessano solo le Regioni Meno Sviluppate (RMS), fra cui i due istituiti *ex novo* per la programmazione 2021-2027:

- PON Salute;
- PON *Just Transition Fund*. [4]

Figura 1 – I Programmi Operativi Nazionali (PON) elencati nell'Accordo di Partenariato 2021-2027



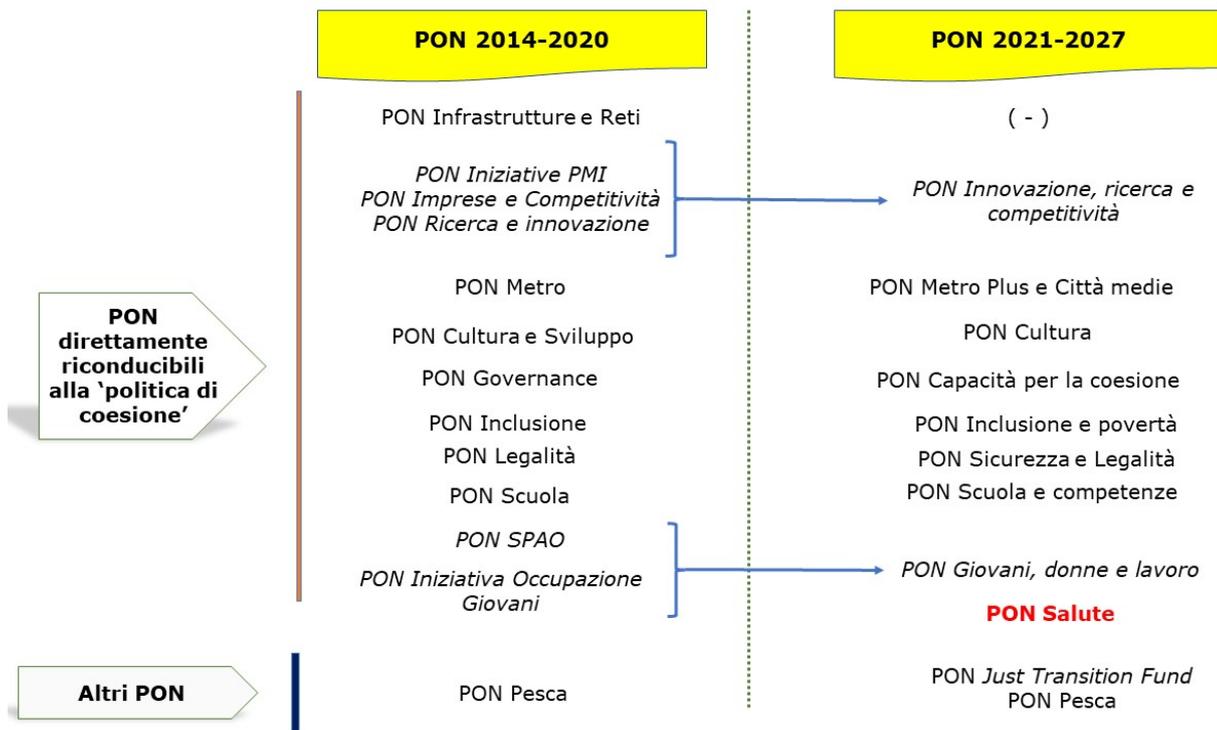
Lo schema riporta a fianco di ogni PON gli Obiettivi di *Policy* (OP) su cui i PON sono focalizzati. Per il periodo 2021-2027

non è previsto un PON Infrastrutture e Reti e, quindi, non ci sarà alcun PON focalizzato sull'OP 3.

Ponendo a confronto il novero dei PON 2014-2020 e quello dei PON 2021-2027 emerge che, come predetto, vi è un solo PON 2014-2020 che è stato completamente eliminato (PON Infrastrutture e Reti). Per il resto, come si evince dalla Figura 2, non si ha tanto a che fare con una flessione del numero di PON, bensì con l'accorpamento di più PON 2014-2020 (è il caso del **PON Innovazione, ricerca e competitività** e del **PON Giovani, donne e lavoro**).

Diversi PON del periodo 2014-2020 sono stati confermati, anche se ne verrà certamente rivisto il loro disegno strategico: PON Scuola, PON Cultura, PON Sicurezza e Legalità; PON Inclusione – che diviene PON Inclusione e Povertà – PON *Governance* e Capacità istituzionale (ribattezzato **PON Capacità per la Coesione**) e, non ultimo, il PON Metro (ribattezzato **PON Metro Plus e Città medie**), PON gestito dall'[Agenzia per la Coesione Territoriale](#) a cui si dedicherà un post presto, trattandosi del PON – fra quelli confermati – per il quale si attendono i cambiamenti più rilevanti nella strategia generale.

