

Il negoziato sui fondi europei 2021-2027. Una breve presentazione del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE

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



"La saggezza ci arriva quando non ci serve più"

Gabriel Garcia Márquez

Fiscal compact, deficit di bilancio

eccessivi e negoziato sui fondi europei 2021-2027

Negli ultimi mesi, esperti e *media* si sono concentrati sulla diatriba fra Esecutivo italiano e Commissione Europea in merito alla **Legge di stabilità per il 2019**.

Oggetto e termini del confronto sono ben noti e non aggiungerò commenti ulteriori.

Vi sono due questioni, tuttavia, che, inspiegabilmente, sono state in questi mesi trascurate:

- l'importanza del negoziato sul **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)** dell'UE per il periodo 2021-2027;
- l'importanza della decisione del Parlamento Europeo di respingere la definitiva introduzione nell'ordinamento giuridico dell'UE (segnatamente nei Trattati) dell'insieme di regole di bilancio da osservare per garantire la sostenibilità dei bilanci pubblici degli Stati Membri, noto come "**fiscal compact**" (un "accordo intergovernativo" notoriamente alla base dei continui "richiami" agli Stati Membri meno virtuosi sui deficit di bilancio "eccessivi"). Tale decisione – presa il 27 novembre u.s. – non solo è politicamente molto rilevante, ma lo è anche a livello giuridico, dal momento che il periodo di vigenza di questo particolare "accordo intergovernativo" scadeva nel 2017.

In questa sede, per motivi di interesse e per una mia conoscenza non adeguata di principi e meccanismi del "**fiscal compact**", mi concentrerò sulla prima questione.

Anche il negoziato sui fondi europei post 2020, infatti, implica risvolti rilevanti, anche se in modo indiretto, sia per la sostenibilità dei conti pubblici, sia per la credibilità internazionale dell'Italia.

Seguiranno, nei prossimi mesi, altri post in cui:

- presenterò meglio alcune critiche avanzate dalla Corte dei Conti Europea sulla dimensione finanziaria complessiva e sulla struttura del QFP post 2020;

- spiegherò meglio quanto il negoziato sul QFP post 2020, inevitabilmente, si leghi anche a quello sulla auspicabile revisione del “*fiscal compact*” a seguito della decisione del Parlamento Europeo del 27 novembre u.s.;
- illustrerò ragioni e prospettive dell’ulteriore rafforzamento dell’incidenza sul bilancio pluriennale UE degli strumenti di ingegneria finanziaria;
- proporrò alcuni focus tematici su obiettivi e tratti distintivi di alcuni strumenti di finanziamento inseriti nel QFP post 2020.

La struttura del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell’UE 2021-2027

Il **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)** per il periodo 2021-2027 è stato presentato dalla Commissione Europea il 2 maggio 2018. [1]

La mia impressione è che, a parte alcuni dirigenti più lungimiranti di alcuni Ministeri chiave e di alcune Regioni e gli addetti ai lavori, finanche blasonati analisti economici e politici stiano trascurando l’importanza dei termini “politici” della proposta della Commissione sul QFP 2021-2027 e dei suoi risvolti per la stessa politica economica di tutti gli Stati Membri.

Fra la fine di maggio e quella di giugno del 2018, poi, la Commissione ha avanzato le proposte di regolamento inerenti ai vari strumenti di spesa. Le basi del negoziato, quindi, sono state ormai completamente delineate. [2]

Per quanto concerne la dimensione finanziaria complessiva del QFP 2021-2027, la Commissione propone:

- stanziamenti per impegni (*appropriations for commitments*) pari a 1.135 miliardi di Euro (espressi a prezzi 2018) che corrispondono a circa l’1,11% del RNL dell’UE a 27;
- stanziamenti per pagamenti (*appropriations for payments*) pari a circa 1.105 miliardi di Euro (espressi a prezzi 2018)

che corrispondono, approssimativamente, all'1,08% del RNL dell'UE a 27.



Immagine ex Pixabay

La posizione della Commissione è che questo budget complessivo si può valutare sostanzialmente comparabile con quello del QFP 2014-2020 se si tiene conto dei seguenti elementi: (i) il QFP è riferito a uno scenario post-Brexit e, quindi, a 27 Stati membri; (ii) il QFP 2021-2027, diversamente dal passato, include al suo interno anche il Fondo Europeo di Sviluppo (*European Development Fund – EDF*), storico strumento cardine delle relazioni esterne dell'UE (segnatamente con quelle con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico) e, (iii) il deflatore pari al 2% applicato agli aggiustamenti annuali del QFP per tenere conto dell'inflazione.

