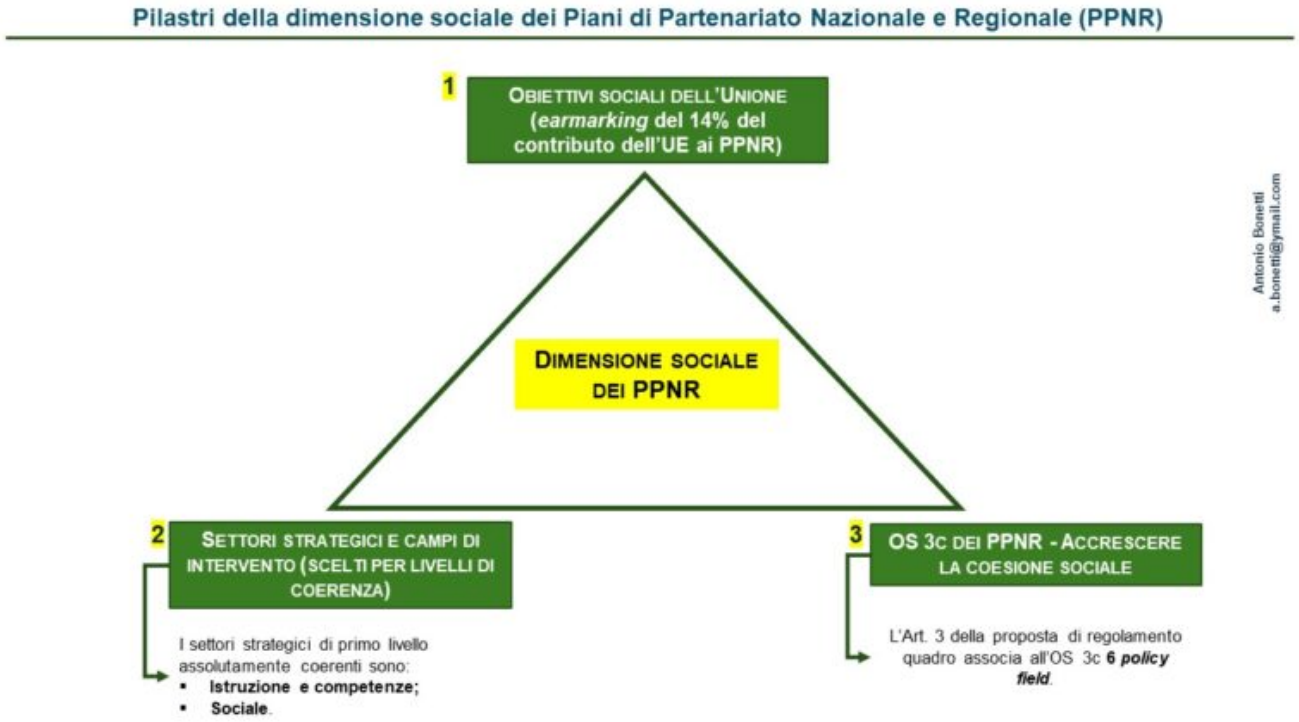
Nuova programmazione europea 2028-2034: la dimensione sociale dei Piani di Partenariato Nazionale e Regionale

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | November 20, 2026



Politiche strutturali dell'UE nel periodo 2028-2034 e Piani di Partenariato Nazionale e Regionale

1. La Commissione ha proposto che le politiche strutturali dell'UE (la politica di coesione intesa a ridurre i divari di sviluppo delle regioni europee, gli interventi per lo sviluppo

rurale della PAC e quelli della politica comune della pesca) e gli interventi per la gestione delle frontiere esterne e dei flussi migratori, nel periodo 2028-2034, siano attuati tramite dei Piani unici per ciascuno degli Stati Membri (**Piani di Partenariato Nazionale e Regionale**).

