

Fondi Strutturali 2021-2027. Alla ricerca di un quadro strategico di medio termine

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | February 15, 2019



'Plans are useless, but planning is everything.'

Dwight D. Eisenhower

Strategia “Europe 2020” e programmazione *top-down* dei Fondi Strutturali 2014-2020

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).

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”**.

L’approccio strategico alla programmazione dei Fondi Strutturali e degli altri Fondi SIE (FEASR e FEAMP) è 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).

Fondi Strutturali 2021-2027: al momento manca una architettura strategica specifica per la politica di coesione del prossimo decennio



Immagine ex Pixabay

L'UE, diversamente dai due decenni precedenti, giunge al negoziato sul **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027** e sui **Fondi Strutturali** senza avere un quadro di riferimento di *policy* di medio lungo-termine. Sia la proposta sul QFP, sia quella sulle ["disposizioni comuni" inerenti ai Fondi Strutturali post 2020](#) insistono su obiettivi di forte semplificazione amministrativa della gestione, ma non indicano alcun "quadro strategico" sulla base del quale costruire l'intelaiatura degli **Accordi di Partenariato** e dei nuovi Programmi. Per ciascuno dei cinque "**obiettivi di *policy***" indicati nella proposta sulle "disposizioni comuni", il *background* di politica economica di riferimento è costituito, in sostanza, dalle politiche settoriali dell'agenda di *policy* della Commissione in carica.

Questo significa che se il negoziato sul QFP 2014-2020 era stato ancorato a obiettivi strategici ed Iniziative Faro di "*Europe 2020*", 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. [1]

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** (come già detto, documento strategico di orientamento nella programmazione 2014-2020). [2]

Questo aspetto è stato autorevolmente rimarcato anche dalla [Corte dei Conti Europea](#) [3] nei seguenti termini:

The Europe 2020 strategy will end before the start of the new MFF period, and no new set of strategic EU goals has been decided yet. In effect, due to the Commission’s legal obligation to publish the new MFF proposal at this stage, it has become a vehicle for shaping the EU’s political objectives after 2020 rather than simply reflecting them. This is not the customary or logical sequence of events, in which public budgets are determined after the setting of political objectives and designing policies.

A mio modesto avviso, la lettura delle proposte di regolamento inerenti alla politica di coesione e di quelle in merito al rafforzamento del sistema multilaterale di sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati Membri (che includono, fra l’altro, l’istituzione del “**Programma di Sostegno alle Riforme**” [4]) fanno emergere chiaramente che i veri pilastri strategici della programmazione 2021-2027 dei Fondi Strutturali siano semplicemente tre:

- il rafforzamento del sistema di vincoli alle politiche strutturali di sviluppo degli Stati Membri riconducibili al c.d. “**fiscal compact**” e al sistema di sorveglianza multilaterale delle politiche di bilancio dei singoli Stati più noto come “**semestre europeo**” (ne parlerò più diffusamente nel prossimo post del 25 febbraio 2019); [5]
- l’orientamento a circoscrivere il perimetro degli interventi di sostegno alla domanda aggregata ai soli interventi

riconducibili per natura e per logiche di finanziamento al **Piano di Investimenti per l'Europa** (più noto come “**piano Juncker**”), attualmente finanziato dal **Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS)**;

- la ricerca ossessiva di semplificazioni procedurali, anche laddove queste implicano una poco condivisibile destrutturazione del processo di programmazione degli interventi (a qualsiasi livello di programmazione e gestione). [6]

Questo significa che, *de facto*, il vero impianto strategico della politica di coesione, quasi in modo sommerso, continua ad essere “*Europe 2020*”. Ma, come rimarcato in precedenza, non essendo stato confermato il **Common Strategic Framework**, manca un elemento fondamentale di raccordo fra programmazione generale delle politiche europee e quella inerente ai Fondi Strutturali. [7] E quel che è peggio, la Commissione continua a snaturare i Fondi Strutturali, utilizzandoli ormai semplicemente come strumento cardine per finanziare direttamente interventi “*growth oriented*” o per raccordare meglio le misure strutturali di sviluppo attuate dalle Regioni con il quadro di stabilità (austerità) fiscale e di programmazione *top-down* delle limitate politiche espansive dell'UE imposto dal “*semestre europeo*” e dallo stesso “*piano Juncker*”.

Tale questione, che presenterò con maggiore dovizia di particolari nel prossimo post del 25 febbraio, emerge abbastanza chiaramente se si affianca alla lettura della proposta sulle “*disposizioni comuni*” per i Fondi Strutturali 2021-2027 quella della proposta di regolamento sul **Programma di Sostegno alle Riforme**.

[1] Per una più ampia presentazione del QFP 2021-2027 e delle proposte della Commissione inerenti alla “*politica di coesione*” si rimanda 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.

