

I momenti di svolta del negoziato sui Fondi Strutturali 2021-2027

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | May 20, 2021



*“Mr. Tamburino non ho voglia di scherzare
Rimettiamoci la maglia i tempi stanno per cambiare
Siamo figli delle stelle e pronipoti di sua maestà il denaro.
Per fortuna il mio razzismo non mi fa guardare
Quei programmi demenziali con tribune elettorali”*

Bandiera Bianca (La voce del padrone, 1981, Track #2)

Franco Battiato (23 Marzo 1945 – 18 Maggio 2021)

I Fondi a gestione concorrente della programmazione 2021-2027

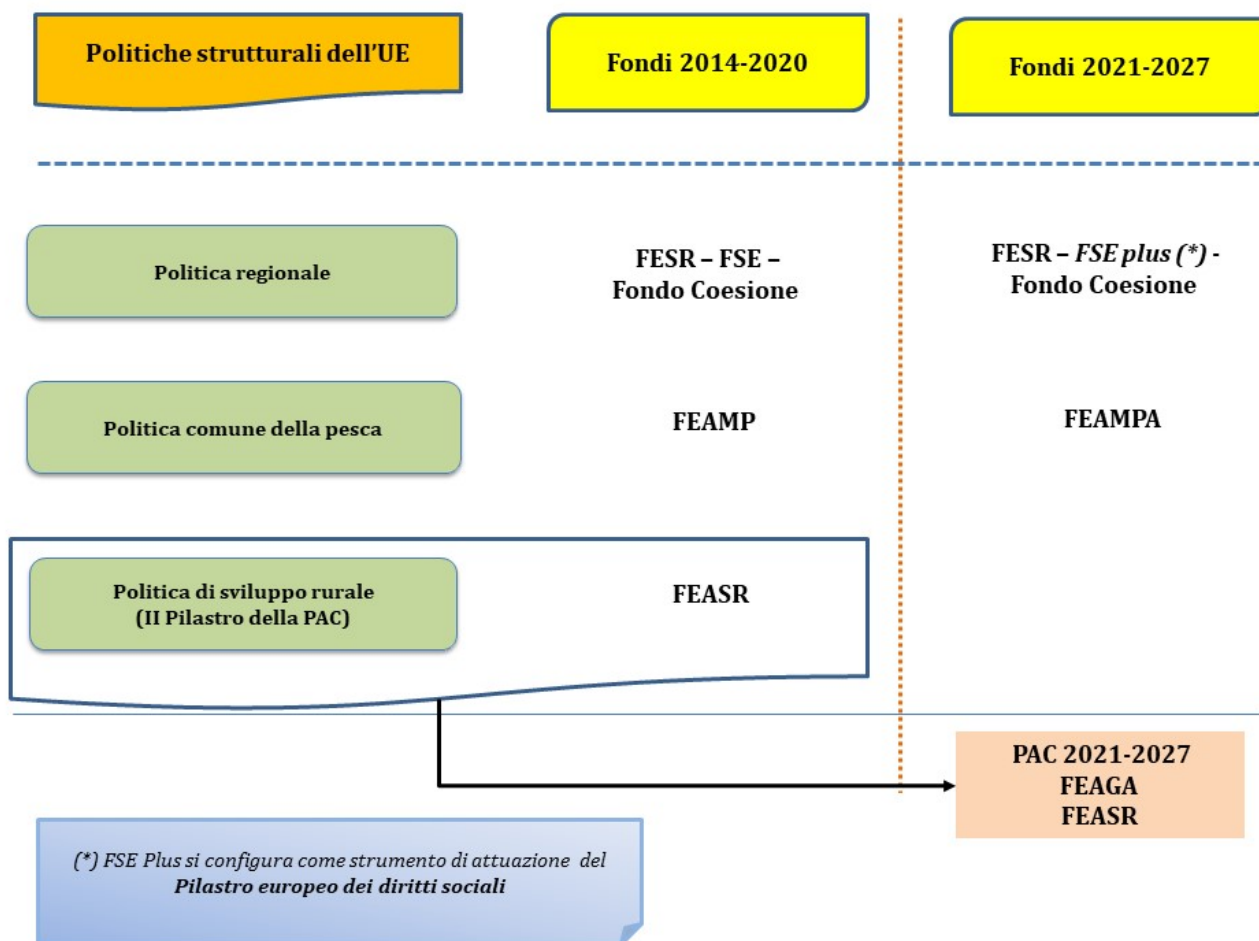
Il negoziato sul **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027** ha preso avvio ufficialmente il 2 Maggio 2018 con la presentazione da parte della Commissione – allora presieduta da Juncker – della Comunicazione COM(2018) 321 “*A modern budget for a Union that protects, empowers and defends*”, che traccia le linee di sviluppo delle politiche europee per il nuovo periodo di programmazione, e della Comunicazione COM(2018) 322 (la proposta di Regolamento sul QFP 2021-2027, con in allegato il profilo finanziario di spesa su sette anni).

