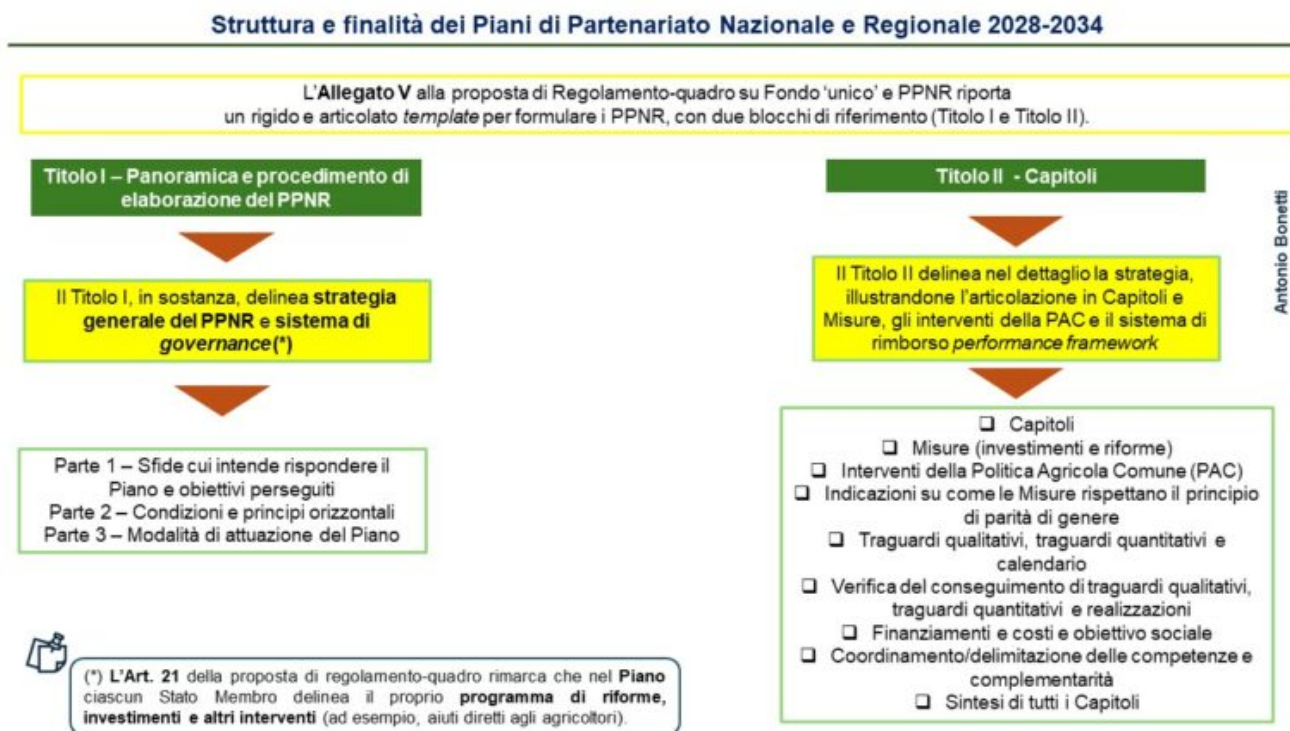


Fondi Strutturali 2028-2034: l'elaborazione dei Piani di Partenariato Nazionale e Regionale

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | October 10, 2026



1. Nelle prossime settimane entrerà decisamente nel vivo il negoziato sul **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)** dell'UE per il periodo 2028-2034 e sugli strumenti di finanziamento (programmi di finanziamento) che verranno utilizzati dall'UE.

[1]

Già la prossima settimana il QFP 2028-2034 sarà l'oggetto del [Consiglio Affari Generali che si terrà il 13 ottobre](#) e sarà uno dei punti all'[ordine del giorno del Consiglio Europeo del 15 e del 16 ottobre](#).

2. La Commissione propone per il QFP 2028-2034 l'introduzione di un **Fondo "unico" – Fondo europeo per la coesione economica,**

sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza – che raccoglie tutti gli strumenti di finanziamento europei caratterizzati da una pre-allocazione di finanza pubblica europea a livello nazionale, tra cui i **Fondi Strutturali**.