Figura 2 – Un primo confronto fra i PON del periodo 2014-2020 e quelli del periodo 2021-2027



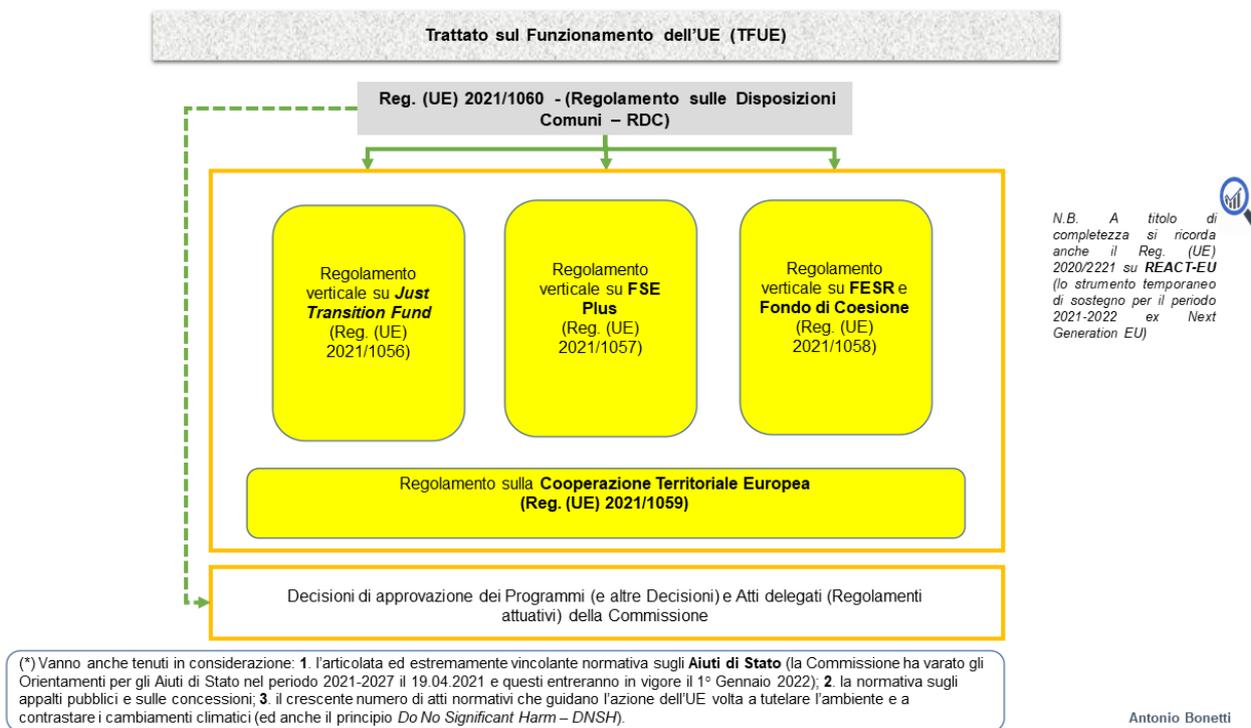
L'esame dell'articolazione e dei contenuti dei PON, come predetto, costituisce il principale termine di riferimento del rispetto di condizioni di mutua coerenza della programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali e di quelli inseriti nel PNRR, proprio per la "somiglianza" di PNRR e PON e dell'assunzione diretta di responsabilità a livello di Governo centrale che caratterizza questi strumenti di programmazione economica.

[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, 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)* 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).

[2] Come stabilito dall'art. 5 del RDC- Reg. (UE) 2021/1060 – la formulazione dei PO nel periodo 2021-2027 è imperniata sui 5 seguenti **Obiettivi di Policy (OP)**:

- **OP 1 – 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*);

- **OP 2 – 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*);

- **OP 3 – Un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità** (*A more connected Europe*);

- **OP 4 – Un'Europa più sociale e inclusiva** attraverso l'attuazione del Pilastro Europeo dei diritti sociali (*A more social and inclusive Europe*);

- **OP 5 – 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)*.

[3] Il RDC conferma anche per il periodo 2021-2027 la suddivisione di tutte le regioni NUTS II in tre "categorie di regioni" sulla base del loro livello medio del PIL pro-capite, calcolato come media del triennio 2015-2017:

- **Regioni Meno Sviluppate (RMS)** – Regioni il cui PIL pro-capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27;

- **Regioni in Transizione (RT)** – Regioni il cui PIL pro-capite è compreso fra il 75% e il 100% della media del PIL dell'UE-27 (la soglia massima è stata aumentata, dato che era fissata al 90% per il periodo 2014-2020);

- **Regioni Più Sviluppate (RPS)** – Regioni il cui PIL pro-capite è superiore al 100% della media del PIL dell'UE-27.

Le RMS in Italia sono: Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

[4] Questa analisi non prende in considerazione la programmazione degli interventi a sostegno dello sviluppo rurale, cofinanziati dal **Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)**.

Nell'ambito dei Fondi della politica di coesione della programmazione 2021-2027, infatti, si annoverano il FESR, il Fondo di Coesione – non interessa l'Italia – ed il FSE, ribattezzato FSE Plus, ma anche il FEAMPA (Fondo Europeo per le Attività Marittime, la Pesca e l'Acquacoltura) e il *Just Transition Fund*.

A latere va considerata l'**Iniziativa REACT-EU** – anch'essa, come il RRF, varata nell'ambito dell'**Iniziativa Next Generation EU** – che costituisce un autentico ponte fra la programmazione 2014-2020 e quella 2021-2027 dei Fondi “della coesione”.

Il FEASR, infatti è stato del tutto disaccoppiato dalla “politica di coesione” e ricondotto integralmente nella **Politica Agricola Comune (PAC)**.