I negoziati sono ancora in corso, ma già si sta dibattendo su come si dovranno elaborare i **Piani di Partenariato Nazionale e Regionale (PPNR).**

2. I **PPNR** sono disciplinati dalla proposta di regolamento-quadro (PRQ) avanzata dalla Commissione con la Comunicazione COM(2025) 565 del 16/07/2025, poi emendata dal Consiglio (nell'ambito del negoziato, il Consiglio ha rilasciato il "testo di compromesso" sulla PRQ il 16 giugno scorso).
Al finanziamento dei PPNR concorrono il **FESR** e il **FSE** come parte di un Fondo "unico" in cui sono stati inglobati altri strumenti di finanziamento a gestione concorrente dell'UE.

3. Le proposte di regolamento verticali iniziali su FESR e su FSE sono molto sintetiche e, diversamente dal passato, non riportano né un elenco di obiettivi di politica economica "diretti" (quali sono gli Obiettivi Specifici del periodo 21-27 che sono riportati nei Regolamenti verticali), né un chiaro elenco di azioni ammissibili e non ammissibili.
Il "sistema di obiettivi" del Fondo "unico" e dei PPNR viene completamente delineato dall'Art. 2 (Obiettivi Generali – OG) e dall'Art. 3 della PRQ (Obiettivi Specifici – OS).
L'Art. 3 riporta parimenti un elenco di ambiti di *policy* (*policy field*) che si possono associare agli Obiettivi Specifici (OS). [1]

4. Come ho argomentato nel precedente post, gli OG e gli OS si configurano più come dei meri riferimenti giuridici e politici, che non come due livelli logici concatenati di un sistema di programmazione per "catene logiche". Appare opportuno, pertanto, formulare il disegno strategico dei PPNR non sulla base dell'identificazione di una possibile "catena logica" fra OG, OS, ambiti di *policy* (in totale 28) indicati dall'Art. 3 e interventi di politica economica da finanziare,

bensì prendendo come termini di riferimento la griglia completa di settori strategici di primo livello, settori strategici di secondo livello, settori di intervento (campi di intervento), coefficienti dell'UE e indicatori di realizzazione e di risultato riportata nell'Allegato I alla proposta di regolamento sul *performance framework* di tutte le politiche europee nel periodo 2028-2034 (ex Comunicazione COM(2025) 545 del 16/07/2025).
L'elaborazione del disegno strategico dovrà ovviamente tenere parimenti conto del sistema di rimborso delle spese degli Stati Membri *performance-oriented* che caratterizzerà Fondo "unico" e PPNR (questione complessa non trattata qui).
5. Date queste premesse, al momento non è ancora perfettamente chiaro quali saranno i perimetri di intervento del FESR e del FSE nell'ambito dei PPNR, quantunque il negoziato in corso lasci filtrare il rischio che la Commissione abbia conservato l'indicazione FESR e FSE semplicemente in quanto tali strumenti sono espressamente citati nel Trattato sul Funzionamento dell'UE. L'impressione è che la Commissione ragioni, ormai, considerando davvero il Fondo "unico" che li ha inglobati quale unico riferimento finanziario e non intenda programmarli come strumenti autonomi (anche se formalmente conservano una stringata base giuridica autonoma).
Ciò detto, nel primo semestre di quest'anno sul blog ho dedicato diversi post al rafforzamento della dimensione industriale della politica di coesione come riformata nel corso del 2025 e, più specificamente, degli interventi in linea di principio ascrivibili al FESR.

Nel presente post vorrei iniziare a condividere delle mie considerazioni sulla **dimensione sociale dei PPNR 2028-2024** (dimensione sociale che, in linea di principio dovrebbe essere coperta dal **FSE**, dal **Fondo Sociale per il Clima** e anche dallo **strumento per il sostegno in materia di asilo, migrazione e integrazione**, ex FAMI delle programmazioni 2014-2020 e 2021-2027).