3. Questo Fondo, come già illustrato in vari post pubblicati a partire da novembre 2025, sarà attuato in primo luogo tramite dei **Piani di Partenariato Nazionale e Regionale (PPNR)** che, nelle intenzioni della Commissione, saranno:

- «meno prescrittivi per quanto riguarda le modalità per conseguire gli obiettivi comuni, ma più esigenti sugli obiettivi da conseguire» (si veda la Comunicazione COM(2025) 570 sul QFP 28-34, p. 5);

- basati su un sistema di investimenti e riforme con «pagamenti subordinati al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi in materia di riforme e di investimenti connessi alle priorità concordate» (si veda la Comunicazione COM(2025) 570, p. 7). Questo secondo aspetto rende evidente quanto l'impostazione logica dei PPNR sia ampiamente informata al particolare *delivery model* del **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza**, ossia del principale strumento di spesa dell'Iniziativa **Next Generation EU** e dei **Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza** (PNRR) 2021-2026.

4. Alla luce dei molteplici cambiamenti proposti sia per il QFP che per le politiche strutturali dell'UE e dei rischi di un forte ridimensionamento del ruolo delle Regioni nella fase di programmazione degli interventi della politica di coesione, il negoziato continua a concentrarsi su questo rischio e su quello di un forte ridimensionamento del budget disponibile per il **FESR** e per il **FSE** (i quali, diversamente dal passato, non avranno più una dotazione di risorse prestabilita).

Tuttavia, appare strettamente necessario anche avviare un negoziato tecnico sulla struttura dei PPNR e sui molteplici vincoli alla loro elaborazione.

5. La **proposta di regolamento sul Fondo “unico” e sui PPNR – Comunicazione COM (2025) 565** – dedica un intero Titolo (artt. 21-25) a:

- elaborazione dei PPNR;
- approvazione preliminare da parte della Commissione e poi, definitiva, da parte del Consiglio;
- riesame intermedio. [2]

6. L'Art. 21 dispone che ciascuno Stato Membro prepara e presenta alla Commissione il Piano, in cui delinea il proprio programma di riforme, investimenti e altri interventi.

Si tratta di un passaggio molto significativo. Testimonia chiaramente come le Istituzioni europee considerino i Piani 28-34 come dei Piani intesi a vincolare gli Stati Membri a dare corso alle politiche europee – generali e settoriali – concordate a Bruxelles, secondo un approccio *top-down* che stride ampiamente con la natura squisitamente *bottom-up* delle politiche strutturali di sviluppo dell'UE (politica di coesione, politica di sviluppo rurale e politica per le zone dipendenti dalla pesca e dall'acquacoltura).

Pertanto, segnala una discontinuità fortissima con la politica di coesione (politica regionale europea) come conosciuta finora. I Piani sono uno strumento nuovo che nulla ha a che fare con i Programmi (Nazionali e Regionali) della programmazione in corso.

7. L'Art. 21 della proposta di regolamento quadro dispone parimenti che “ciascun Piano comprende misure che costituiscono un pacchetto completo e coerente”. Le misure sono definite (art. 4) “una riforma, un investimento o un altro intervento a livello nazionale o subnazionale”.

L'Allegato V alla proposta di regolamento quadro riporta un rigidissimo e articolato template per formulare i PPNR.

