

Fondi Strutturali 2021-2027: la trasformazione “cosmetica” degli Obiettivi Tematici in Obiettivi Strategici

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | September 25, 2018



'The Commission's proposals for thematic concentration envisage a smaller but wider menu of five Policy Objectives to replace the previous eleven Thematic Objectives. This could be interpreted as a cosmetic change because the scope of action within priority objectives is wider and essentially covers all the previous thematic objectives.'

JOHN BACHTLER, CARLOS MENDEZ, and FIONA WISHLADE (2018) [1]

Strategia “Europe 2020”, concentrazione tematica dei Fondi Strutturali 2014-2020 e Obiettivi Tematici

Nel periodo 2014-2020 la programmazione delle politiche strutturali dell'UE cofinanziate dai **Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE)** è contraddistinta da un forte ancoraggio “top-down” alla strategia “**Europe 2020**” – approvata dal Consiglio Europeo nel giugno 2010 – e alle sue sette Iniziative Faro. [2]

Da un lato, pertanto, i Fondi SIE continuano ad essere il principale strumento della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE (politica regionale europea). Al contempo, essi sono stati pensati come il principale strumento di sostegno agli investimenti produttivi della strategia “**Europe 2020**”. Non a caso, tutti i **Fondi SIE – FESR, FSE, FEASR e FEAMP** – vengono disciplinati da un solo regolamento-quadro, il Reg. (UE) N. 1303/2013.

L'approccio strategico alla programmazione dei Fondi Strutturali e degli altri Fondi SIE (FEASR e FEAMP) è stato caratterizzato dall'approvazione di un documento di orientamento vincolante a livello comunitario denominato **Common Strategic Framework (CSF)**, che fornisce indirizzi strategici sulla politica di coesione, sulla politica di sviluppo rurale (II pilastro della Politica Agricola Comune) e sugli affari marittimi e la pesca (si vedano gli artt. 10-11 e l'Allegato I del Regolamento generale n. 1303/2013).

Il *Common Strategic Framework*, in sostanza, crea un ponte fra obiettivi della strategia “**Europe 2020**” e obiettivi specifici delle politiche strutturali dell'UE (politica di coesione, politica di sviluppo rurale e politica della pesca).

L'approccio strategico nel ciclo 2014-2020 implica, tra l'altro, un forte rafforzamento della concentrazione tematica

degli interventi dei Fondi Strutturali e degli altri Fondi SIE.

Nel Regolamento generale n. 1303/2013, infatti, vengono indicate 11 aree tematiche prioritarie sulla cui base indirizzare la programmazione degli interventi (art. 9), garantendone la coerenza con le priorità strategiche di "Europe 2020" e le sue sette Iniziative Faro (si veda la Figura 1).

Queste aree tematiche, indicate come **Obiettivi Tematici (OT)**, pertanto, trovano conferma anche negli Accordi di Partenariato nazionali e nei Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi SIE, in particolare in quelli regionali.

I primi sette OT sono coperti dal FESR, ma questo può intervenire "indirettamente" anche per finanziare gli altri quattro OT (si pensi, con riferimento all'Italia, al Programma Operativo Nazionale "Per la Scuola", imperniato sull'OT 10 e sull'OT 11, che prevede sia interventi del FESR sia interventi del FSE).

Gli **OT** indicati nel *Common Strategic Framework* come prioritari per il FSE sono gli OT 8, 9, 10 e 11. Il FSE, inoltre, dovrebbe parimenti incidere in modo indiretto sugli OT da 1 a 6.

Figura 1 – Corrispondenze fra priorità della strategia "Europe 2020" e Obiettivi Tematici dei Fondi SIE

Strategia "Europe 2020"	Quadro Strategico Comune (inerente le politiche territoriali dell'UE) Regolamenti sui Fondi SIE
-------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------



Priorità della strategia "Europe 2020"	OT dei Fondi SIE
Crescita intelligente	(1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
	(2) migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dell'Agenda digitale
	(3) favorire la competitività dei sistemi produttivi e in particolare delle PMI, del settore agricolo e della pesca
Crescita sostenibile	(4) promuovere un'economia a basse emissioni, in particolare attraverso la diffusione di fonti di energia sostenibile
	(5) sostenere l'adattamento ai cambiamenti climatici e migliorare la prevenzione e gestione dei rischi ambientali
	(6) tutelare l'ambiente e valorizzare le risorse culturali e ambientali
Crescita inclusiva	(7) promuovere la mobilità sostenibile di persone e merci
	(8) sostenere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori
	(9) favorire l'inclusione sociale e contrastare la povertà
	(10) investire nelle competenze, nell'istruzione e nella formazione
	(11) rafforzare la capacità istituzionale e amministrativa.

