

Piani di Partenariato Nazionale e Regionale 2028-2034: sfide a cui intendendono rispondere e obiettivi perseguiti

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | October 20, 2026



1. La gestione dei Fondi dell'UE caratterizzati da una pre-allocazione di risorse a livello nazionale (e, nel caso dei **Fondi Strutturali**, anche a livello di macro-categorie di regioni) e da un sistema di gestione multi-livello subirà un autentico *turn around* nel periodo 2028-2034, dal momento che:

- 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 include i Fondi Strutturali;
- i Fondi Strutturali (FESR e FSE) avranno una base giuridica autonoma (molto più stringata che non nei precedenti periodi di programmazione), ma non avranno più una dotazione di risorse pre-assegnata;
- il Fondo "unico", come già illustrato in vari post, sarà attuato in primo luogo tramite dei **Piani di Partenariato Nazionale e Regionale (PPNR)**, che saranno dei Piani unici per ciascuno degli Stati Membri;
- la formulazione dei Piani, formalmente, salvaguarda il sistema di programmazione concorrente di più livelli di governo e il principio di partenariato istituzionale, ma di fatto viene ampiamente ridimensionato il ruolo delle Amministrazioni regionali nella fase di programmazione. Al contempo, per ora non è affatto chiaro quale sarà il loro ruolo in sede di attuazione. [1]

2. L'Art. 21 della proposta di regolamento sul Fondo "unico" e sui PPNR – Comunicazione COM (2025) 565 – dispone che:

- ciascuno Stato Membro prepara e presenta alla Commissione il Piano, in cui delinea il proprio "programma di riforme, investimenti e altri interventi".
- "ciascun Piano comprende misure che costituiscono un pacchetto completo e coerente (le misure sono definite (v. Art. 4) "una riforma, un investimento o un altro intervento a livello nazionale o subnazionale"). [2]

La Commissione, il 22 luglio scorso, ha rilasciato una bozza di Linee guida su preparazione e attuazione dei Piani, in cui ha spiegato meglio due elementi molto rilevanti:

- la definizione di riforme, investimenti e altri interventi, qualificando meglio questi ultimi come interventi basati sugli output (attività che non rientrano tra riforme o investimenti e per i quali il contributo dell'UE si calcola come valore unitario dell'output per output ottenuto). Gli interventi

basati sugli output interessano soprattutto PAC, politica della pesca e strumenti per la gestione dei visti e il controllo dei flussi di migranti;

- “la misura dovrebbe consistere in una riforma, un investimento o un intervento basato sugli output, ma non in una loro combinazione” (si veda: **European Commission, *Draft guidance on the implementation of the National and Regional Partnership Plans***, p. 5).

3. L’Art. 22 (Prescrizioni per il Piano), che, di fatto, delinea la struttura dell’intero Piano, richiede che esso debba essere formulato seguendo pedissequamente il modello riportato nell’Allegato V alla proposta di regolamento quadro. L’Allegato V, come illustrato nel precedente post, dispone che la struttura del PPNR sia articolata in due Titoli:

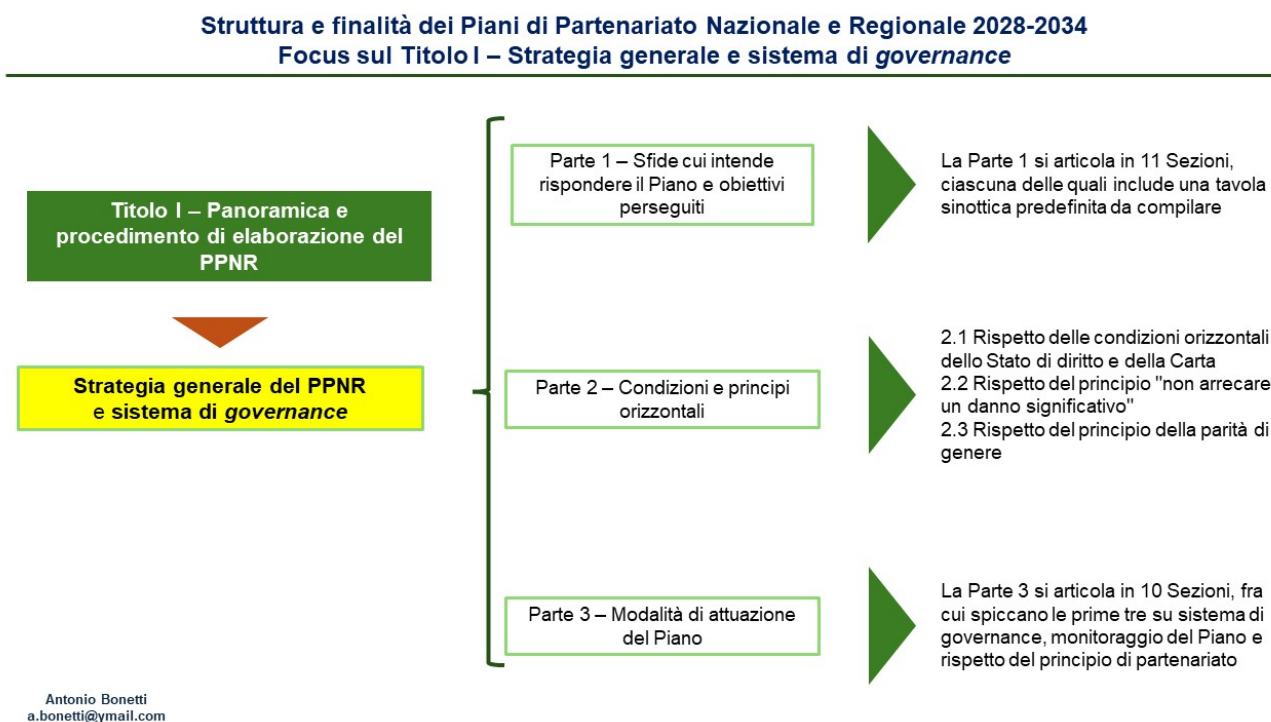
- il **Titolo I Panoramica e procedimento di elaborazione del PPNR**, è la parte in cui, in sostanza, gli Stati delinea strategia generale del PPNR e sistema di governance;

- 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* sulla base di traguardi quantitativi e qualitativi fissati per degli indicatori pertinenti alle misure inserite, scelti fra gli indicatori elencati nell’Allegato I alla **proposta di regolamento sul quadro di tracciamento delle spese di bilancio dell’UE per il periodo 2028-2034** (ex COM(2025) 545).

4. Il **Titolo I Panoramica e procedimento di elaborazione del PPNR** include tre Parti (si veda la figura 1).

La **Parte 1 del Titolo I (“Sfide cui intende rispondere il Piano e obiettivi perseguiti”)**, che si articola in undici Sezioni, ciascuna delle quali include una tabella predefinita da compilare, è intesa a dare corso alle disposizioni del primo ampio capoverso del par. 2 dell’Art. 22. Queste disposizioni, in pratica, vengono riportate nelle prime quattro Sezioni della Parte 1 del template di cui all’Allegato V al regolamento quadro.

Fig. 1 – Struttura del Titolo I dei PPNR 2028-2034



L
a
p
r
i
m
a
S
e
z
i
o
n
e
r

richiede di illustrare il contributo del Piano al conseguimento di tutti gli Obiettivi Specifici di cui all'Art. 3, tenendo conto delle sfide specifiche dello Stato Membro interessato. [3]

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".

La Sezione successiva dispone la descrizione delle **sfide specifiche dello Stato Membro**.