La dimensione sociale dei Piani di Partenariato Nazionale e Regionale 2028-2034

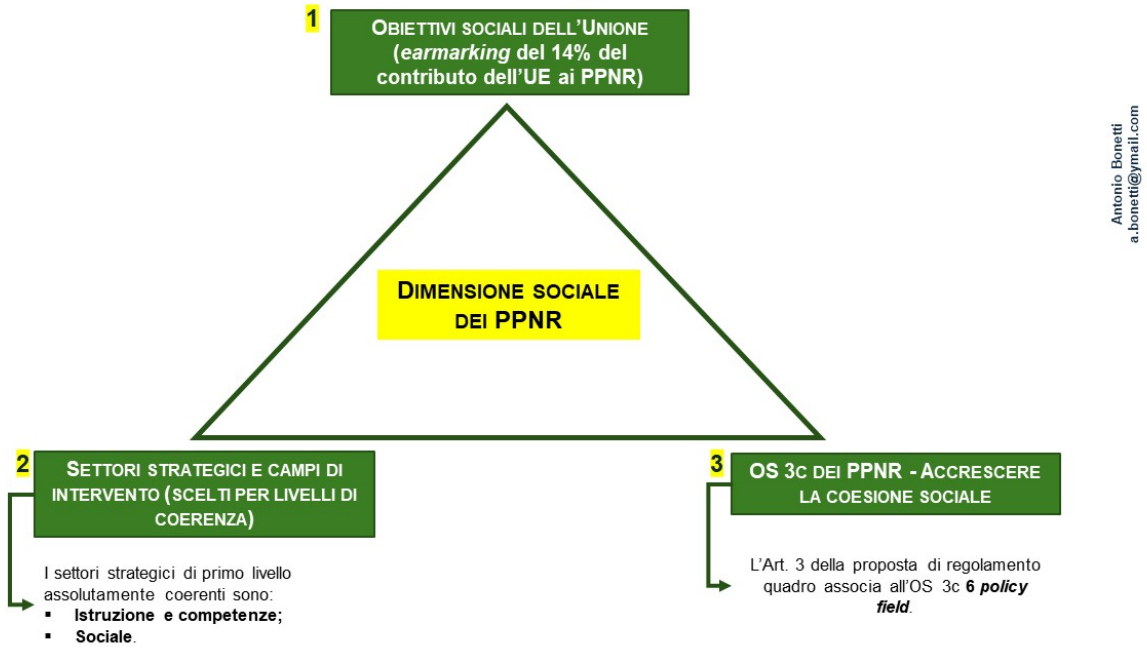
6. La **dimensione sociale dei PPNR 2028-2024**, come sintetizza la figura che segue, poggia su almeno tre pilastri che riporto secondo un ordine che riflette il mio giudizio sulla loro importanza relativa:

• il **vincolo di concentrazione tematica sugli "obiettivi sociali" dell'UE**, introdotti dall'Art. 10 della PRQ e poi trattati in diverse altre parti sia della PRQ che della proposta di regolamento sul *performance framework* (da approfondire in un post successivo); [2]

• i **settori strategici di primo livello, i settori strategici di secondo livello e i settori di intervento (campi di intervento) che concorrono a realizzare la dimensione sociale dei PPNR** (si vedano ambedue le figure che seguono);

• l'**OS 3c Accrescere la coesione sociale mediante il sostegno alle persone e il rafforzamento della società e del modello sociale europeo** e i 6 *policy field* ad esso associati (ex Art. 3 della PRQ).

Fig. 1 – Pilastri della dimensione sociale dei PPNR 2028-2034



on il precedente articolo sul blog, vorrei chiudere questo post ribadendo che per la formulazione del disegno strategico dei Piani – che dovranno essere articolati in capitoli settoriali (a cui aggiungere, su scelta autonoma degli Stati, dei capitoli territoriali) e misure – sarà opportuno individuare i capitoli settoriali da inserire nei Piani fra i **106 settori strategici di secondo livello (settori strategici di livello 2)** riportati nell'All. I alla proposta di regolamento sul *performance framework*. [3]

Per definire la dimensione sociale dei loro Piani, pertanto, gli Stati Membri potrebbero:

• individuare tre cluster di settori strategici di primo livello (di livello 1) pertinenti (nel cluster dei settori strategici di primo livello direttamente funzionali alla dimensione sociale dei PPNR e al rispetto del vincolo di *earmarking* sugli "obiettivo sociali" sarei del parere di inserire assolutamente **Istruzione e competenze** e **Sociale**);

• individuare, all'interno di ciascuno dei settori strategici di livello 1, quei settori strategici di livello 2 che possono essere effettivamente selezionati quali capitoli "sociali" dei PPNR (appunto per il fatto che personalmente considererei semplice e pragmatico individuare nei settori strategici di