Fondi Strutturali 2021-2027: gli Obiettivi Strategici segnano solo una ridefinizione "cosmetica" degli attuali Obiettivi Tematici

L'UE, diversamente dai due decenni precedenti, giunge al negoziato sul QFP 2021-2027 senza avere un quadro di riferimento di *policy* di medio lungo-termine. Questo significa che se il negoziato sul QFP 2014-2020 era stato ancorato a obiettivi strategici ed Iniziative Faro di "Europe 2020" (strategia di medio-lungo termine approvata già nel 2010), il negoziato sul nuovo QFP – almeno sul piano economico – verterà, fondamentalmente, su quelle che, sotto la Presidenza Juncker, si sono andate profilando come politiche tematiche (trasversali) prominenti nella strategia della Commissione.

Nella proposta di regolamento, di conseguenza, non vi sono indicazioni chiare su possibili obiettivi di medio-lungo termine per il processo di integrazione europea e, specificamente, per la politica di coesione. [3]

La mancanza di un quadro chiaro su obiettivi qualificanti del QFP 2021-2027 e della nuova riforma della politica di coesione è confermata dal fatto che non vi sono riferimenti alcuno né a “orientamenti strategici” del Consiglio – documento strategico di riferimento di rango europeo per la programmazione 2007-2013 – né all’eventuale conferma del **Common Strategic Framework** .

La proposta si limita a confermare come documento strategico a livello nazionale l’Accordo di Partenariato (v. art. 7).

Inoltre, viene proposta una razionalizzazione “cosmetica” degli obiettivi prioritari della politica di coesione da recepire nell’**Accordo di Partenariato** e nei programmi operativi (indicati come Obiettivi Strategici nel testo in italiano della proposta di regolamento e *Policy Objectives* nel testo originale in inglese). In luogo degli undici Obiettivi Tematici della programmazione in corso, l’art. 4 indica **cinque Obiettivi Strategici (OS)** per i Fondi Strutturali e per il FEAMP:

1. un’Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente (*‘A smarter Europe’*);
2. un’Europa più verde e a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un’energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell’economia circolare, dell’adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi (*‘A greener Europe’*);
3. un’Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC (*‘A more connected Europe’*);
4. un’Europa più sociale attraverso l’attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali (*‘A more social Europe’*);
5. un’Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali (*‘Europe closer to citizens’*).

L’esame della proposta di regolamento sul **FESR** (proposta di regolamento che disciplina anche il Fondo di Coesione) e di

quella sul **FSE Plus** mette in evidenza cinque aspetti:

1. gli OS proposti si possono suddividere in quattro OS “verticali” (i primi quattro) e un OS “orizzontale” (OS 5 ‘*Europe closer to citizens*’), che ad una prima lettura appare fortemente orientato ad enfatizzare ulteriormente gli strumenti della progettazione integrata territoriale in ogni area geografica dell’UE. Ad una lettura più attenta delle varie proposte di regolamento, tuttavia, tale OS 5 risulta troppo sbilanciato come focus territoriale sulle aree urbane; [4]

2. l’intervento del FSE Plus è focalizzato sull’OS 4 (‘*A more social Europe*’) e, quindi, il FSE Plus nel periodo 2021-2027 sarà più lo strumento elettivo di attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, che non uno strumento a sostegno delle trasformazioni industriali e del mercato del lavoro delle regioni europee. Le proposte di regolamento rimarcano anche che la programmazione degli interventi cofinanziati dal FSE Plus:

- sarà focalizzata su undici obiettivi specifici indicati nella proposta di regolamento su FSE Plus;
- contribuirà indirettamente anche a raggiungere l’OS 1 (‘*A smarter Europe*’) e l’OS 2 (‘*A greener Europe*’);
- sarà soggetta a vincoli nell’allocazione delle risorse finanziarie per quanto concerne l’inclusione sociale (almeno il 25% delle risorse dovrà essere allocata su questa priorità trasversale), la disoccupazione giovanile (con particolare riguardo ai giovani NEET nella classe di età 15-29 anni) e forme estreme di deprivazione;

3. il fatto che la proposta di regolamento si applica anche al **Fondo Asilo e Integrazione (FAI)**, allo **Strumento per la Gestione delle Frontiere e i Visti (FGFV)** e al **Fondo per la Sicurezza Interna (FSI)**, aspetto già trattato nel precedente [post “Prime riflessioni sulle proposte della Commissione sui Fondi Strutturali 2021-2027”](#) non è legata solo al fatto che si

tratta di strumenti gestiti secondo la modalità “*shared management*”, il che è vero solo in parte. La proposta di regolamento, in verità, conferma l’orientamento della Commissione in carica a dirottare i Fondi Strutturali anche su altre tipologie di intervento rispetto a quelle tradizionali della politica di coesione, che non sempre sono le più coerenti con i fabbisogni di intervento delle regioni strutturalmente meno competitive (nel caso di specie, su obiettivi di breve termine di miglioramento delle procedure di controllo delle frontiere e di accoglienza di migranti e richiedenti asilo e, nel medio termine, di miglioramento dei processi di integrazione socio-economica);

