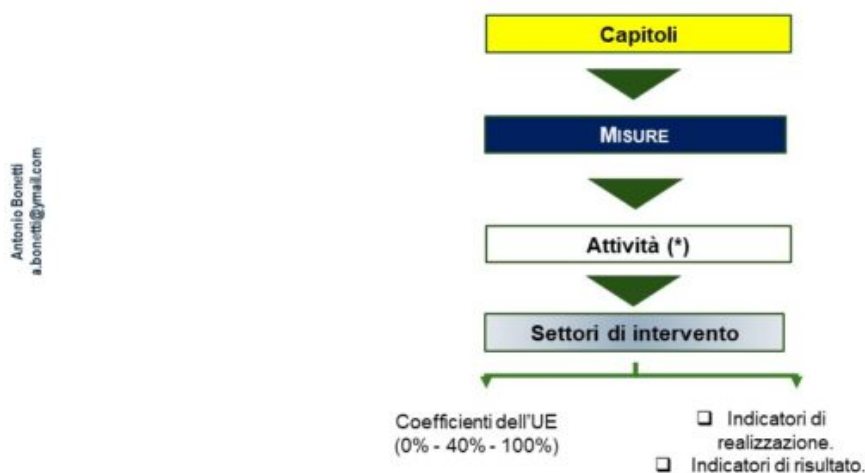


La struttura dei Capitoli dei Piani di Partenariato Nazionale e Regionale 2028-2034

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | October 25, 2026

Struttura dei Capitoli dei Piani di Partenariato Nazionale e Regionale 2028-2034



(*) La proposta di regolamento sul *performance framework* rimarca che una misura «può consistere in una o più attività» e definisce una attività come «una iniziativa specifica intrapresa per contribuire al conseguimento di un obiettivo fissato, che può corrispondere a una misura contenuta nei Piani».

1. Gli interventi dei **Fondi Strutturali**, nel periodo 2028-2034, saranno inseriti nei **Piani di Partenariato Nazionale e Regionale (PPNR)**, Piani unici per ciascuno degli Stati Membri che includeranno anche gli interventi degli altri strumenti di finanziamento caratterizzati da una pre-allocazione di finanza pubblica europea a livello nazionale e da un sistema di programmazione e gestione multi-livello.
2. L'art. 21 della proposta di regolamento quadro sui PPNR – Comunicazione COM (2025) 565 – dispone che ciascuno Stato Membro prepara e presenta alla Commissione il PPNR, da elaborare sulla base del modello di cui all'Allegato V alla

proposta di regolamento quadro. Nei PPNR gli Stati delineano il proprio programma di riforme, investimenti e altri interventi.

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 delineano 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 based*.

Il **Capitolo** viene definito come “una parte del Piano incentrata su una specifica sfida, uno specifico settore, una specifica politica o una specifica area geografica” (art. 4, punto 4 della proposta di regolamento quadro).

3. L'**art. 21** dispone parimenti che “ciascun Piano comprende misure che costituiscono un pacchetto completo e coerente” (sulla base di varie tabelle predefinite incluse nel Titolo II del modello). Le misure sono definite (art. 4) “una riforma, un investimento o un altro intervento a livello nazionale o subnazionale”. Per le misure va anche indicato il piano di attuazione e la data indicativa di completamento. [1]

4. In continuità con la programmazione 14-20 e quella corrente, la vera “unità minima di programmazione” sarà costituita non dalle misure o dalle azioni di *policy* inserite nelle misure, 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. [2]

La Commissione, il 22 luglio scorso, ha rilasciato una bozza di Linee guida su preparazione e attuazione dei Piani in cui

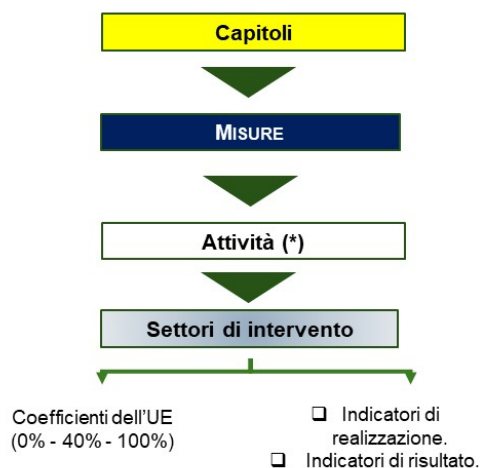
fornisce la seguente spiegazione sulla centralità dei settori di intervento: “costituiscono lo strumento per monitorare l’impiego del bilancio dell’UE in base alla tipologia di attività; la selezione dei settori appropriati migliora la tracciabilità dei fondi e la qualità dei dati nel corso del periodo di programmazione”.