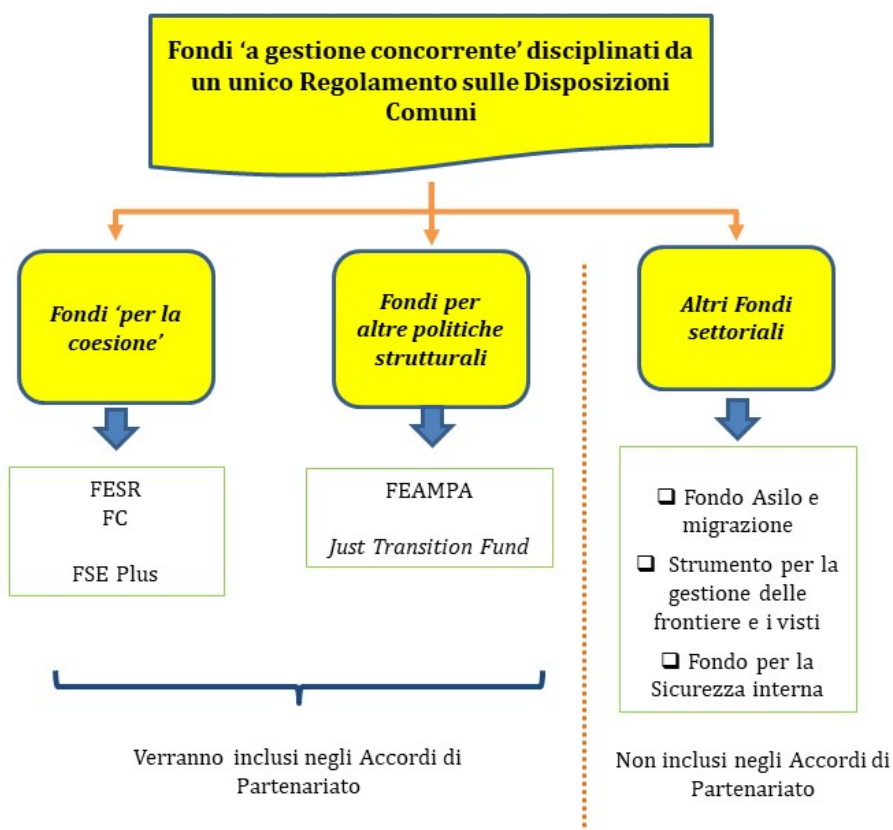
Negli ultimi giorni di Maggio 2018 la Commissione ha anche sottoposto alle Autorità legislative (Consiglio e Parlamento Europeo) le proposte inerenti al Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC) e ai Regolamenti verticali sui Fondi della politica di coesione 2021-2027. In merito a queste proposte iniziali, vi sono almeno quattro aspetti innovativi da rimarcare:

- la proposta di RDC per la prima volta non si limita a disciplinare i Fondi della politica di coesione e altri Fondi che si caratterizzano quali Fondi “territoriali” (i Fondi Strutturali e di Investimento Europeo – **Fondi SIE** – della programmazione 2014-2020), bensì riguarda anche altri Fondi a gestione concorrente (il **Fondo Asilo e migrazione**; lo **Strumento per la gestione delle frontiere e i visti** e il **Fondo per la Sicurezza interna** che, per comodità, vengono indicati come “Fondi Home”); [1]
- la proposta di RDC non interessa il **Fondo Europeo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)**, che viene completamente “sganciato” dai Fondi della politica di coesione. Esso, infatti, è disaccoppiato dalla politica di coesione e inserito solo nell’ambito della Politica Agricola Comune 2021-2027 quale strumento di attuazione della II Pilastro (si veda la Figura che segue);

- il **FESR** e il **Fondo di Coesione** per la prima volta verranno disciplinati da un solo Regolamento;
- il **FSE Plus** – successore di FSE – viene impostato come “programma quadro” che non include solo linee di finanziamento a gestione concorrente (in primis, ovviamente, il FSE), ma anche strumenti a gestione diretta e indiretta inseriti nel periodo 2014-2020 nel Programma EaSI (*Employment and Social Innovation*). [2]

Fig. 1 – I Fondi per le politiche strutturali nel periodo 2014-2020 e nel periodo 2021-2027





i della Commissione Juncker è seguito un negoziato che è andato avanti abbastanza stancamente fino alla fine del 2019 per tre ordini di motivi: (i) l'agenda politica comunitaria è stata a lungo condizionata (o, meglio, quasi monopolizzata) dai difficili negoziati con il Regno Unito sui nuovi rapporti politici e commerciali post-Brexit; (ii) le elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo nel Maggio 2019; (iii) i successivi negoziati fra i gruppi politici europei per la nomina della nuova Commissione (la Commissione presieduta da Ursula von der Leyen si è insediata il 1° Dicembre 2019).

