

Il “dibattito sull’Europa” e il negoziato sui fondi europei 2021-2027

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | February 5, 2019



‘The MFF structure is more than just a way of classifying and presenting the EU’s spending plan.

First, it is a political statement of EU priorities.’

EUROPEAN PARLIAMENT [1]

La forte revisione della struttura complessiva del Quadro Finanziario

Pluriennale dell'UE

Se si considera che fra meno di quattro mesi ci sono le elezioni politiche europee è davvero un po' sconcertante che imperversi il "dibattito sull'Europa", vengano avviate iniziative condivisibili per promuovere l'attenzione generale sull'importanza di queste elezioni e, al contempo, in Italia sia del tutto assente un significativo dibattito sul negoziato sui fondi europei 2021-2027.

Come ha magistralmente evidenziato il Servizio Ricerca del **Parlamento Europeo** nel contributo ["2021-2027 Multiannual Financial Framework and new own resources"](#), la struttura del **Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE** (in termini semplificati, il suo bilancio pluriennale) è una dichiarazione di intenti sulle politiche europee per quasi l'intero nuovo decennio. Pertanto, il negoziato va ben oltre la mera dimensione finanziaria (contributi che gli Stati Membri versano al bilancio europeo e risorse da allocare fra le varie linee di finanziamento dell'UE).

Mi è sembrato opportuno, quindi, dedicare un altro post alla presentazione della struttura del **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)** dell'UE.

Come già accennato nei primi due post del 2019, per il **QFP** dell'UE per il periodo 2021-2027 la Commissione propone una ampia revisione della struttura complessiva del **QFP 2014-2020**. Una lettura critica di questa revisione particolarmente incisiva è stata proposta dalla [Corte dei Conti Europea](#) (si veda il *Briefing Paper* di luglio 2018 "[The Commission's Proposal for 2021-2027 Multiannual Financial Framework](#)").

I principali mutamenti che caratterizzano questa revisione generale della struttura del QFP sono:

1 il superamento dell'articolazione in rubriche e sotto-rubriche del QFP 2014-2020, per cui nella proposta di QFP post

2020 vengono espunte le sotto-rubriche (si veda la Tabella 1).

2 L'aumento del numero di **"rubriche" (headings)**, che passa dalle cinque del QFP attualmente vigente alle seguenti sette:

- Mercato unico, innovazione e agenda digitale;
- Coesione e valori;
- Risorse naturali e ambiente;
- Migrazioni e gestione delle frontiere;
- Sicurezza e difesa;
- Vicinato e resto del mondo;
- Pubblica Amministrazione Europea.

3 Lo spostamento di alcuni Programmi/linee di finanziamento dalle rubriche in cui sono collocati attualmente ad altre rubriche – rinominate o istituite *ex novo* – del QFP post 2020.

[2]

In pratica le uniche rubriche del QFP 2014-2020 che non sono interessate da cambiamenti interni sono la rubrica 2 "Crescita sostenibile: risorse naturali" e la rubrica 5 "Amministrazione". A titolo di completezza si segnala che la rubrica 2 viene rinominata "Risorse naturali e ambiente".

4 La creazione di due nuove rubriche di spesa – IV. Migrazioni e gestione delle frontiere e V. Sicurezza e difesa – anche se va detto che diversi dei Programmi inseriti in queste rubriche sono già stati attuati nella corrente programmazione (la rubrica V. Sicurezza e difesa, in parte, raccoglie delle linee di finanziamento già attivate nella rubrica 3 del QFP vigente "Sicurezza e cittadinanza").

5 L'introduzione di "contenitori" intermedi (*policy cluster*) fra le rubriche e i Programmi di spesa. Nel complesso, il QFP è articolato in 7 rubriche di spesa e 17 *policy cluster*. L'introduzione dei *policy cluster* è da accogliere favorevolmente. Questa scelta, infatti, conferisce maggiormente al prossimo QFP il crisma di "quadro logico" delle politiche pubbliche europee.