Bisogna indicare (si veda la tabella inserita nella figura che segue, ripresa dal modello di Piano con leggeri adattamenti), di fatto, il contributo a sfide/esigenze ex:

- **Raccomandazioni Specifiche per Paese (RSP)** approvate nell'ambito del "semestre europeo", prestando particolare attenzione al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali;
- **Raccomandazioni nazionali per la PAC;**

- **altre sfide riconducibili ad altre strategie pluriennali**, fra cui il c.d. “decennio digitale” di cui alla Decisione (UE) 2022/2481 e le relative tabelle di marcia nazionali.

Fig. 2 – Tabella par. 1.2 del modello per l’elaborazione del PPNR

Tabella par. 1.2 del modello per l’elaborazione del PPNR - Riferimento: articolo 22, paragrafo 2, lettera b)

Sfide/esigenze, inclusi i gruppi destinatari interessati	Livello nazionale o Regionale (nazionale per la PAC)	RSP; raccomandazione nazionale per la PAC e/o sfida pertinente	Misura/misure [Elenco degli ID e dei titoli delle misure]	Livello di finanziamento previsto
Sfida 1				
.....				
Sfida N				

Fonte: Allegato V alla proposta di regolamento quadro sui PPNR 2028-2034, con adattamenti

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

ioni della Parte 1 del Titolo I pongono in luce chiaramente come le Istituzioni europee considerino i Piani 28-34 che, in linea di principio, dovrebbero sostenere la dimensione territoriale delle politiche pubbliche europee, 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). [4]

Appare significativo, in questa luce, che l’Art. 21 qualifichi il Piano quale “programma di riforme, investimenti e altri interventi”.

Questa mia posizione è confermata dal fatto che la terza

Sezione 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.

6. A titolo di ulteriore conferma si richiama anche la Sezione 4 del Titolo I, che richiede la compilazione di una tavola sinottica per dimostrare, tramite un testo di appena 1.000 caratteri, la coerenza delle misure inserite dallo Stato Membro con importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI) e altri progetti (inclusi quelli che hanno ottenuto un “marchio di eccellenza”, o un “marchio di sovranità” ex Regolamento sulla **Strategic Technologies for Europe Platform – STEP**). [5]

Peraltro, il paragrafo 2.5 della Sezione 2 del Titolo II (Sezione in cui vanno descritte nel dettaglio le misure) conferma la stessa richiesta per ciascuna delle misure. Viene richiesto, infatti, di indicare se la misura contribuisce agli aspetti seguenti:

- Obiettivi del Mercato Unico (coerentemente con il “Rapporto Letta” e con la “Dichiarazione di Nicosia” sulla tabella di marcia “un'Europa, un mercato”); [6]
- *Important Projects of Common European interest (IPCEI)*;
- Progetti definiti dal Reg. (UE) 2024/1679 – Orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti;
- Sostegno del Piano ai progetti di interesse comune del Reg. (UE) 2022/869 – Orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee;
- Sostegno del Piano ad altri progetti transfrontalieri, transnazionali o multinazionali;
- Sostegno del Piano alle operazioni che hanno ottenuto un marchio.

7. Stante la natura molto particolare del Fondo “unico” 2028-2034, va tenuto in considerazione che esso ingloba una serie di Fondi che, tradizionalmente, si caratterizzano per un approccio *bottom-up* alla formulazione delle strategie e degli interventi e che costituiscono la colonna portante della dimensione territoriale delle politiche pubbliche dell’UE. L’approccio alla formulazione dei Piani mi pare sia assolutamente *top-down* e il modello di cui all’Allegato V richiede solo la verifica della pertinenza verticale con gli indirizzi strategici dell’UE nella fase attuale (competitività, autonomia strategica e sovranità tecnologica) e pongono assolutamente in secondo piano il rischio che gli interventi di sostegno a queste priorità siano interventi che spingano verso il rafforzamento delle polarizzazioni produttive e si acuiscano i divari territoriali.