Sembra importante proporre una riflessione sui momenti di svolta del negoziato sui Fondi Strutturali 2021-2027 in quanto essi definiscono anche degli autentici *landmark* della programmazione 2021-2027.

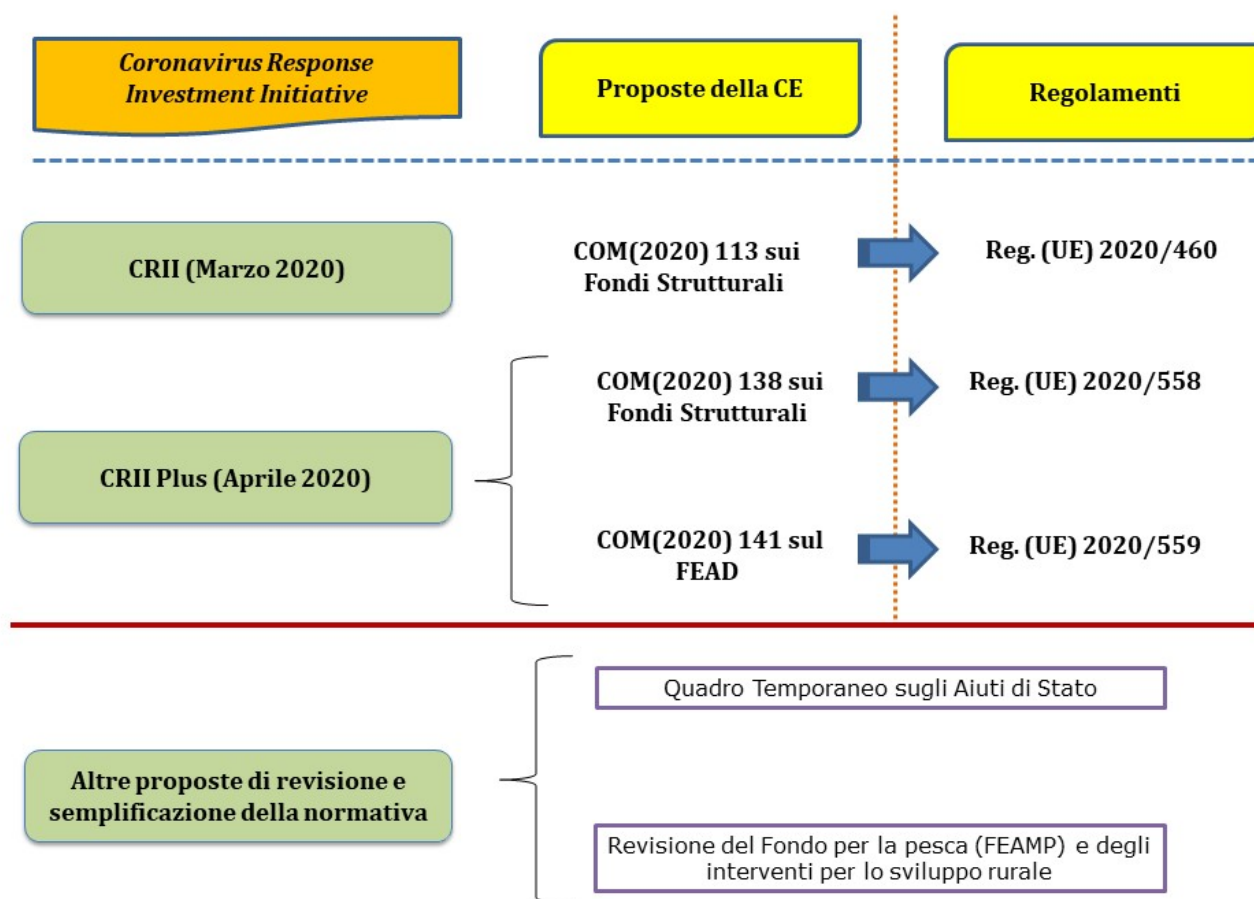
Anche se il quadro regolamentare sui Fondi della politica di coesione e a gestione concorrente ha registrato delle radicali revisioni, a cui si è fatto brevemente cenno, le riflessioni proposte nel prossimo paragrafo sono focalizzate sui **Fondi**

Strutturali e sul *Just Transition Fund (JTF)*. Non vengono presi in considerazione il FEAMPA (Fondo Europeo per le Attività Marittime, la Pesca e l'Acquacoltura) e i c.d. "Fondi Home".