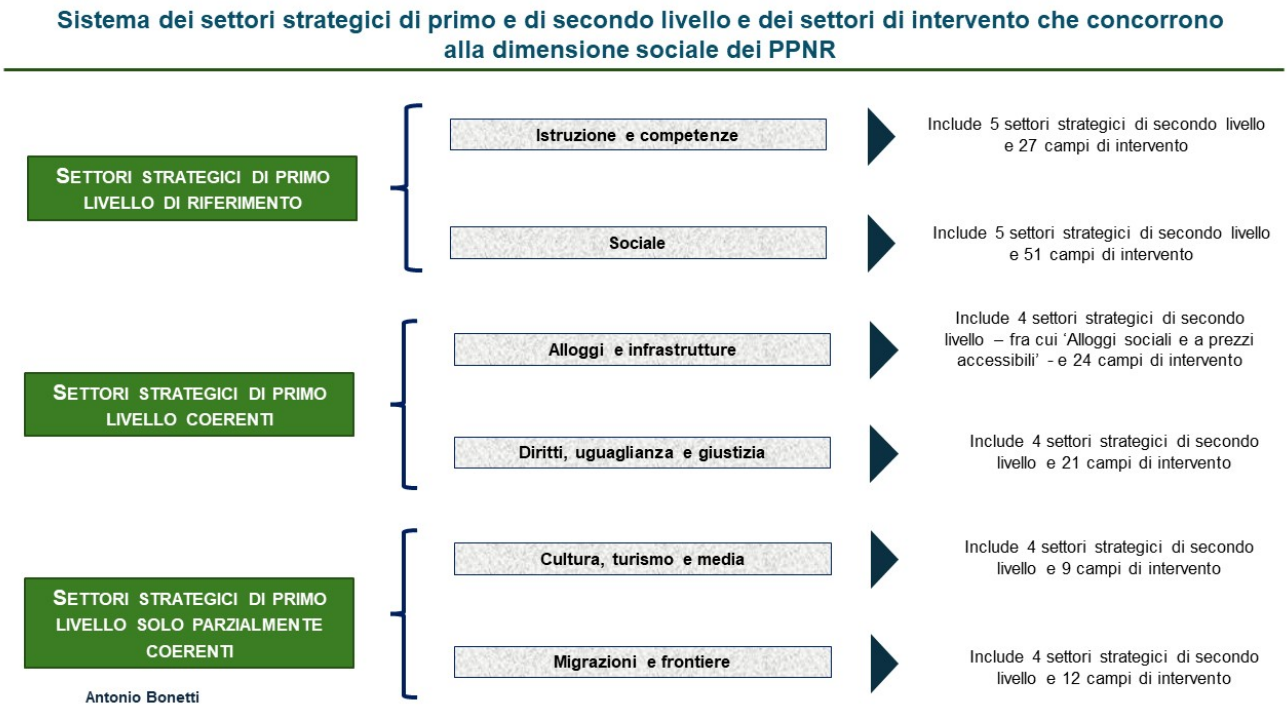
livello 2 i capitoli dei PPNR); [4]
• individuare all'interno dei settori strategici di livello 2, gli specifici settori di intervento da inserire nei PPNR, tenendo conto di almeno due aspetti: (i) il tipo di azioni di politica economica che si vorranno inserire nei Piani; (ii) il coefficiente dell'UE associato a ciascun settore – articolato in tre livelli di coefficienti (0%; 40%; 100%) – applicato per misurare il contributo di ciascun settore agli "obiettivi sociali" (si veda la figura che segue). [5]