Le Linee guida rimarcano anche che ad ogni misura andrebbe abbinato almeno un settore (campo) di intervento (si veda: EC, *Draft guidance on the implementation of the National and Regional Partnership Plans*, p. 17).

5. I “settori di intervento” (in totale 543) sono fondamentali per:

- elaborare il Piano che, di fatto, è articolato in Capitoli, misure, [attività] e settori di intervento (si veda la figura che segue);
- rispettare i pochi vincoli di concentrazione delle risorse del periodo 2028-2034 (riguardano il c.d. “obiettivo di spesa per il clima e l’ambiente” e gli “obiettivi sociali”); [3]
- definire il sistema *performance oriented* per il rimborso delle spese, che sarà un sistema *output-based*, ossia ancorato agli indicatori di realizzazione. [4]

Fig. 1 – Articolazione dei Capitoli dei PPNR 2028-2034



(*) La proposta di regolamento sul *performance framework* rimarca che una misura «può consistere in una o più attività» e definisce una attività come «una iniziativa specifica intrapresa per contribuire al conseguimento di un obiettivo fissato, che può corrispondere a una misura contenuta nei Piani».

gue, ripresa direttamente dalle Linee guida della Commissione, fornisce alcuni esempi molto chiari sull'esigenza di abbinare ad ogni misura, almeno un campo di intervento.

Fig. 2 – Esempio ex Linee guida della Commissione di abbinamento di misure e settori di intervento nei PPNR 2028-2034

Come collegare le misure dei PPNR 2028-2034 ai settori di intervento

MISURE	SETTORI
Ristrutturazione profonda di alloggi pubblici per l'edilizia sociale	206 Ristrutturazione media e profonda degli edifici per quanto riguarda l'edilizia sociale
Formazione sulle competenze digitali di base	129 Competenze digitali di base
Sostegno per giovani disoccupati	443 Sostegno specifico all'occupazione giovanile
Riforme del settore della formazione professionale	126 Politiche e quadro normativo in materia di istruzione e formazione professionale
Riforme sul rilascio di permessi pubblici (per le imprese)	74 Contesto imprenditoriale e quadro normativo

cura le proposte di regolamento qui trattate – ex Comunicazioni COM(2025) 565 e COM(2025) 545 – e le recenti Linee guida sull’elaborazione dei PPNR, tuttavia, emerge chiaramente che in sede di formulazione dei vari Capitoli sarà opportuno considerare anche le **attività** (ho già evidenziato questo aspetto nella figura 1).

L’**art. 2 della proposta di regolamento sul *performance framework***, che riporta le “definizioni”, qualifica un’**attività** come “una iniziativa specifica intrapresa per contribuire al conseguimento di un obiettivo fissato, che può corrispondere a una misura contenuta nei Piani”.

Sempre le definizioni dell’**art. 2** chiariscono che una misura “può contenere una o più attività”.

8. L’esigenza di considerare anche le singole attività è dimostrata nitidamente da due passaggi delle recenti Linee guida:

- “gli Stati possono raggruppare diversi tipi di attività in una misura se: (i) queste attività sono descritte nella misura; (ii) queste attività comportano lo stesso tasso di contribuzione” (si veda l’ultimo capoverso a p. 15);
- “se uno Stato raggruppa diverse attività in una singola misura, emerge la necessità di associare più campi di intervento a quella misura” (si veda l’ultimo capoverso a p. 17).

Le Linee guida riportano una tabella di esempio (v. p. 18) che chiarisce molto bene questi aspetti e, quindi, ripropongo nella figura che segue.

Fig. 3 – Esempi di attività basate sull’assegnazione ripetuta degli stessi settori di intervento

MISURE	ATTIVITÀ	SETTORI DI INTERVENTO
Misura 1 – Gestione delle frontiere	Acquisto di strumenti di sorveglianza delle frontiere	323 Sostegno alla gestione europea integrata delle frontiere
Misura 1 – Gestione delle frontiere	Costruzione di alloggi	323 Sostegno alla gestione europea integrata delle frontiere
Misura 2 – Sostegno decrescente al reddito per superficie	Sostegno decrescente ai giovani agricoltori	2 Sostegno mirato al reddito degli agricoltori
Misura 2 – Sostegno decrescente al reddito per superficie	Sostegno decrescente dei pagamenti di base	2 Sostegno mirato al reddito degli agricoltori

Fonte: EC, Draft guidance on the implementation of the National and Regional Partnership Plans, p. 19.

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

post di quest'anno sulle proposte regolamentari sui PPNR 2028-2034 ho rimarcato che una delle grandi novità per il **Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)** è che esso finanzierà anche interventi per sostenere le capacità di difesa dell'UE. [5]

Tali interventi dovrebbero essere associati al **settore strategico di livello 2 Difesa**.