Per concludere, appare abbastanza evidente che i Piani, di fatto, si configurano come meri strumenti di *enforcement* delle politiche pubbliche europee decise centralmente. Nell’ambito di Piani siffatti, come già evidenziato in diversi post degli ultimi mesi in cui ho esaminato i *policy field* associati agli Obiettivi Specifici nell’Art. 3 della proposta di regolamento quadro, per i Fondi Strutturali si sfarina completamente la loro missione originaria di strumenti volti a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale.

Speriamo che il “trilogo” fra le Istituzioni europee sulle proposte regolamentari modifichi ampiamente questa impostazione iniziale e, oltre una parte specifica del Piano dedicata integralmente alla PAC, ve ne sia una realmente dedicata interamente alla “politica di coesione” e, almeno per questa parte, muti ampiamente il modello di cui all’Allegato V e si recuperi una impostazione *place-based* e *bottom-up* degli interventi. [7]

[1] Per quanto concerne il ruolo delle Regioni sia nella fase di programmazione che, poi, in quella di gestione, le proposte

regolamentari demandano le scelte agli Stati in base al loro assetto giuridico-istituzionale.

[2] A titolo di completezza si ricorda che il negoziato può modificare ampiamente le proposte regolamentari iniziali, sia quelle che concernono il Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034, sia quelle che concernono il Fondo “unico” e il modello di elaborazione dei Piani. A tale riguardo si ricorda che il Consiglio:

- il 16 giugno ha rilasciato il “testo di compromesso parziale” sulla proposta di regolamento-quadro sui PPNR e sul 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 ingloba tutti gli strumenti di finanziamento europei caratterizzati da una pre-allocazione di finanza pubblica europea a livello nazionale, tra cui i Fondi Strutturali;
- il 26 giugno ha rilasciato una versione rivista della proposta di regolamento sul “*performance framework*” per il periodo 2028-2034 (ex Comunicazione COM(2025)545);
- il 29 giugno ha rilasciato una versione rivista delle proposte di regolamento su FESR e su FSE.

In questo post ho continuato a prendere come termini di riferimento paragrafi e tavole sinottiche dell’Allegato V, ma segnalo anche che diverse tavole da compilare sono state modificate dal “testo di compromesso” del Consiglio sulla proposta di regolamento “*performance framework*”.

[3] Il “testo di compromesso parziale” sulla proposta di regolamento-quadro 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 <i>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 (*)</i>

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.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.

go Fratesi, uno dei massimi esperti italiani di economia e politica regionale, ha illustrato il 12 ottobre scorso in un breve e magistrale articolo pubblicato su LaVoce.info ([“Più attenzione ai territori nelle Raccomandazioni dell'Europa”](#)), alcune difficoltà concettuali che ostacolano la realizzazione a livello regionale delle Raccomandazioni elaborate nell'ambito del “semestre europeo”.

[5] Le tecnologie strategiche critiche della STEP sono state inizialmente raggruppate in tre cluster:

- tecnologie digitali e innovazione delle tecnologie *deep tech* (microelettronica, intelligenza artificiale, *quantum computing*, *edge computing* e altre molto avanzate);
- tecnologie pulite ed efficienti nell'uso delle risorse (segnatamente tecnologie “a zero emissioni nette”);
- biotecnologie, incluse i medicinali critici.

Il **Reg. (UE) 2025/2653** (dicembre 2025), emendando il Reg. (UE) 2024/795, ha poi introdotto il IV cluster delle **“tecnologie di difesa”**.

[6] La **“Dichiarazione di Nicosia”** è la Dichiarazione comune del Parlamento Europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione (datata 24 aprile 2026) con cui è stata condivisa una tabella di marcia per realizzare, entro la fine del 2026,

[
4
]
I
L
P
R
O
F
E
S
S
O
R
U

cinque componenti strategiche del mercato unico:

- semplificazione delle norme;
- maggiore integrazione del mercato unico;
- promozione di un commercio forte;
- riduzione dei prezzi dell'energia e decarbonizzazione;
- impulso alla transizione digitale e all'Intelligenza Artificiale.

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