6 La riduzione del numero complessivo di Programmi/linee di finanziamento (passa da 58 a 37). Questa riduzione, tuttavia, non implica affatto *tout court* una semplificazione del dedalo di linee di finanziamento dell'UE. Infatti, permane la

tendenza della Commissione a riunire più strumenti di finanziamento in complessi “programmi-quadro”. Questi, sovente, sono caratterizzati da una omogeneità interna discutibile e la forte articolazione interna delle linee di finanziamento complica, peraltro, le procedure di *delivery*. [3]

7 L'introduzione nel sistema di finanza pubblica dell'UE di due strumenti volti a rafforzare il sistema multilaterale di sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati Membri e a renderle meno vulnerabili a shock asimmetrici che potrebbero colpire tutti gli Stati. I due strumenti, che saranno oggetto di un approfondimento tematico in uno dei prossimi post per la loro importanza anche in relazione al dibattito sulle politiche macroeconomiche dell'UE, sono:

- il **Programma di Sostegno alle Riforme** (inserito nella rubrica II, segnatamente nel *policy cluster* 6 “Unione Economica e Monetaria”);
- la **Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti** (inserita nel novero degli strumenti attuabili con risorse finanziarie stanziata annualmente al di fuori dei massimali di spesa del QFP). [4]

Tabella 1 – Rubriche e *policy cluster* del QFP 2021-2027

Rubriche (7)	Policy Cluster (17)
I. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	1. Ricerca e innovazione
	2. Investimenti strategici europei
	3. Mercato unico
	4. Spazio
II. Coesione e valori	5. Sviluppo regionale e coesione
	6. Unione Economica e Monetaria
	7. Investire nelle persone, nella coesione sociale e nei valori
III. Risorse naturali e ambiente	8. Agricoltura e politica marittima
	9. Ambiente e azione per il clima
IV. Migrazione e gestione delle frontiere	10. Migrazione
	11. Gestione delle frontiere
V. Sicurezza e difesa	12. Sicurezza
	13. Difesa
	14. Risposta alle crisi
VI. Vicinato e resto del mondo	15. Azione esterna
	16. Assistenza pre-adesione
VII. Pubblica Amministrazione europea	17. Pubblica Amministrazione europea

Tabella 2 - QFP 2014-2020 vs QFP 2021-2027 (fonte: Corte dei Conti Europea, 2018, p. 10)

Priorità tematiche di spesa	Incidenza in % sul totale impegni		Variazione fra i due periodi	
	2014-2020	2021-2027	Mln Euro	%
Mercato unico, innovazione e agenda digitale	10,8	14,6	49,9	43
Coesione e valori	35,8	34,5	4,7	1
Risorse naturali e ambiente	36,9	29,7	- 63	- 16
Vicinato e Resto del Mondo	8,9	9,6	4,8	7
Migrazione; gestione delle frontiere; sicurezza interna e difesa	1,1	4,9	43,1	359
Pubblica Amministrazione europea	6,5	6,7	12,6	13

La riallocazione della finanza pubblica europea fra le priorità di spesa del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027

Come ha rimarcato la [Corte dei Conti Europea](#) nel *Briefing Paper* citato sopra, questi cambiamenti nella struttura del QFP rendono poco trasparente i processi di riallocazione della finanza pubblica europea fra le priorità di *policy* dell'UE.

Nel *Briefing Paper*, pertanto, l'istituzione comunitaria che ha sede a Lussemburgo ha riorganizzato i Programmi di spesa 2014-2020 e quelli previsti per il periodo 2021-2027 in sei aree tematiche e ha puntualmente indicato i principali spostamenti dei Programmi fra le attuali rubriche del QFP 2014-2020 e quelle del prossimo QFP.

Sulla base delle "correzioni" al montante finanziario del QFP 2014-2020 e del QFP 2021-2027 descritte nel [precedente post del 15 gennaio](#) e della riorganizzazione delle priorità di spesa dei due QFP (si veda la tabella 2 riportata sopra), la [Corte dei Conti Europea](#) evidenzia nitidamente come le priorità di spesa che guadagnano peso – a conferma degli orientamenti di *policy* generali della Commissione in carica – sono:

- quelle legate alla gestione dei confini esterni dell'UE e al controllo dei flussi migratori;
- quelle legate al potenziamento del sistema di ricerca e della propensione all'innovazione del sistema produttivo europeo;
- quelle attuative dell'agenda digitale europea.