8. Le scelte su settori strategici di livello 2 (capitoli) e settori di intervento sono scelte discrezionali degli Stati Membri, ma andranno negoziati con le Istituzioni dell'UE, anche sulla base di considerazioni tecniche, in quanto:
• alcuni settori strategici di livello 2 potenzialmente funzionali al raggiungimento degli "obiettivi sociali" fin qui sono stati attuati tramite degli strumenti "a gestione diretta" (è questo il caso di quelli abbinati al settore strategico di primo livello Diritti, uguaglianza e giustizia);
• se, da un lato, è nell'ordine naturale delle cose che i 18 settori di livello 1 e i 106 settori di livello 2 siano formulati in termini alquanto ampi, così non è per i 543 settori di intervento. I settori di intervento, infatti, sono definiti, sovente, in termini alquanto generici e questo è assolutamente disdicevole. Questa scelta, inevitabilmente, implica che i decisori politici degli Stati Membri non abbiano una informazione completa e sufficientemente chiara sui termini del negoziato e, di converso, rafforza la posizione negoziale della Commissione (la quale impone i termini negoziali dall'alto, senza chiarirli in modo sufficientemente chiaro). A mio modesto avviso questo è un aspetto ampiamente trascurato del negoziato in corso. Uno degli aspetti su cui dovrebbe insistere il Parlamento Europeo è che vengano definiti in termini molto più chiari e puntuali settori di intervento e interventi potenzialmente finanziabili [6].

Fig. 2 – Sistema dei settori strategici di livello 1 e di livello 2 e dei settori di intervento

che concorrono alla dimensione sociale dei PPNR 2028-2034

*
*
*



[1] L'Art. 2 della proposta di regolamento iniziale indica 5 Obiettivi Generali (OG) elencandoli con le prime lettere dell'alfabeto.
L'Art. 3 indica 5 Obiettivi Specifici (OS) elencandoli con le prime lettere dell'alfabeto. Per questo motivo si parla di OG 2a e di OS 3a e 3b (corrispondenti all'OG 2a) e così via.
La stessa logica di elencazione si applica ai *policy field*.
Il "testo di compromesso parziale" sulla PRQ approvato dal Consiglio il 16 giugno scorso ha aggiunto un sesto Obiettivo Specifico ai cinque della proposta iniziale, chiarendo meglio la missione peculiare del Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione, del Fondo per la gestione dei flussi alle frontiere e la politica dei visti e del Fondo per la Sicurezza Interna (si veda la figura che segue).

Fig. 3 – Obiettivi Specifici (OS) del Fondo "unico" e dei PPNR

Obiettivi Specifici del Fondo 'unico' per le politiche strutturali 2028-2034 e dei PPNR ex art. 3 della proposta di regolamento-quadro

COM(2025) 565 (16 luglio 2025)	Testo di compromesso del Consiglio (16 giugno 2026)
OS 3a Favorire la prosperità sostenibile dell'Unione in tutte le regioni	Favorire la prosperità sostenibile, la competitività e la coesione dell'Unione in tutte le regioni
OS 3b Sostenere le capacità di difesa e la sicurezza dell'Unione in tutte le regioni	Sostenere le capacità di difesa, la resilienza, la preparazione, la protezione civile e la sicurezza dell'Unione in tutte le regioni
OS 3c Accrescere la coesione sociale mediante il sostegno alle persone e il rafforzamento delle società e del modello sociale dell'Unione	Accrescere la coesione sociale mediante il sostegno alle persone e il rafforzamento delle società e del modello sociale dell'Unione, anche attraverso sperimentazione e innovazione sociale
OS 3d Mantenere la qualità della vita nell'Unione	Mantenere la qualità della vita nell'Unione, attraverso agricoltura, foreste e pesca competitive, sostenibili, attrattive e resilienti
OS 3e Proteggere e rafforzare i diritti fondamentali, la democrazia, l'uguaglianza e lo stato di diritto e affermare i valori dell'Unione	Proteggere e rafforzare i diritti fondamentali, la democrazia, il buon governo, l'uguaglianza e lo stato di diritto e affermare i valori dell'Unione
	Sostenere gli obiettivi settoriali del Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione, del Fondo per la gestione dei flussi alle frontiere e la politica dei visti e del Fondo per la Sicurezza Interna (*)

Antonio Bonetti
a.bonetti@ymail.com

(*) Obiettivo Specifico introdotto dal testo di compromesso del Consiglio esprimendo meglio alcune indicazioni un po' generiche della proposta iniziale del regolamento-quadro ex COM(2025) 565.