4. tutti i cinque OS sono volti ad attuare delle priorità di *policy* chiaramente identificabili nell’agenda della Commissione Europea (si pensi al nitido legame fra la componente telematica del “nuovo” OS 3 e la sempre più rilevante “agenda digitale” della Commissione, o a quello fra il “nuovo” OS 5 e l’agenda urbana dell’UE). Questo aspetto emerge chiaramente esaminando gli “obiettivi specifici” associati a ciascun OS per il FESR (come testimonia la tavola sinottica 1);

5. l’enfasi della Commissione sulla riduzione delle priorità strategiche della politica di coesione da undici a cinque non appare affatto giustificata. Sempre muovendo dalle indicazioni sugli “obiettivi specifici” associati agli OS per il FESR, emerge chiaramente che per i primi tre OS e per il quinto OS trasversale (*‘Europe closer to citizens’*) si può stabilire una connessione abbastanza fondata fra gruppi di Obiettivi Tematici della programmazione in corso e “nuovi” OS della prossima programmazione, come sintetizzato nella tavola sinottica 2. Solamente per l’OS 5, a causa della sua natura trasversale, è meno nitido il legame con l’OT 6 dell’attuale programmazione.

Tab. 1. Priorità di policy dell'agenda europea e OS della politica di coesione 2021-2027

Priorità di policy della Commissione	Obiettivi Strategici (OS)
Strategia per la competitività del sistema produttivo europeo	OS 1 - 'A smarter Europe'
Economia circolare e promozione della 'low-carbon economy'	OS 2 - 'A greener Europe'
Agenda digitale europea	OS 3 - 'A more connected Europe'
Pilastro Europeo dei diritti sociali	OS 4 - 'A more social Europe'
Agenda urbana ("patto di Amsterdam")	OS 5 - 'Europe closer to citizens'

Tab. 2. Tavola di corrispondenza fra gli undici OT del periodo 2014-2020 e i quattro OS della politica di coesione 2021-2027 su cui incide direttamente il FESR

Obiettivi Tematici (OT) 2014-2020	OS 2021-2027 su cui incide il FESR
OT 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione OT 3 - Favorire la competitività del sistema produttivo (e delle PMI)	OS1 - 'A smarter Europe'
OT 4 - Promuovere un'economia a basse emissioni OT 5 - Sostenere l'adattamento ai cambiamenti climatici	OS 2 - 'A greener Europe'
OT 2 - Agenda digitale europea OT 7 - Promuovere la mobilità sostenibile di persone e merci	OS 3 - 'A more connected Europe'
OT 6 - Tutelare l'ambiente e valorizzare le risorse culturali e ambientali	OS 5 - 'Europe closer to citizens'

o sopra, è più difficile, al momento, capire quali saranno i reali tratti distintivi del FSE Plus (riformulato come programma-quadro che include più programmi/iniziative, alcune delle quali gestite, nella programmazione in corso, dalla DG Occupazione, Affari sociali e Inclusione); come stiano insieme gli undici "obiettivi specifici" del FSE Plus e il Pilastro europeo dei diritti sociali e come (ed in che misura) l'OS 4 recepisca gli Obiettivi Tematici 8-11 del periodo 2014-2020, su cui incide direttamente l'attuale FSE . [5]



Immagine ex Pixabay

[1] BACHTLER J. MENDEZ C., WISHLADE F. (2018), *Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-2027: a preliminary assessment*, p. 20, University of Strathclyde, European Policies Research Centre, Glasgow

[2] Le aree strategiche di “Europe 2020” – *smart growth*, *sustainable growth* e *inclusive growth* – vengono declinate in sette Iniziative Faro: (i) Unione dell’Innovazione, (ii) *Youth on the move*; (iii) Un’agenda digitale europea; (iv) Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse; (v) Una politica industriale per la l’era della globalizzazione; (vi) Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro; (vii) Piattaforma europea contro la povertà.

[3] La proposta a p. 8 richiama solamente la circostanza che il QFP 2021-2027 ha indicato “*un obiettivo più ambizioso per l’integrazione delle azioni per il clima in tutti i programmi dell’UE, proponendo l’obiettivo generale che il 25% delle spese dell’UE vadano a favore di azioni per il clima*”.

[4] CONFERENCE OF PERIPHERAL AND MARITIME REGIONS (2018), [Initial view on the post-2020 Cohesion Policy package](#), Rennes, Brussels

EUROPEAN PARLIAMENT (2018), [Common Provision Regulation. New](#)

[rules for cohesion policy for 2021-2027](#), Briefing, PE 625.152

[5] Questo breve articolo è stato elaborato nell'ambito del progetto di ricerca del **Centro Studi Funds for Reforms Lab** "*La politica regionale dell'UE post 2020*". Farò cenno ai "nuovi" Fondi Strutturali 2021-2027 anche nel corso del **CEIDA** "[Programmazione, gestione e valutazione dei finanziamenti dell'UE per le Smart Cities](#)" (Roma, 13 e 14 novembre p.v.), corso che snodandosi su circa 13 ore di attività di docenza, presenta i molteplici fondi europei potenzialmente disponibili per attuare il paradigma "*smart cities*".