Fra i contributi di analisi critica delle proposte di regolamento sui Fondi Strutturali 2021-2027 più significativi si segnalano: BACHTLER J. MENDEZ C., WISHLADE F. (2018), *Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-2027: a preliminary assessment*, University of Strathclyde, European Policies Research Centre, Glasgow; CONFERENCE OF PERIPHERAL AND MARITIME REGIONS (2018), *Initial view on the post-2020 Cohesion Policy package*, Rennes, Brussels

EUROPEAN PARLIAMENT (2018a), [Common Provision Regulation. New rules for cohesion policy for 2021-2027](#), Briefing, PE 625.152

[2] Nella proposta di regolamento generale, 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. 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”.

[3] EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2018); [The Commission’s Proposal for 2021-2027 Multiannual Financial Framework](#), Briefing Paper, July 2018.

[4] Il **Programma di Sostegno alle Riforme**, inserito nella rubrica II Coesione e valori del QFP 2021-2027 della UE, ossia nella stessa rubrica in cui sono stati inseriti i Fondi Strutturali, in realtà non è uno strumento istituito *ex novo*, in quanto era stato introdotto in via sperimentale per il periodo 2017-2020 con il nome di **Programma di Sostegno alle Riforme Strutturali**. Si veda: EUROPEAN PARLIAMENT (2018b), [Research for REGI Committee. Future links between structural reforms and EU cohesion policy](#), PE 671.481

[5] Il prossimo post del 25 febbraio 2019 sarà utile anche per rimarcare nuovamente che, nel percorso di riforme orientate all’austerità fiscale tracciato dalla Commissione Juncker, si è aperto un *vulnus* di non poco conto con la mancata

approvazione da parte del Parlamento Europeo della proposta di inserimento dell'ordinamento giuridico dell'UE del "*fiscal compact*" che, al momento, è meramente un accordo intergovernativo scaduto nel 2017. Anche di questo elemento politico molto importante sarà opportuno tener conto in sede di negoziato.

[6] Nel c.d. "[Simplification Handbook](#)" la **DG Regional and Urban Policy** della Commissione annovera fra le 80 "misure di semplificazione" della politica di coesione post 2020 anche misure che se, certamente, contribuiscono a rendere più agevole sia il processo di programmazione, sia quello di gestione, al contempo rischiano di indebolire eccessivamente il "ciclo del programma" alla base della programmazione e della valutazione dei Fondi Strutturali. Quattro "misure di semplificazione", in particolare, rischiano di destrutturare completamente il processo di programmazione e valutazione:

- l'assenza di un "quadro strategico comune", assenza che non è affatto una "misura di semplificazione", ma il semplice portato dell'assenza di un'autentica architettura strategica in grado di collegare propriamente gli obiettivi della "politica di coesione" a un quadro di *policy* sovra-ordinato (quadro al momento assente, o meglio ancora identificabile nella strategia "*Europe 2020*");
- la completa rimozione dell'obbligatorietà della valutazione dell'addizionalità dei Fondi Strutturali (di fatto implica l'azzeramento di uno dei principi cardine dei Fondi Strutturali sin dalla loro riforma radicale del 1988);
- l'abrogazione dell'obbligo di condurre delle valutazioni *ex ante* dei Programmi (la realizzazione della valutazione *ex ante* è solo facoltativa);
- una forte riduzione del numero di indicatori e la rimozione dell'obbligo di usare indicatori specifici di programma (si vedano gli articoli 12 e 13 della proposta di regolamento generale).

A titolo di completezza si ricorda che il "[Simplification handbook](#)" è ampiamente avvalorato dal **Reg. (UE, Euratom) n. 1046/2018**, richiamato sovente come regolamento omnibus. Il

Reg. (UE, Euratom) n. 1046/2018 ha abrogato il Reg. (UE, Euratom) n. 966/2012 e, quindi, ha riscritto complessivamente le procedure di formazione ed attuazione del bilancio annuale della UE e il funzionamento del suo sistema di finanza pubblica nella sua interezza.

In forza di questo nuovo Regolamento sul funzionamento del sistema di finanza pubblica della UE (pubblicato sulla GUUE il 30 luglio 2018) vengono ulteriormente rafforzate le proposte di revisione delle procedure attuative dei Fondi Strutturali post 2020.

[7] A latere di *“Europe 2020”* vanno ovviamente considerati anche gli obiettivi strategici riconducibili ad accordi internazionali che sono stati approvati dall’UE e dagli Stati Membri, ossia:

- accordi sul clima di Parigi (COP 21) e di Katowice (COP 24);
- agenda 2030 dell’ONU e **17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile** (*Sustainable Development Goals*).