Si possono individuare tre autentici momenti di svolta del negoziato:

- il varo del "**Green Deal europeo**" e la successiva proposta di un autentico piano di finanziamento a livello europeo, per sostenere gli investimenti in campo ambientale, con particolare riguardo a quelli focalizzati sul raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica nel 2050;
- la c.d. **Coronavirus Response Investment Initiative (CRRI)** del Marzo 2020, volta a catalizzare la spesa dei **Fondi SIE 2014-2020** al fine di contrastare nell'immediato gli effetti recessivi della pandemia di COVID-19 e la c.d. **CRRI Plus** approvata in via definitiva il 23 Aprile 2020 (si veda la Figura 2); [3]
- l'accordo raggiunto nel corso del Consiglio Europeo straordinario del 17 – 21 Luglio 2020 sul QFP "rafforzato" da **Next Generation EU (NGEU)**.

Fig. 2 – Le due fasi della Coronavirus Response Investment Initiative nel periodo Marzo Aprile 2020



Il “Green Deal europeo” quale catalizzatore del negoziato sui Fondi Strutturali

Il varo del “Green Deal europeo” e la successiva iniziativa per un **Piano di investimenti per un’Europa sostenibile** segnano un vero *turn around* delle politiche europee.

Il “Green Deal europeo”, proposto dalla Commissione von der Leyen appena insediata, con la Comunicazione COM(2019) 640 del 11.12.2019, quantunque focalizzato su obiettivi di tutela ambientale e di contrasto dei cambiamenti climatici in atto, si può considerare il principale *framework* strategico delle politiche europee per i prossimi anni. Il raggiungimento dei suoi obiettivi, infatti, comporta un profondo ripensamento delle politiche pubbliche in molteplici ambiti di intervento (si pensi alla politica industriale e al dibattito sulla c.d.

“economia circolare”, al rafforzamento della tutela della biodiversità e al varo della nuova strategia “*farm to fork*” nell’ambito della Politica Agricola Comune, o ancora alla nuova “*skills agenda*” lanciata dalla Commissione il 1° Luglio 2020 per far fronte alla richiesta di nuove figure professionali, destinata a crescere grazie alla duplice transizione verde e digitale).

Nella Comunicazione COM(2019) 640 la Commissione ha rimarcato, ovviamente, il considerevole fabbisogno di investimenti necessario per dare corso al “*Green Deal*”. Di conseguenza, già il 14 Gennaio 2020 ha rilasciato due Comunicazioni che ne delineano una ambiziosa strategia di finanziamento (sulla strategia complessiva si veda in primo luogo la COM(2020) 21 “Piano di investimenti per un’Europa sostenibile”) e prevedono l’istituzione di un Fondo *ad hoc* per quelle aree del territorio comunitario e per quei lavoratori che risulteranno maggiormente penalizzati dalla “transizione” verso un’economia verde e orientata alla neutralità climatica (si veda la COM(2020) 22 “Proposta di regolamento che stabilisce il Fondo per la transizione giusta”).

Il Fondo per la transizione giusta – in Inglese *Just Transition Fund (JTF)* – è, di fatto, lo strumento volto a favorire un percorso verso la neutralità climatica anche per quelle regioni europee da sempre più dipendenti dall’estrazione di combustibili fossili (per le quali vi potrebbero essere, nel breve termine, impatti occupazionali negativi) ed a superare situazioni localizzate di forte criticità (in Italia interesserà certamente l’area di Taranto).