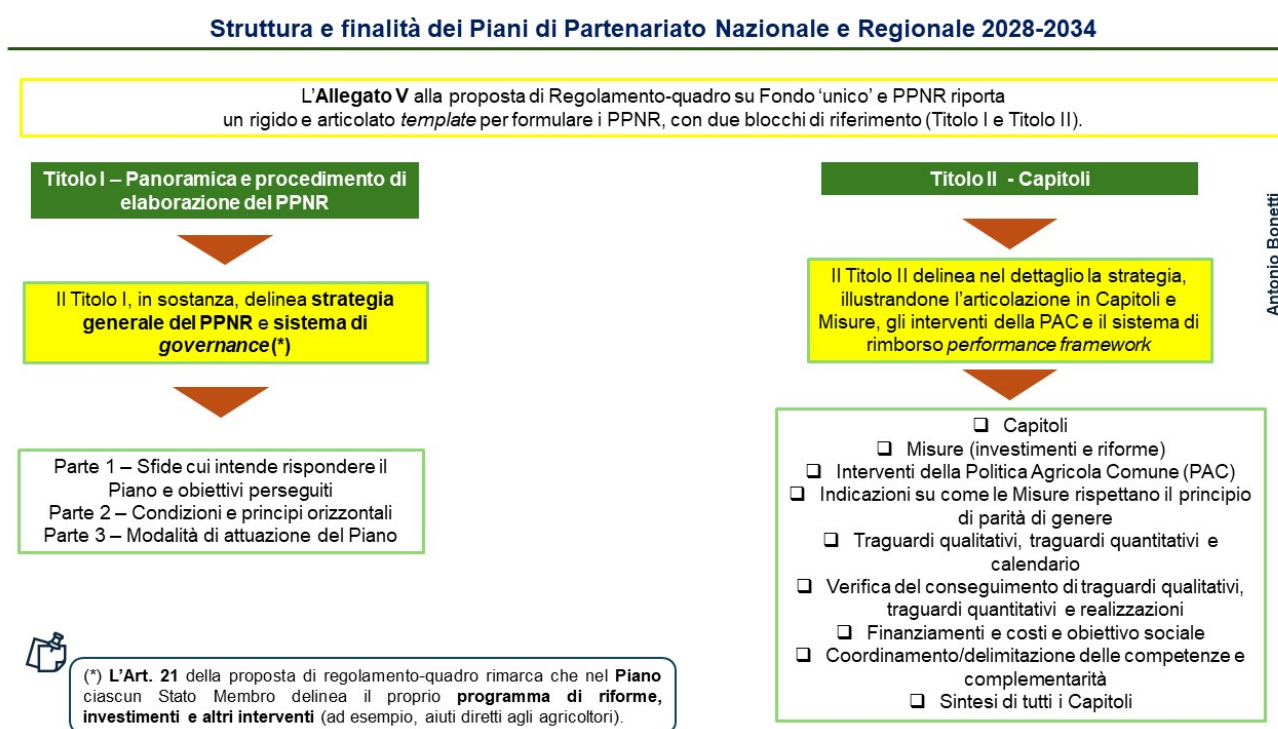
I PPNR 2028-2034, di fatto, verranno elaborati semplicemente compilando una congerie di tabelle predefinite (quasi un esercizio di *tick-boxing*).

8. L'Allegato V dispone che la struttura del PPNR sia articolata in due Titoli:

- il **Titolo I Panoramica e procedimento di elaborazione del PPNR**, è la parte in cui, in sostanza, gli Stati delinearono strategia generale del PPNR e sistema di *governance*;
- il **Titolo II Capitoli** è la parte in cui si delinea nel

dettaglio la strategia, illustrandone l'articolazione in Capitoli e Misure, gli interventi della PAC e il sistema di rimborso informato a una logica *performance framework* (si veda la figura che segue).

Figura 1 – Struttura dei PPNR 2028-2034 delineata dall'Allegato V Modello di Piano di Partenariato Nazionale e Regionale alla proposta di regolamento quadro