Tale settore strategico di livello 2 – su cui vi sarà certamente grande pressione da parte della Commissione, alla luce della crescente centralità dell'orientamento all'autonomia strategica (autonomia economica e militare) delle politiche europee – è articolato nei seguenti settori di intervento:

404 Espansione industriale e resilienza dell'industria della difesa.

405 Appalti collaborativi nel settore della difesa.

406 Mobilità militare.

407 Infrastrutture militari (esclusa la mobilità militare).

408 Sostegno ai partner strategici e ai loro ecosistemi industriali nel settore della difesa (qui per partner strategici vanno intesi Paesi Terzi e, non a caso, gli indicatori riportano riferimenti espliciti all'Ucraina).

A meno di mie sviste, le Linee guida della Commissione non riportano indicazioni ed esempi riferiti a questi settori. Peccato. Dal momento che si tratta di settori la cui formulazione è particolarmente generica, sarebbe stata utile qualche indicazione più chiara della Commissione su quali tipologie di interventi intesi a sostenere le capacità di difesa potrebbero essere finanziati dal FESR. [6]

[1] L'**art. 21 della proposta di regolamento quadro** pone in luce che: (i) il piano comprende Capitoli nazionali, settoriali e, se del caso, regionali e territoriali; (ii) il Piano comprende misure che costituiscono un pacchetto completo e coerente.

Nell'**art. 22** (Prescrizioni per il Piano) viene rimarcato che lo Stato Membro deve fornire "l'elenco delle misure raggruppate in Capitoli, compresi gli Obiettivi Generali e Specifici perseguiti primariamente da ciascuna di esse e l'elenco dei traguardi quantitativi e qualitativi, con la relativa data di completamento nel corso del periodo di programmazione".

[2] Preme evidenziare che i "settori di intervento" della programmazione 2021-2027, riportati nell'Allegato I al Reg. (UE) 2021/1060 (Regolamento sulle Disposizioni Comuni sui Fondi Strutturali), sono circoscritti alla politica di coesione. Quelli riportati nell'Allegato I alla proposta di regolamento sul **performance framework**, invece, si applicano all'intero Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 e, anche per questo motivo, sono dei "contenitori" molto ampi e piuttosto generici. Si spera che il negoziato conduca a un aumento del loro numero e ad una loro migliore definizione, in modo da avere un quadro di programmazione più chiaro per tutti.

[3] Gli "obiettivi sociali" dell'Unione sono trattati in diversi articoli della proposta di regolamento quadro, nel suo Allegato VI e anche nella proposta di regolamento sul

performance framework.

Gli obiettivi inerenti alla mitigazione del surriscaldamento climatico e all'ambiente sono trattati solo nell'**art. 4** nella proposta di regolamento sul *performance framework*.

L'**Allegato III** a quest'ultima proposta di regolamento dispone che almeno il 43% delle risorse finanziarie dei Piani degli Stati sia destinato al raggiungimento degli obiettivi sul clima e sull'ambiente. Preme evidenziare che dalla base di calcolo saranno escluse le spese per la difesa e la sicurezza.

[4] I settori di intervento (in totale 543) sono riportati nell'**Allegato I alla proposta di regolamento sul *performance framework***.

L'**Allegato I** – 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 dell'UE" 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 il post dello scorso 10 ottobre).

[5] Il FESR finanzia due diversi **Obiettivi Specifici (OS)** dei PPNR di ciascun Stato Membro (riportati nella loro formulazione iniziale, poi leggermente corretta dal "testo di compromesso" del Consiglio):

- **Favorire la prosperità sostenibile dell'Unione in tutte le regioni (Prosperità sostenibile).**
- **Sostenere le capacità di difesa e la sicurezza dell'Unione**

in tutte le regioni (Difesa e sicurezza).

La proposta della Commissione – per quel che concerne il ***policy field* 3b.1 Rafforzare la base industriale della difesa dell'UE e la mobilità militare** – risente della mancanza di indicazioni puntuali sia su investimenti finanziabili e non finanziabili da questo *policy field* che sulle tecnologie concretamente finanziabili. A fronte di indicazioni puntuali, al momento si può presumere che le tecnologie che verranno finanziate siano le “tecnologie di difesa” illustrate nel **Reg. (UE) 2025/2653** (dicembre 2025), che, emendando il **Reg. (UE) 2024/795**, ha introdotto il IV cluster delle “*tecnologie di difesa*” all'interno della ***Strategic Technologies for Europe Platform – STEP***.

[6] Questo breve articolo è stato realizzato senza il supporto di strumenti di Intelligenza Artificiale.