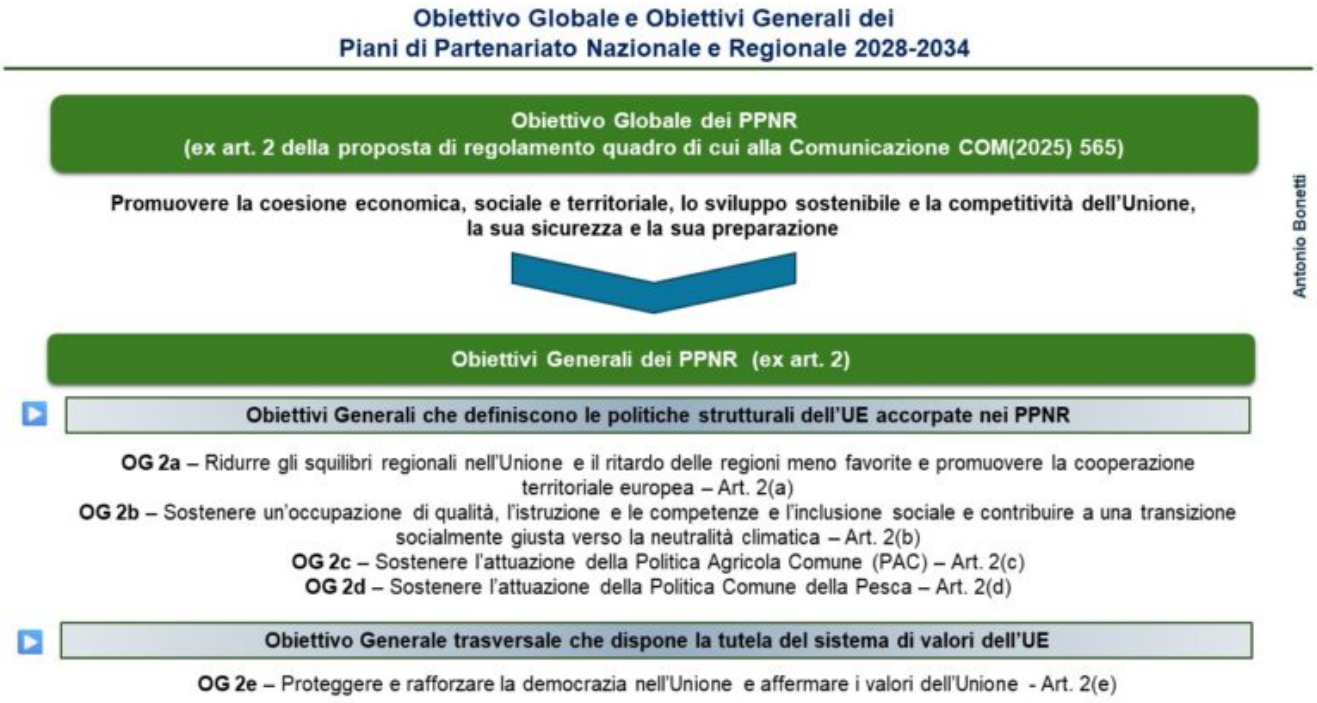
Una scelta di metodo radicale per l’elaborazione dei Piani di Partenariato Nazionale e Regionale 2028-2034: muovere direttamente dai settori strategici di secondo livello

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



1. Nell’ambito del **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell’UE** per il periodo 2028-2034, il **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** ingloba tutti gli strumenti di finanziamento europei caratterizzati da una pre-allocazione di finanza pubblica europea a livello nazionale, tra cui i **Fondi**