[2] Il par. 5 dell',

Art. 10 della PRQ sul "bilancio" del Fondo "unico" dispone che almeno il 14% del contributo finanziario dell'UE al Piano (e di quella del prestito potenzialmente disponibile per gli Stati Membri ex artt. 18-19 della PRQ), calcolato utilizzando i coefficienti di cui al regolamento sul *performance framework*, è destinato al conseguimento degli "obiettivi sociali" dell'UE (dalla base di calcolo sono escluse la dotazione degli interventi della PAC e quella del Fondo Sociale per il Clima).

[3] In sede di formulazione dei PPNR bisognerà assolutamente tenere conto di come, in passato, i Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali abbiano sempre dovuto bilanciare un approccio *top down* che richiedeva di formularli tenendo conto delle priorità del quadro di *policy* sovraordinato dell'UE e un approccio *bottom up* che sarebbe proprio degli interventi di politica economica rivolto ai territori. Per i PPNR 2028-2034 l'approccio è decisamente *top down* ed essi sono pensati dalla Commissione come strumenti per affrontare le "sfide" definite dal Consiglio nelle **Raccomandazioni Specifiche per Paese** annuali e in altri documenti di indirizzo di lungo termine. A mio avviso non è un caso che lo scorso 5 novembre la Commissione abbia varato un pacchetto di proposte per

migliorare i sistemi di Istruzione e Formazione Professionale di tutti gli Stati, imperniato su due Comunicazioni e due Proposte di Raccomandazione del Consiglio, denominato “Istruzione e competenze”, ossia esattamente come il settore strategico di livello 1 che riguarda istruzione, formazione professionale e giovani dei PPNR 2028-2034.

[4] La scelta di alcuni settori strategici di livello 1 e di livello 2 da considerare funzionali alla dimensione sociale dei Piani è alquanto complessa per il fatto che i settori strategici e i campi di intervento fanno riferimento alle spese dell’intero Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 e non solo alle spese delle politiche a gestione concorrente.

Essa, inoltre, è ampiamente condizionata anche dal coefficiente abbinato ai settori di intervento per misurare il conseguimento degli “obiettivi sociali” dell’UE. Questo è il caso dei settori strategici di livello 2 del **settore strategico sovraordinato Cultura, turismo e media**. Come si evince dalla tavola sinottica inserita nella figura che segue, per diversi settori di intervento è previsto un coefficiente dell’UE del 40% per determinare il contributo agli “obiettivi sociali”.

Fig. 4 – Settori e “coefficienti dell’UE” per alcuni dei settori strategici di livello 2 del settore strategico di livello 1 Cultura, turismo e media

Settori e "coefficienti dell'UE" per alcuni dei settori strategici di livello 2 del settore strategico di livello 1 Cultura, turismo e media

Settore strategico di livello 1 Cultura, turismo e media		Coefficienti dell'UE (*)			
Settori strategici di livello 2	Settori di intervento (campi di intervento)	CCM	CCA	ENV	SOC
Settori culturali e creativi	87. Attività e servizi creativi, culturali e artistici	0%	0%	0%	40%
	88. Riqualificazione materiale e sicurezza degli spazi pubblici	0%	0%	0%	0%
Media	-	-	-	-	-
Riforme	-	-	-	-	-
Turismo	93. Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale e dei servizi turistici (infrastrutture escluse)	0%	0%	0%	40%
	94. Sostegno finanziario per il turismo	0%	0%	0%	40%
	95. Sostegno finanziario al turismo per attività turistiche sostenibili	40%	40%	40%	40%

(*) CCM: mitigazione dei cambiamenti climatici. CCA: adattamento e resilienza ai cambiamenti climatici. ENV: ambiente. SOC: sociale.

Antonio Bonetti
a.bonetti@ymail.com

[5] L'Allegato I della proposta di regolamento sul *performance framework* – conformemente alle disposizioni dell'Art. 8 della stessa – consiste in una tabella le cui colonne riportano:

- i settori strategici di primo livello, o di livello 1 (in totale 18);
- i settori strategici di secondo livello, o di livello 2 (in totale 106, di cui alcuni da associare all'Azione esterna dell'UE);
- i settori di intervento (campi di intervento), che vengono definiti come una categoria standardizzata e predefinita utilizzata per classificare le attività sostenute (in totale sono 543, di cui 60 destinati alle riforme);
- 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.

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