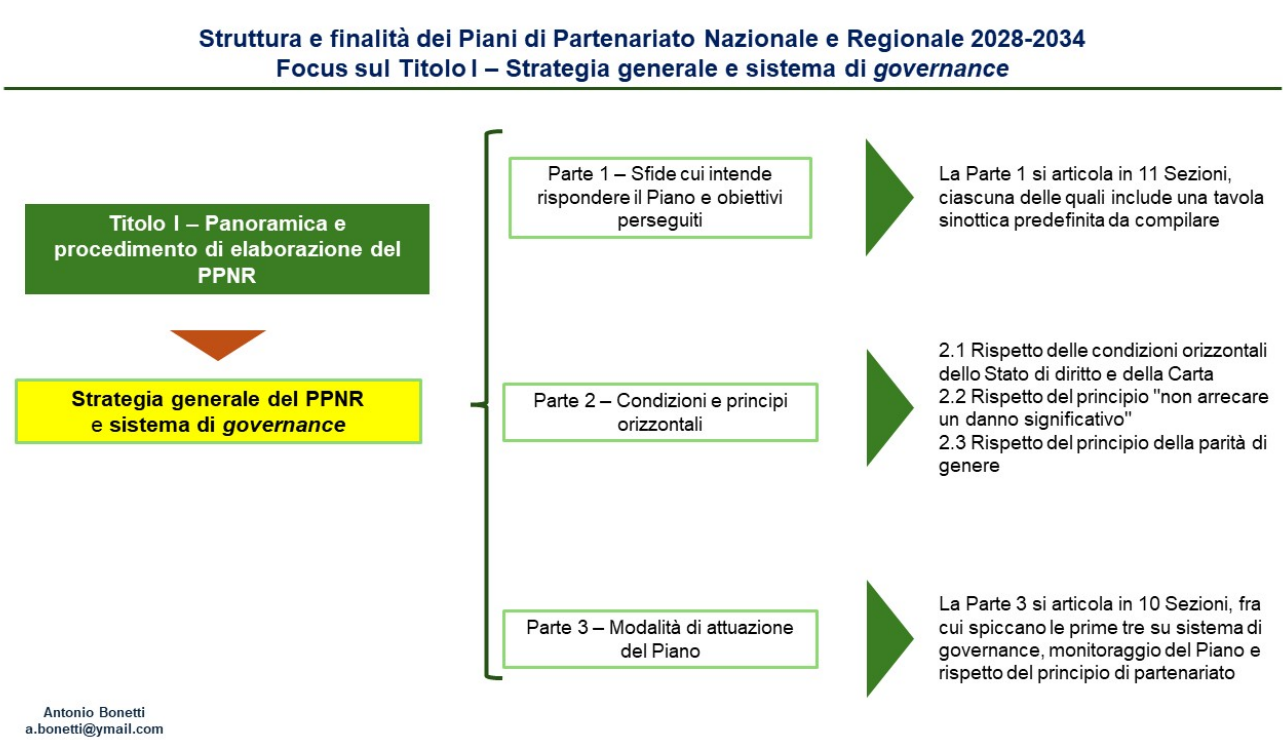
Antonio Bonetti

ramica e procedimento di elaborazione del PPNR include tre Parti. La prima si articola in 11 Sezioni, ciascuna delle quali include una tavola sinottica predefinita da compilare (si veda la figura 2).

Il **Titolo II Capitoli** si articola in nove Sezioni (si veda la figura 3). L'impostazione del *template* per la elaborazione della prima Sezione Capitoli di questo Titolo è molto rilevante, in quanto mette in luce plasticamente come la Commissione consideri i PPNR come degli strumenti di *enforcement* delle scelte di politica economica concordate a Bruxelles. Gli Stati, infatti, dovranno rendere conto di come la strategia di intervento sia pertinente non rispetto alle sfide individuate a livello territoriale con un approccio

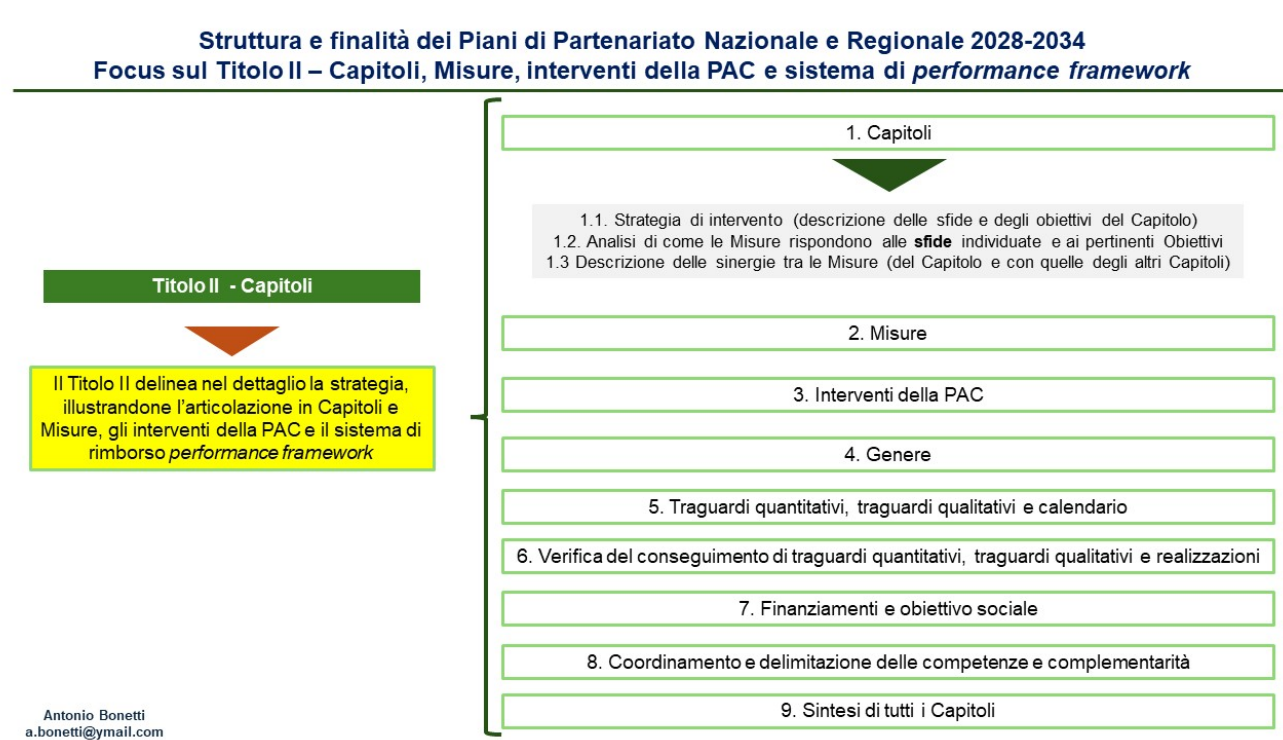
bottom-up, bensì alle sfide delineate nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese del Consiglio, approvate nell'ambito del c.d. "semestre europeo". [3]