Strutturali (Fondo “unico” per le politiche strutturali del periodo 28-34).
Il Fondo “unico” sarà attuato in primo luogo tramite dei **Piani di Partenariato Nazionale e Regionale (PPNR)**, Piani unici per ciascuno degli Stati Membri.
2. L’Art. 21 della proposta di regolamento-quadro (PRQ) su Fondo “unico” e PPNR (ex Comunicazione COM(2025) 565) dispone che gli Stati preparano e presentano alla Commissione il loro Piano, in cui delineano il proprio programma di riforme, investimenti e altri interventi e che “il piano comprende capitoli nazionali, settoriali, e, se del caso, regionali e territoriali”.
L’Allegato V alla PRQ riporta un rigidissimo e articolato *template* per formulare i PPNR, suddiviso in due **Titoli**.
I **PPNR 2028-2034**, di fatto, verranno elaborati semplicemente compilando una congerie di tabelle predefinite (si vedano i precedenti post di ottobre).
Come si argomenta tra breve, l’elaborazione dei PPNR sarà fortemente indirizzata dalla **Proposta di Regolamento sul *Performance Framework* (PRPF)**, di cui alla Comunicazione COM(2025) 545, che, di fatto, delinea il sistema di tracciamento delle spese dell’UE per l’intero QFP 2028-2034.
3. L’Art. 21 della PRQ dispone parimenti che “ciascun Piano comprende misure che costituiscono un pacchetto completo e coerente”. [1]
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”.
L’Art. 2 della versione iniziale della PRQ riporta un elenco di 5 Obiettivi Generali (OG) dei PPNR.
L’Art. 3 riporta un elenco di 5 Obiettivi Specifici (OS) dei PPNR, a cui vengono associati 28 *policy field*. [2]
4. Questo significa che i termini di riferimento della

formulazione del disegno strategico dei Piani (stante l'esigenza formale di compilare pedissequamente le tabelle del template di cui all'All. V alla PRQ) sono **OG**, **OS** e ***policy field***?

A mio modesto avviso, no. Per varie ragioni.

5. Le ragioni principali sono:

• 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";

• gli OG definiti dall'Art. 2 della PRQ iniziale si limitano, fondamentalmente, a richiamare le politiche strutturali dell'UE, tradizionalmente caratterizzate da una forte focalizzazione territoriale e da un approccio *bottom up* alla formulazione di strategie di lungo termine e interventi da finanziare, che saranno parte dei PPNR (approccio "a silos"). Fra questi ve ne è uno di natura trasversale sulla difesa del sistema di valori dell'UE;

• gli OS definiti dall'Art. 3 della PRQ che si possono ricondurre alla politica di coesione come sostenuta finora da FESR e FSE, da un lato si possono collegare logicamente ai **due OG rilevanti per i Fondi Strutturali tradizionali** (**OG 2a** e **OG 2b**), ma ciò che salta agli occhi è che essi sono ampiamente coerenti con i primi punti programmatici del piano di lavoro della Commissione von der Leyen II per la legislatura europea 2024-2029, come evidenzia sinteticamente la figura che segue (per la programmazione 21-27 gli OS sono obiettivi di politica economica propri dei Fondi Strutturali, anche se certamente coerenti con il quadro di *policy* europeo sovraordinato);

• un legame di concatenazione logica significativo si può stabilire solo fra OS e ambiti di *policy* rilevanti per la programmazione degli interventi finanziati a valere dei Fondi Strutturali nell'ambito dei PPNR.

Figura 1 – OG e OS dei PPNR 2028-2034 e loro relazione con il piano di lavoro della Commissione per la legislatura europea 2024-2029



ione del disegno strategico dei Piani, pertanto, si pone l'esigenza di seguire, in termini logici, un approccio alternativo alla c.d. **"teoria del cambiamento"** (rappresentabile tramite delle "catene logiche" fra obiettivi e interventi di *policy*), che individua le azioni di politica economica da attuare a partire da un dato set di obiettivi (quali sono ad esempio gli Obiettivi di *Policy* e gli OS della programmazione in corso) e dalla ricostruzione logica dei nessi casuali fra obiettivi da raggiungere e interventi da finanziare. [3]

Molto pragmaticamente, sarà ben più ragionevole e *time-saving* prendere come termini di riferimento:

• la griglia completa di **settori strategici di primo livello**, **settori strategici di secondo livello**, **settori di intervento** (campi di intervento), c**oefficienti dell'UE** e **indicatori di realizzazione e di risultato** riportata nell'All. I alla PRPF; [4]

• gli unici due **vincoli di concentrazione "tematica"** delle risorse finanziarie del Fondo "unico" allocate sui PPNR, ossia il vincolo di concentrazione inerente al c.d. **"obiettivo di spesa per il clima e l'ambiente"** (si veda l'Art. 4 della PRPF) e quello inerente al c.d. **"obiettivo sociale"** (vincolo