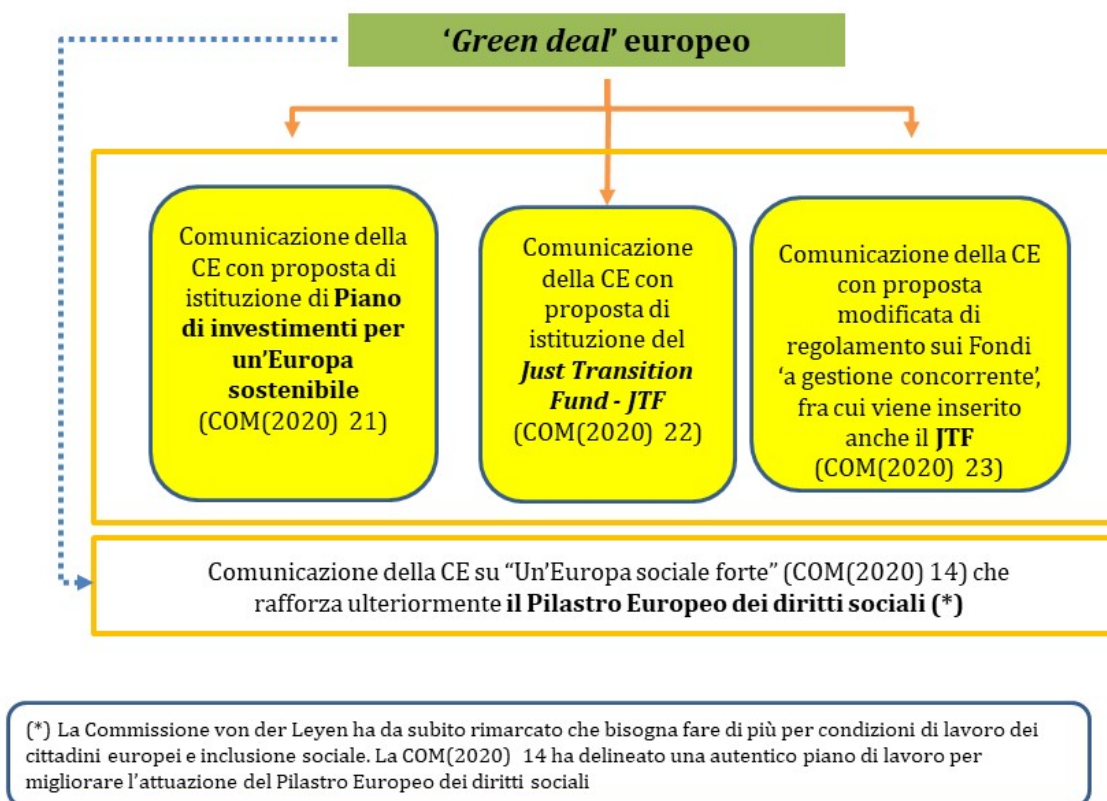
Esso interesserà tutti gli Stati e verrà attuato nell’ambito della politica di coesione dell’UE (proprio per il fatto che anch’esso concorre agli obiettivi di coesione – territoriali e sociali – dell’UE) sulla base di piani territoriali che interesseranno “*transition zones*” al livello NUTS III della nomenclatura statistico-territoriale dell’UE (province e parti di province).

Per questi motivi sarà disciplinato dal Regolamento generale

sui Fondi “a gestione concorrente” del periodo 2021-2027 (Regolamento sulle Disposizioni Comuni approvato dal COREPER lo scorso 3 Marzo 2021, per il quale manca ancora la pubblicazione definitiva sulla GUUE).

Attraverso la figura che segue si rammenta che sempre il 14 Gennaio 2020, proprio a seguito della proposta di istituire il **JTF**, la Commissione aveva presentato anche una prima richiesta di emendamento significativa alla proposta iniziale di RDC (si veda la Comunicazione COM(2020) 23). [4]

Fig. 3 – Le proposte della Commissione sul Piano di investimenti per un’Europa sostenibile quale principale fattore propulsivo del negoziato sui Fondi Strutturali 2021-2027



tanza che ha avuto il varo del “Green Deal europeo” anche per la definizione dei termini definitivi dell’accordo sul QFP “rafforzato” da NGEU si ricorda che:

A
c
o
n
f
e
r
m
a
d
e
l
,
i
m
p
o
r

- almeno il 30% del montante di risorse complessive del QFP “rafforzato” da NGEU deve essere destinato alle spese per il raggiungimento della neutralità climatica nel 2050 e degli altri obiettivi del “*Green Deal* europeo”;
- l’Accordo di Partenariato ed i Programmi Operativi dovranno essere ampiamente coerenti non solo con il **Programma Nazionale di Riforma** previsto dal c.d. “semestre europeo”, ma anche con il **Piano Nazionale per l’Energia ed il Clima**;
- il testo di compromesso sul Regolamento del FESR 2021-2027 (che disciplina anche il Fondo di Coesione che non interessa l’Italia) prevede che gli Stati più ricchi che decideranno di rispettare il vincolo di concentrazione tematica del FESR a livello nazionale riservino almeno l’85% delle risorse ai primi due Obiettivi di *Policy* (OP) della nuova programmazione – OP 1 Un’Europa più competitiva e più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa e della connettività digitale regionale e OP 2 Un’Europa più verde e a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso l’obiettivo della neutralità climatica nel 2050) ed almeno il 30% all’OP 2; [5]
- le Istituzioni dell’UE hanno esortato gli Stati ad allocare almeno al 25% delle risorse aggiuntive dell’**Iniziativa REACT-EU** su obiettivi di tutela ambientale e di contrasto del cambiamento climatico (si veda il Considerando 6 del Reg. (UE) 2020/2221). [6]