Figura 2 – Struttura del Titolo I dei PPNR 2028-2034



F
i
g
u
r
a
3
–
S
t
r
u
t
t
u

ra del Titolo II Capitoli dei PPNR 2028-2034



1
.
V
a
a
n
c
h
e
c
o
n
s
i
d

erato che, in continuità con la programmazione 14-20 e quella corrente, la vera “unità minima di programmazione” sarà costituita non dalle azioni inserite nelle, bensì dai “**settori di intervento**” (“**campi di intervento**”) riportati nell’Allegato I alla proposta di regolamento che stabilisce un quadro di tracciamento della spesa di bilancio e della performance del bilancio e altre norme orizzontali per i programmi e le attività dell’Unione (ex COM(2025) 545).

I “settori di intervento” (in totale 543) vengono definiti come una categoria standardizzata e predefinita utilizzata per classificare le attività sostenute e sono fondamentali per:

- elaborare il Piano che, di fatto, è articolato in Capitoli, misure e settori di intervento;
- rispettare i pochi vincoli di concentrazione delle risorse;
- definire il sistema di *performance framework* per il rimborso delle spese che sarà un sistema *output-based*, ossia ancorato agli indicatori di realizzazione. [4]

Ma questa è una storia che merita uno specifico approfondimento in un post successivo. [5]

[1] Il negoziato sul QFP sta seguendo la prassi consolidata del confronto sulla base di “*negotiating box*” sempre più dettagliati. Il Consiglio l’11 giugno scorso ha rilasciato una nuova versione del “*negotiating box*” (“progetto di schema di negoziato”) sul QFP 2028-2034 (una prima versione era stata rilasciata il 9 dicembre 2025, ma non riportava le tabelle finanziarie).

La Presidenza di turno irlandese del Consiglio ha annunciato che intende proporre una nuova versione, che riporterà anche delle nuove proposte su dimensione e struttura del QFP, già prima del Consiglio Europeo del 15 e 16 ottobre.

[2] La proposta di regolamento quadro ex COM(2025) 565 è articolata nei seguenti nove Titoli:

- Disposizioni generali – Artt. 1 – 9.
- Quadro finanziario – Artt. 10 – 20.

- Piani di Partenariato Nazionale e Regionale (*National and Regional Partnership Plans*) – Artt. 21 – 25.
- Strumento dell'UE (*EU Facility*) – Artt. 26-34.
- Politica Agricola Comune – Artt. 35 – 45.
- Regioni Ultra Periferiche (*Outermost Regions*) – Artt. 46 – 48.
- Gestione dei Piani di Partenariato Nazionale e Regionale – Artt. 49 – 57.
- Gestione finanziaria e controllo – Artt. 58 – 70.
- Tipi di supporto specifici – Artt. 71 – 79.
- Fondo Sociale per il Clima e Fondo per la modernizzazione – Artt. 80 – 83.
- Disposizioni istituzionali e finali – Artt. 84-90.

La proposta di regolamento quadro ex COM(2025) 565 è stata ampiamente rivista dal “testo di compromesso” del Consiglio (testo con cui il Consiglio presenta la sua posizione ufficiale in vista del “trilogo” con le altre Istituzioni europee), approvato il 16 giugno scorso.

[3] Si ricordi che nell'ambito del Titolo I vi è un paragrafo che dispone la “descrizione delle sfide specifiche dello Stato Membro tenendo conto delle pertinenti Raccomandazioni Specifiche per Paese rivolte allo Stato Membro interessato, in particolare nel contesto del semestre europeo”.