Di converso, le priorità di spesa della programmazione in corso destinate a perdere peso, in termini di incidenza sugli stanziamenti di impegno complessivi, sono quelle legate alla politica di coesione economica, sociale e territoriale e quelle della PAC. [5]

Quantunque nella **priorità di spesa "Coesione e valori"**, oltre

agli strumenti tradizionali della politica di coesione, confluiscano anche strumenti quali Erasmus Plus, Giustizia, diritti e valori ed Europa Creativa e vi venga inserito il nuovo **Programma di Sostegno alle Riforme**, l'incidenza sul budget complessivo scende dal 35,8% del periodo 2014-2020 al 34,5% previsto per il prossimo periodo di programmazione.

Ancora più marcato è il ridimensionamento del peso finanziario della **priorità di spesa "Risorse naturali e ambiente"** (scende dal 36,9% al 29,7%). Tale ridimensionamento è integralmente da ricondurre a un drastico abbattimento dei contributi per i due "pilastri" della PAC. Infatti, è previsto, di converso, un rimarchevole incremento delle risorse stanziare per il Programma **LIFE**.

Le priorità di *policy* destinate a perdere peso strategico e finanziario, pertanto, sono quelle che fanno capo alle politiche strutturali di sviluppo dell'UE, volte a sostenere la competitività economica e la coesione sociale dei territori più deboli e delle aree rurali. In una fase caratterizzata da forti tensioni sociali che, in diversi Stati Membri, stanno sfociando in palesi prese di posizione negative sulla credibilità dell'UE – sia presso i decisori pubblici, sia presso la società civile – questo orientamento della Commissione a ridurre il peso finanziario delle politiche volte a contenere gli squilibri territoriali e sociali non appare particolarmente felice.



Immagine ex Pixabay

[1] EUROPEAN PARLIAMENT (2018), [2021-2027 Multi-annual Financial Framework and new own resources. In depth-analysis 2021-2027 MFF](#), EPRS, July 2018

[2] E' particolarmente significativo il caso del *policy cluster* 7 "Investire nelle persone, nella coesione sociale e nei valori" (all'interno della rubrica II "Coesione e valori") in cui sono stati allocati il Fondo Sociale Europeo Plus – che sostituirà l'attuale Fondo Sociale Europeo (FSE) – ma anche Erasmus Plus, Giustizia, diritti e valori ed Europa Creativa, nonché la linea di finanziamento specifica per il Corpo di Solidarietà Europea (attualmente allocati nella rubrica 3 "Sicurezza e cittadinanza" del QFP 2014-2020).

[3] Particolarmente indicativo di questa tendenza a "compattare" alcune linee di finanziamento in Programmi solo formalmente unitari è il **Programma per il Mercato Unico 2021-2027**, che riunisce più linee di finanziamento della corrente programmazione (fra cui *Competitiveness of SMEs – COSME*). Esaminando la struttura di questo Programma emerge che se, da un lato, si tratta di Programmi/linee di finanziamento tutte certamente funzionali a un migliore funzionamento del "mercato unico", dall'altro questo Programma "unitario" si

presenta come una autentica “lista delle spesa”, inclusiva di interventi assolutamente eterogenei (si va da quelli per la sicurezza alimentare, al rifinanziamento della rete Enterprise Europe, al finanziamento dell’ulteriore miglioramento del sistema di produzione e diffusione di statistiche di alta qualità).

[4] Gli strumenti finanziari normati dalle regole di finanza pubblica dell’UE, ma inseriti al di fuori dei massimali della proposta di QFP 2021-2027 sono:

- Riserva per aiuti d’urgenza.
- Fondo di solidarietà dell’UE.
- Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.
- Strumento di flessibilità.
- Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti.

[5] Per una più ampia presentazione del QFP 2021-2027 e delle proposte della Commissione inerenti alla “politica di coesione” mi sia consentito rinviare a: **Bonetti A.** (2018), *Riflessioni preliminari sull’architettura strategica dei Fondi Strutturali nella programmazione 2021-2027*, Centro Studi FUNDS FOR REFORMS LAB; Policy Brief 6/2018.