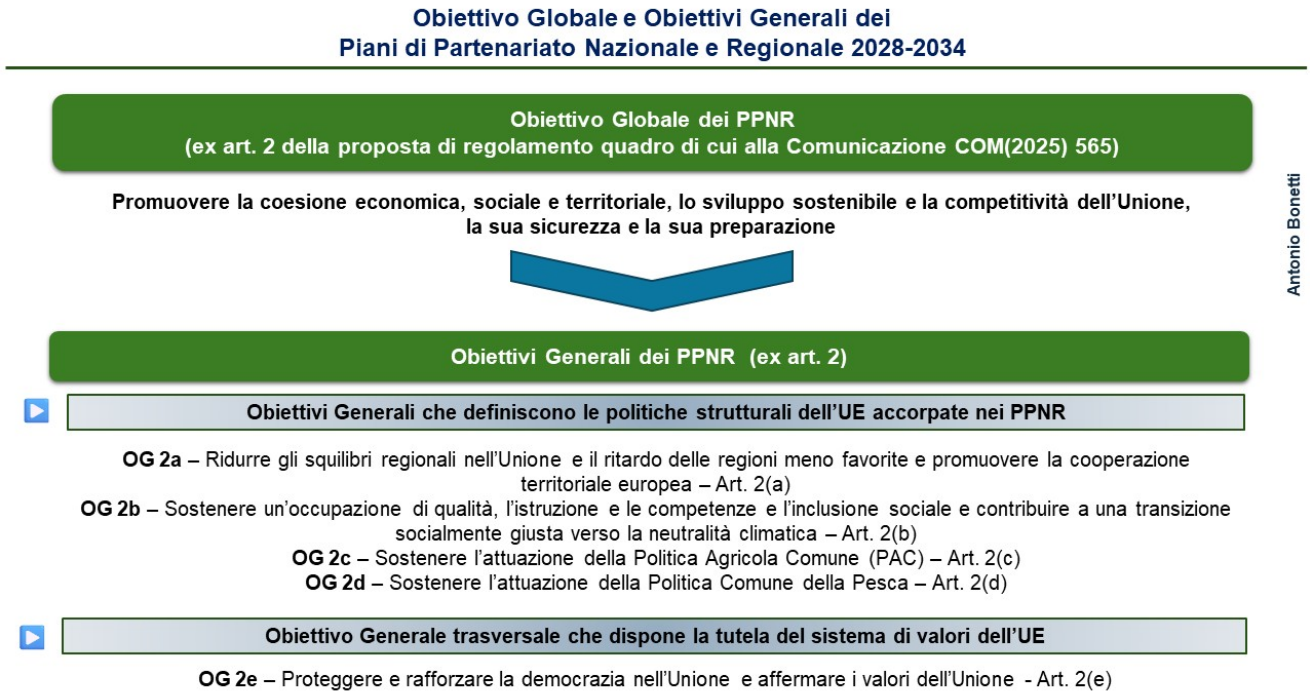
disciplinato sia dalla PRQ che dalla PRPF);
• la modalità di rimborso *output-based* delle spese che verranno sostenute a valere sui PPNR (questione alquanto complessa non affrontata qui).
In particolare, a mio modesto avviso, sarà opportuno individuare i **capitoli settoriali** da inserire nei Piani fra i **106 settori strategici di secondo livello** (settori strategici di livello 2) riportati nell'All. I al PRPF.
I settori strategici di primo livello (in tutto sono 18), infatti, sono macro-ambiti di *policy* troppo ampi per poterli considerare dei termini di programmazione concreti e adattabili integralmente a dei capitoli ascrivibili alla politica di coesione (ad esempio il settore strategico di primo livello Ambiente e clima riporta un settore strategico di secondo livello Silvicoltura che poco avrebbe a che fare con l'impostazione convenzionale della politica di coesione, mentre invece, se si considera il settore strategico di primo livello Istruzione e competenze, tutti i cinque settori strategici di secondo livello che vi sono abbinati si possono ricondurre alla politica di coesione come conosciuta finora).
7. Per la formulazione del disegno strategico dei capitoli settoriali dei Piani ascrivibili alla "nuova" politica di coesione delineata dalla "riforma Fitto" del 2025 e dalla stessa PRQ per i PPNR 2028-2034, in sostanza, si tratta di:
• selezionare i settori strategici di secondo livello considerati rilevanti dagli Stati Membri per perseguire obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale e individuare così i capitoli tematici;
• abbinare ai capitoli tematici (settori strategici di secondo livello), le misure (incluse le riforme) e i settori di intervento (in tutto sono 543);
• verificare, più che altro per rispettare i vincoli formali delle proposte regolamentari e del *template* di cui all'All. V alla PRQ, come le misure concorrano a perseguire gli OS di cui all'Art. 3 della PRQ. [5]
8. In conclusione, vorrei ribadire che queste indicazioni sono utili soltanto per darsi un approccio alla definizione del