Seguendo il dibattito sul **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** e lo scorcio finale del negoziato sull’**Accordo di Partenariato** (fulcro della programmazione dei Fondi Strutturali), purtroppo, si ha l’impressione che i decisori pubblici italiani considerino il “*Green Deal*” e i vari elementi di novità nel quadro di *policy* europeo ad esso collegati solo come degli ulteriori vincoli alla programmazione e non come delle opportunità per rifondare strutturalmente il fragile sistema economico del nostro Paese.

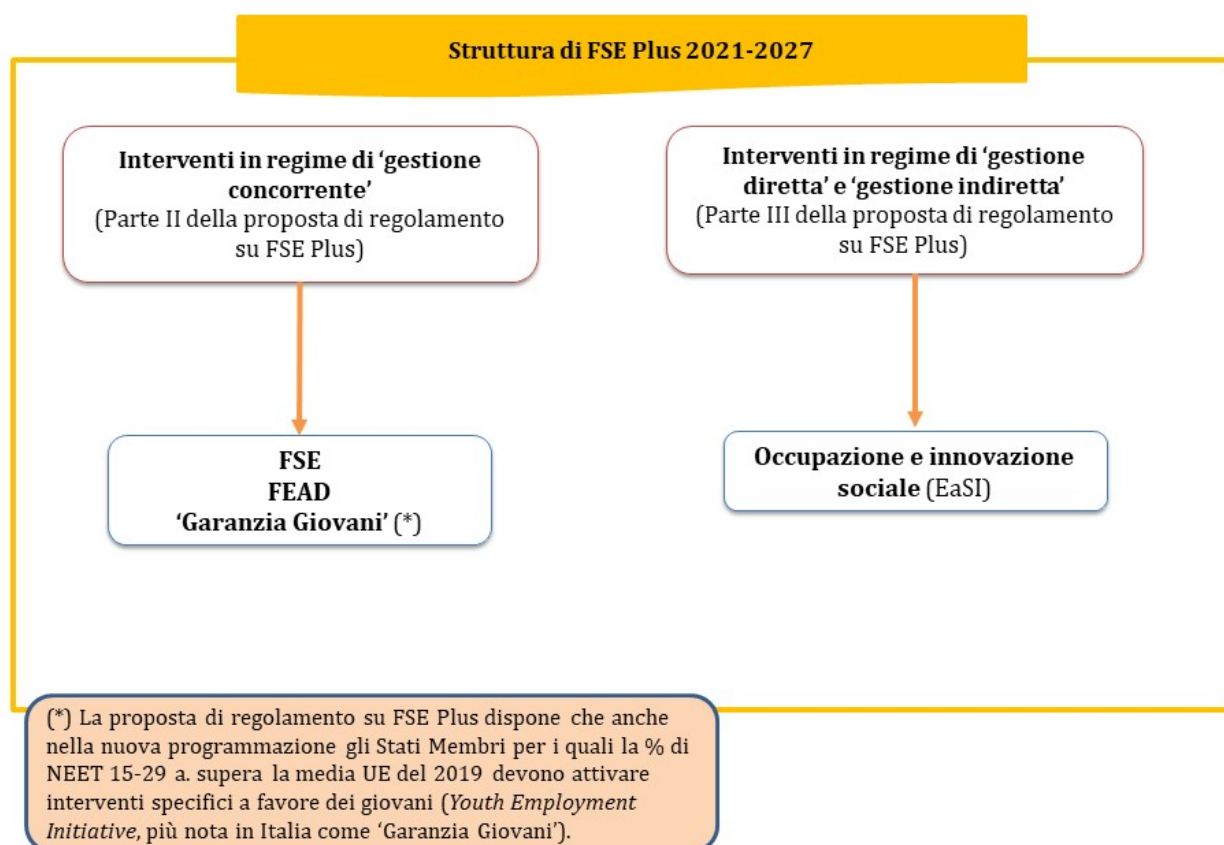


Immagine ex Pixabay

[1] Questi strumenti sono vengono indicati per brevità come “Fondi Home”, in quanto è noto che non sono propriamente Fondi “a gestione concorrente”, bensì Fondi che combinano linee di intervento a gestione diretta e linee di intervento che, in effetti, seguono la modalità a gestione concorrente. Le linee di intervento a gestione diretta sono coordinate dalla **DG Home Affairs** della Commissione (ridenominata [DG Migration and Home affairs](#)).