Inoltre, sempre nell'ambito del Titolo I vi è il paragrafo successivo a quello appena richiamato che richiede la descrizione (dimostrazione) della coerenza del Piano con:

- i **Piani Strutturali di Bilancio di Medio Termine** (PSBMT) ex Reg. (UE) 2024/1263;
- i **Piani nazionali di ripristino della natura** a norma del Reg. (UE) 2024/1991;
- i **Piani Nazionali per l'Energia e il Clima** a norma del Reg. (UE) 2018/1999;
- le **tabelle di marcia strategiche nazionali per il decennio digitale** di cui alla Decisione (UE) 2022/2481.

Va anche ricordato che, da quest'anno, nell'ambito del “semestre europeo”, il Consiglio rilascia anche una Raccomandazione sul capitale umano.

Inoltre, il Piano dovrà rendere anche conto di come contribuisce al completamento del mercato interno europeo (coerentemente con il c.d. “Rapporto Letta”).

[4] I “settori di intervento” (in totale 543) vengono definiti come una categoria standardizzata e predefinita utilizzata per classificare le attività sostenute e, in diversi casi, appaiono come contenitori troppo generici che non consentono ai programmatori nazionali e regionali di avere una visione chiara di quali saranno riforme, investimenti e altri interventi che si potranno considerare coerenti con i settori di intervento. A mio avviso questo indebolisce la capacità di negoziazione di programmatori nazionali e regionali e rafforza eccessivamente quella della Commissione.

L’Allegato I del regolamento sul *performance framework* – conformemente alle disposizioni dell’Art. 8 – consiste in una tabella le cui colonne riportano:

- i settori strategici di livello 1 (in totale 18);
- i settori strategici di livello 2 (in totale 106, di cui alcuni da associare all’Azione esterna dell’UE);
- i settori di intervento (campi di intervento);
- il contributo di ogni campo di intervento a: (i) la mitigazione dei cambiamenti climatici; (ii) l’adattamento ai cambiamenti climatici; (iii) gli obiettivi ambientali; (iv) gli obiettivi sociali dell’UE, secondo i “coefficienti” di cui al regolamento sul *performance framework*, coefficienti da intendersi come il sistema a tre livelli di coefficienti (0%; 40%; 100%) applicato per misurare il contributo di ciascun settore di intervento agli obiettivi politici dell’UE;
- gli indicatori di realizzazione;
- gli indicatori di risultato (si veda la tavola sinottica riportata nella figura che segue).

Figura 4 – Sistema dei settori strategici di livello 1 e di livello 2 e dei settori di intervento alla base della formulazione dei PPNR e del sistema di *performance framework*

Distribuzione dei settori di intervento per settori strategici di livello 1

Settori strategici di livello 1	Codici dei Settori di intervento	N. Settori (fra parentesi N. di Settori per le riforme)	N. di Settori strategici di livello 2
1 Agricoltura e pesca	1 - 62	62 (1)	5
2 Sostegno alle imprese	63 - 86	24 (3)	6
3 Cultura, turismo e media	87 - 95	9 (1)	4
4 Tecnologie e infrastrutture digitali	96 - 110	15 (3)	3
5 Istruzione e competenze	111 - 137	27 (4)	5
6 PA efficace (*)	138 - 161	24 (16)	5
7 Energia	162 - 256	95 (5)	12
8 Ambiente e clima	257 - 303	47 (2)	8
9 Alloggi e infrastrutture	304 - 317	24 (1)	4
10 Assistenza macroeconomica e commercio	318 - 321	4 (1)	4
11 Migrazione e frontiere	322 - 333	12 (1)	4
12 Sostegno multisettoriale	334 - 338	5 (0)	3
13 Ricerca e innovazione	339 - 386	48 (1)	17
14 Pace, conflitti e aiuti umanitari	387 - 397	11 (0)	2
15 Resilienza, industria della difesa e spazio	398 - 416	19 (2)	5
16 Diritti, uguaglianza e giustizia	417 - 437	21 (6)	4
17 Sociale	438 - 488	51 (12)	5
18 Trasporti	489 - 543	54 (1)	10
Totale		543 (60)	106

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

rticolo è stato realizzato senza il supporto di strumenti di Intelligenza Artificiale.

[5]
Q
u
e
s
t
o
b
r
e
v
e
a