disegno strategico dei PPNR alternativo alla “teoria del cambiamento”, approccio quest’ultimo che, mi sembra, sia stato completamente dismesso dalle proposte regolamentari per i PPNR.
Una volta che sarà più chiara l’articolazione in capitoli (settori strategici di secondo livello), la formulazione operativa dei PPNR dovrà assolutamente rispettare i molteplici vincoli indicati dai dispositivi regolamentari in corso di negoziazione, in particolare, quelli definiti dalle varie tabelle incluse nel *template* sui PPNR. [6]

****

[1] Le misure sono definite (Art. 4 della PRQ) “una riforma, un investimento o un altro intervento a livello nazionale o subnazionale”.
Si ricorda che la PRQ ex COM(2025) 565 è stata ampiamente rivista dal “testo di compromesso” del Consiglio (testo con cui il Consiglio ha presentato la sua posizione ufficiale in vista del “trilogo” con le altre Istituzioni europee), approvato il 16 giugno scorso. Ciò detto, per ora si fa qui riferimento alla Comunicazione iniziale della Commissione.
[2] L’Art. 2 della proposta di regolamento iniziale indica 5 Obiettivi Generali (OG) elencandoli con le prime lettere dell’alfabeto (si veda la tavola sinottica inserita nella figura che segue).

Fig. 2 – Obiettivi Globale e Obiettivi Generali del Fondo “unico” e dei PPNR ex Comunicazione COM(2025) 565



biettivi 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 28 *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.

[3] L'esercizio di ricostruzione della "catena logica" fra obiettivi di politica economica e interventi deliberati dai decisori pubblici può essere sintetizzata attraverso la **Matrice di Quadro Logico**, presentata molto sinteticamente all'interno della figura che segue.

Fig. 4 – Finalità e struttura della Matrice di Quadro Logico

Tabella 1 - Matrice di Quadro Logico

	Descrizione di obiettivi e azioni (*)	Indicatori quantificabili	Fonti di verifica degli indicatori	Condizioni esterne (rischi)
Obiettivi generali (*overall objectives*)				
Obiettivo specifico (strategic goal)				
Obiettivi operativi (*expected results*)				
Attività (*actions*)		Mezzi tecnici/Input	Risorse finanziarie	
				Pre-condizioni

(*) Questa colonna definisce la c.d. '**logica di intervento**' (la 'catena logica' di un dato progetto)

Tabella 2 – Logica di intervento di un progetto

Logica di intervento	Definizione (cos'è?)	Significato (a che domanda risponde?)
Obiettivi generali	I benefici sociali ed economici di medio e lungo termine al raggiungimento dei quali il progetto contribuirà	Perché il progetto è importante per la società?
Obiettivo specifico	Il beneficio "tangibile" per i beneficiari (il miglioramento di una condizione dei beneficiari o di un aspetto importante di una organizzazione)	Perché i beneficiari ne hanno bisogno?
Risultati	I servizi che i beneficiari riceveranno dal progetto	Cosa i beneficiari saranno in grado di fare, di sapere o di saper fare grazie alle attività del progetto.
Attività	Ciò che sarà fatto durante il progetto per garantire la fornitura dei servizi	Ciò che sarà fatto per fornire i servizi

Fonte: BUSSI F. (2001), *Progettare in partenariato. Guida alla conduzione di gruppi di lavoro con il metodo GOPP*, F. Angeli, Milano, *p. 42*

Antonio Bonetti
a.bonetti@ymail.com

[4] L’Allegato I della PRPF – conformemente alle disposizioni dell’Art. 8 della proposta regolamentare in parola – 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 alla proposta di 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 5 – 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@ymail.com

5 la Commissione aveva pubblicato, su impulso del titolare delle deleghe su coesione e riforme Raffaele Fitto, una Comunicazione-quadro che illustrava obiettivi e tratti distintivi di una radicale proposta di "modernizzazione" della Commissione (la Comunicazione **COM(2025) 163 "*A modernised Cohesion Policy: the Mid Term Review*"**). Questa Comunicazione ha inciso profondamente sia sul "perimetro" attuale della politica di coesione, che sul riesame intermedio dei Programmi 2021-2027 nel corso del 2025.

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