[2] Con una decisione ampiamente opinabile, la Commissione, nella proposta iniziale, aveva inserito anche le linee di finanziamento del programma Salute 2014-2020 all’interno del **Fondo Sociale Europeo Plus** (un autentico “programma quadro”). Per fortuna, sulla base delle “lezioni dell’esperienza” della terribile crisi sanitaria causata dal COVID-19, la Commissione ha pensato bene di ridare il rango di programma autonomo al programma Salute e, di riflesso, di riportare a una dimensione più tradizionale e ragionevole anche il Fondo Sociale Europeo Plus 2021-2027 (v. Figura 4).

Fig. 4 – La struttura del FSE Plus nel periodo 2021-2027



s Response Investment Initiative (CRII) era stata lanciata il 13 Marzo 2020 dalla Commissione e poi era stata approfondita nel mese di Aprile (è per questo che si è parlato anche di una **CRII Plus**). Non ha interessato solo i Fondi Strutturali, ma è soprattutto su questi e sul FEAD (Fondo per gli aiuti ai più indigenti) che si è fatto leva per dare rapidamente una spinta dal lato della domanda all'economia europea al fine di contrastare gli effetti recessivi della pandemia.

Esaminando congiuntamente il Reg. (UE) 2020/460 che chiude la CRII e il [Reg. \(UE\) 2020/558](#) che chiude la **CRII Plus** si possono individuare tre assi strategici della Iniziativa lanciata dalla Commissione il 13 Marzo 2020 (tre linee di revisione della struttura e del sistema di gestione dei programmi di spesa):

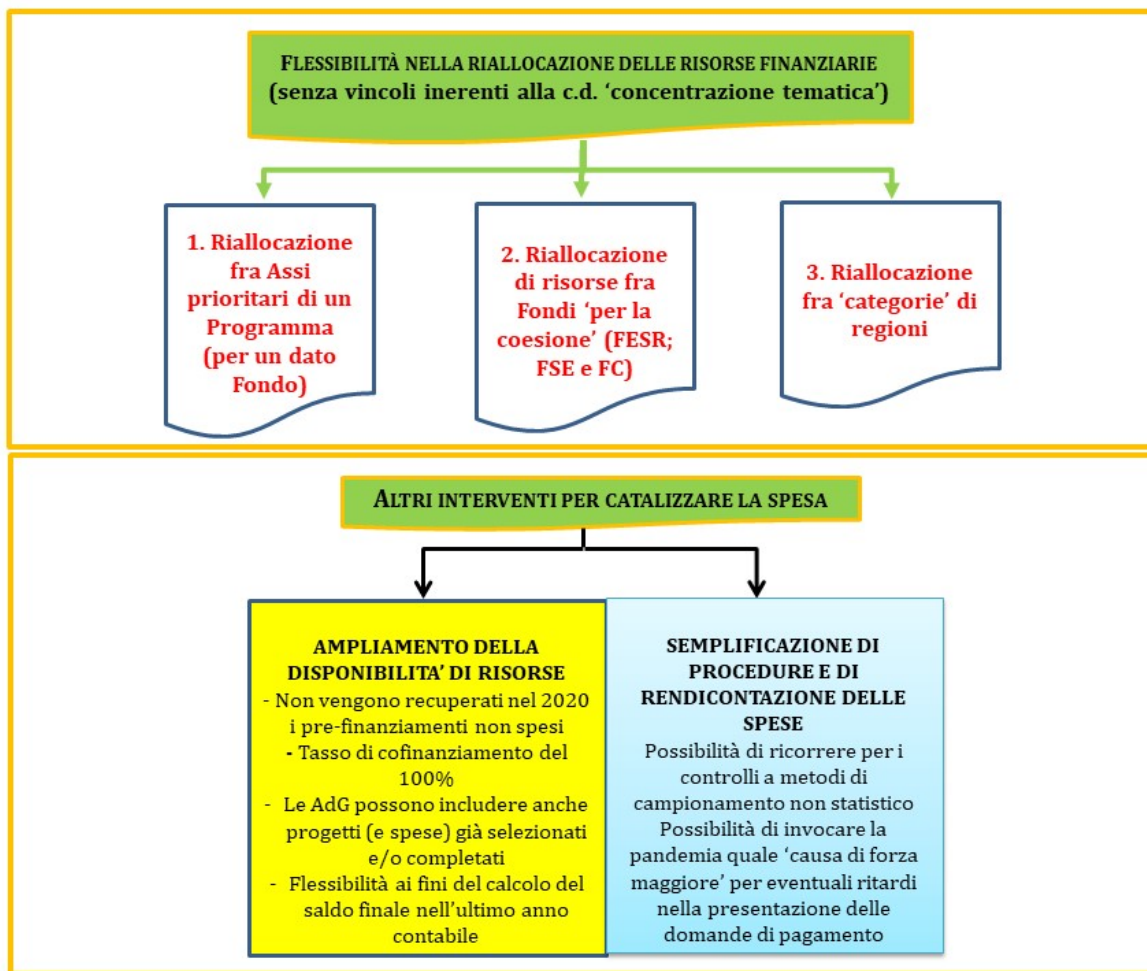
1. ampliamento della sfera di intervento dei Fondi Strutturali;
2. rafforzamento della capacità di assorbimento delle risorse stanziare (e quindi della capacità di spesa dei programmi