La Corte dei Conti Europea (si veda il *Briefing Paper* di luglio 2018 "[The Commission's Proposal for 2021-2027 Multiannual Financial Framework](#)"), invece, come si spiegherà meglio nel prossimo post del 15 gennaio 2019, concentrando l'attenzione su altri elementi di analisi e comparazione, ha evidenziato che la dimensione finanziaria del QFP post 2020 non è affatto così in linea con quella del QFP 2014-2020. [3]

Il QFP 2021-2027, peraltro, muove da una sostanziale

ristrutturazione dell'architettura complessiva del QFP 2014-2020, ristrutturazione che si caratterizza, ad uno sguardo d'insieme, per:

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.

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. 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*.

4. La riduzione del numero complessivo di Programmi/linee di finanziamento (passa da 58 a 37), anche se questa riduzione 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" che, sovente, sono caratterizzati da una omogeneità interna discutibile, il che complica, poi, le procedure di *delivery*.

5. Lo spostamento di alcuni Programmi/linee di finanziamento dalle rubriche in cui sono collocati attualmente ad altre rubriche rinominati o istituite *ex novo* del QFP post 2020. E' 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).



Immagine ex Pixabay

Come ha rimarcato la [Corte dei Conti Europea](#) nel *Briefing Paper* citato sopra, questi cambiamenti nella struttura del QFP non solo rendono poco trasparente i processi di riallocazione della finanza pubblica europea fra le priorità di *policy* dell’UE, ma sono parimenti l’espressione di priorità di *policy* di una Commissione Europea in scadenza di mandato. Il forte rischio è che qualora il negoziato non si chiuda prima delle elezioni politiche europee a fine maggio, si debba riavvolgere completamente il nastro e si debba riavviare quasi da zero il negoziato.

Nel caso di mancato accordo, l’intero negoziato dovrà essere riavviato integralmente – probabilmente sul finire del 2019 – sulla base di nuove proposte che verranno avanzate dalla Commissione Europea che verrà nominata (indicativamente il prossimo autunno) dal nuovo Parlamento Europeo. [4]

Ma il tempo per l’Italia di incidere sul negoziato è ora. Altrimenti fra qualche mese rischieremo di dover amaramente constatare che è proprio vero che “la saggezza

ci arriva quando non ci serve più". [5]

[1] EUROPEAN COMMISSION (2018), [*A modern budget for a Union that protects, empowers and defends*](#), COM (2018) 321 final, Brussels 2.05.2018.

[2] In sede di negoziato vanno tenuti in debita considerazione anche il "libro bianco" della Commissione sul futuro dell'Europa e il report sulla modernizzazione del sistema finanziario dell'UE:

EUROPEAN COMMISSION (2017a), *White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*, COM (2017)2025 final;

EUROPEAN COMMISSION (2017b), *Reflection Paper on the Future of EU finances*, COM (2017)358 final.

[3] Per una più ampia presentazione del QFP 2014-2020, del Fondo Europeo di Sviluppo e dei vari Programmi di spesa dell'UE nel periodo 2014-2020 si rimanda a BONETTI A. (2017), *La mappatura dei fondi europei 2014-2020*, Centro Studi FUNDS FOR REFORMS LAB; Guida 1/2017.

Per una più ampia presentazione del QFP 2021-2027 e delle proposte sulla "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.

[4] La Commissione Europea, non a caso, ha fissato dei tempi ristretti – ed esageratamente ambiziosi – per la conclusione del negoziato, fissando quale *deadline* per l'approvazione definitiva del QFP 2021-2027 il **vertice europeo di Sibiu** che si terrà il 9 maggio 2019.

Non sfuggerà ai lettori più accorti che questo vertice europeo è calendarizzato a ridosso delle elezioni politiche europee, che si terranno dal 23 al 26 maggio 2019.

La Commissione ha confermato l'invito ad addivenire rapidamente ad un accordo nella recente Comunicazione "[*Towards a swift agreement on a long-term budget for Europe's*](#)

priorities" (datata 4 dicembre), presentata e discussa poi nel corso del Consiglio Europeo del 13 e 14 dicembre 2018.

[5] Va detto, a titolo di completezza, che il nuovo Esecutivo ha presentato a settembre il *position paper* sulle politiche pubbliche dell'UE e sul suo sistema di *governance* (si veda: Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per le Politiche Europee; *Una politeia per un'Europa diversa, più forte e più equa*; Roma, 12.09.2018). Sarebbe opportuno, tuttavia, una più mirata e continuativa opera di *lobbying* delle Istituzioni del Paese più direttamente coinvolte nel negoziato, in primo luogo la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero degli Affari Esteri, sui molteplici dossier di un negoziato così complesso.