cofinanziati dai Fondi SIE);

3. semplificazione delle procedure amministrative (si veda la Fig. 5).

A latere vanno considerati quali provvedimenti particolarmente rilevanti per catalizzare la capacità di spesa dei Fondi per le politiche strutturali anche: (i) il **Quadro Temporaneo sugli Aiuti di Stato**; (ii) la semplificazione delle disposizioni regolamentari inerenti al Fondo per la pesca del periodo 2014-2020 (FEAMP) e agli interventi per lo sviluppo rurale.

Fig. 5 – Linee portanti della c.d. CRII Plus



[
4
]
L
a
C
o
m
m
i
s
s
i
o
n
e
,
n
e

ll'ambito della sua proposta su NGEU, aveva invitato gli Stati Membri ad allocare 30 miliardi di Euro aggiuntivi sul JTF (rispetto ai 10 previsti inizialmente), ma questa indicazione è stata accolta solo in parte (si vedano le proposte generali su NGEU e la Comunicazione COM(2020) 460).

L'accordo su NGEU raggiunto nel corso del Consiglio Europeo

del 17-21 Luglio prevede che sul **JTF** saranno allocati 10 miliardi di Euro in prezzi costanti 2018 raccolti sui mercati dei capitali a valere dello Strumento dell'UE per la ripresa.

[5] Com'è ormai ampiamente noto, la formulazione dei PO nel periodo 2021-2027 sarà imperniata sui 5 seguenti **Obiettivi di Policy (OP)**:

- Un'Europa più competitiva e più intelligente (*A smarter Europe*);
- Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso l'obiettivo della neutralità climatica nel 2050 (*A greener Europe*);
- Un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC (*A more connected Europe*);
- Un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del Pilastro Europeo dei diritti sociali (*A more social and inclusive Europe*);
- Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di ogni tipo di territorio e delle iniziative locali (*A Europe closer to citizens*).

Gli OP (indicati anche come Obiettivi Strategici) sono a loro volta articolati in più Obiettivi Specifici (OS).

Il rispetto dei vincoli di concentrazione tematica per il periodo 2021-2027 è soggetto a dei criteri alquanto farraginosi, che verranno spiegati meglio in un post successivo.

Per quanto concerne il FESR la proposta iniziale prevedeva che la concentrazione sui primi due Obiettivi di *Policy* fosse stabilita a livello nazionale e non al livello dei programmi regionali, sulla base di un sistema di criteri già di suo alquanto complicato.

Nel corso del negoziato si è raggiunto un accordo di compromesso per cui Stati possono decidere di ottemperare al meccanismo di concentrazione tematica o al livello nazionale, o al livello delle categorie di regioni (regioni "più sviluppate", "in transizione" e "meno sviluppate"). Questa

scelta andrà chiaramente esplicitata nell'Accordo di Partenariato.

[6] L'**Iniziativa REACT-EU**, introdotta nell'ambito di NGEU, costituisce un autentico ponte fra la programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali e la nuova programmazione. Tale Iniziativa, infatti, da un lato corrisponde a obiettivi di contrasto degli effetti recessivi della pandemia cercando di dare comunque priorità a interventi di sostegno della transizione verde e di quella digitale, che sono propri di NGEU e, al tempo stesso:

- le risorse finanziarie aggiuntive rese disponibili tramite NGEU (47,5 miliardi di Euro) devono essere programmate attraverso pertinenti modifiche dei Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali del periodo 2014-2020;
- tali risorse devono essere impegnate e utilizzate entro il 31.12.2023, che costituisce anche il termine naturale dei Programmi Operativi 2014-2020.