

Il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 dell'UE dopo le proposte di revisione del 27 maggio 2020

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | July 10, 2020



*“Quando scrivo nessuno mi può aiutare,
perché chi scrive ha qualcosa di personale da dire”*

Ennio Morricone

Dimensione strategica e finanziaria del Quadro Finanziario Pluriennale

(QFP) dell'UE 2021-2027 dopo le proposte di revisione

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

A seguito della emergenza sanitaria e di quella socio-economica causate dalla pandemia di COVID-19 molteplici proposte di revisione sono state avanzate il 27 maggio (e i giorni successivi). Queste proposte hanno tre finalità, più o meno esplicitate dalla Commissione attualmente in carica:

- definire un piano di intervento coordinato a livello europeo per fronteggiare gli effetti recessivi della pandemia (**Piano di Ripresa Europeo**, indicato molto più spesso come [Next Generation EU](#), presentato nella Comunicazione della Commissione [COM \(2020\) 456](#));

- potenziare la capacità di azione dell'UE, ampliando le risorse finanziarie disponibili (lo Strumento dell'UE per la ripresa, presentato nella Comunicazione COM (2020) 441, è lo strumento che consente all'UE di andare oltre le sue capacità di spesa potenziali delimitata dalle "risorse proprie", delineano una strategia di raccolta di risorse temporanee e straordinarie quantificate in 750 miliardi di Euro, espressi in prezzi costanti 2018, tramite l'emissione di *bond* a lunghissima scadenza). Ne consegue che, dal lato delle spese, per il QFP 2021-2027 sono adesso previsti stanziamenti di impegno pari a 1.850 miliardi di Euro (in prezzi costanti 2018);

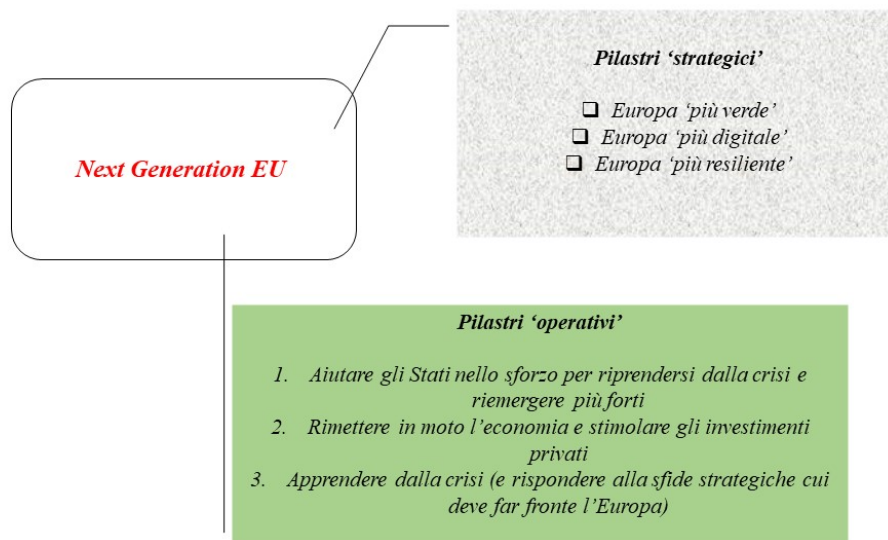
- rafforzare la dimensione strategica della proposta iniziale di QFP post 2020, proprio attraverso **Next Generation EU**. Questo, a mio parere, non è semplicemente un piano strettamente emergenziale. Anzi, **Next Generation EU** fornisce un "*framework* strategico" per tutte le politiche europee del nuovo periodo di programmazione – grazie ai suoi tre pilastri "strategici" indicati nella Figura 1 – che, nella prima proposta, mancava (in merito va aggiunto che, anche per motivi

istituzionali, la Commissione attualmente in carica non disconosce affatto la proposta iniziale del 2 maggio 2018 e ne conferma la validità di fondo). [2]

Nelle nuove proposte avanzate a fine maggio, la Commissione invita gli organi di bilancio (ossia Parlamento Europeo e Consiglio) e gli Stati Membri ad addivenire a un accordo basato su:

- stanziamenti di impegno (*appropriations for commitments*) pari a 1.100 miliardi di Euro (espressi in prezzi costanti 2018) a valere delle “risorse proprie”, a cui si potranno affiancare i 750 miliardi di Euro che si intende raccogliere sui mercati finanziari;
- stanziamenti per pagamenti (*appropriations for payments*) pari a circa 1.103,529 miliardi di Euro (espressi a prezzi 2018). [3]

Figura 1 – Pilastri ‘strategici’ e ‘operativi’ di Next Generation EU



ertanto, propone un montante complessivo di 1.850 miliardi di Euro di stanziamenti di impegno (si vedano il prospetto finanziario che chiude la Comunicazione COM(2020)442 “[Il bilancio dell'UE come motore del Piano per la Ripresa Europea](#)” del 27.05.2020 e anche l'allegato alla Comunicazione COM

(2020)443 che propone gli emendamenti del caso alla proposta iniziale di QFP post 2020 presentata il 2 maggio 2018).

Preme evidenziare che una quota rilevante di queste risorse finanziarie saranno erogate ai potenziali beneficiari (pubblici e privati) nella forma di strumenti finanziari, prestiti e garanzie. [4]

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



Immagine ex Pixabay

Il QFP 2021-2027, anche dopo le nuove proposte delle scorse settimane, è contraddistinto da una sostanziale rivisitazione della struttura complessiva del QFP 2014-2020, che si caratterizza soprattutto per i seguenti aspetti:

1 un forte ancoraggio del QFP a dei principi di sana gestione generale dei Fondi pubblici europei già proposti nell'accordo inter-istituzionale fra Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione del 13 Aprile 2016 "Legiferare meglio" (pubblicato sulla GUUE – Serie L 123/1 – del 12.05.2016) e nel Regolamento Finanziario vigente, pubblicato sulla GUUE – Serie L 193/1 – del 30.07.2018 (Reg. (UE, Euratom) 1046/2018):

- valore aggiunto europeo;
- riduzione degli oneri amministrativi;
- semplificazione e trasparenza;
- flessibilità.

2. L'aumento del numero di "rubriche" (*headings*), che passa

dalle cinque del QFP 2014-2020 alle seguenti sette:

I Mercato unico, innovazione e agenda digitale;

II Coesione e valori;

III Risorse naturali e ambiente;

IV Migrazioni e gestione delle frontiere;

V Resilienza, sicurezza e difesa (nella proposta iniziale avanzata dalla Commissione il 2.05.2018 questa rubrica era stata battezzata Sicurezza e difesa);

VI Vicinato e resto del mondo;

VII 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*, che non sono altro che delle categorie di spesa corrispondenti alle priorità di *policy* dell'UE. [5]

4. La riduzione del numero complessivo di programmi/linee di finanziamento (la stessa Commissione rimarcava nella proposta del 2 maggio 2018 che il numero complessivo passava da 58 a 37 e, quindi, dopo le proposte di emendamento recenti, i programmi/fondi dovrebbero essere 40).

Anche dopo le proposte di emendamento delle scorse settimane resta confermata una criticità generale di un certo rilievo. Questa riduzione del numero complessivo di programmi non implica affatto una semplificazione *tout court* 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* e, inevitabilmente, riduce la trasparenza dell'uso dei fondi del bilancio europeo.

5. Lo spostamento di alcuni programmi/linee di finanziamento dalle rubriche in cui sono collocati nel QFP 2014-2020 attualmente vigente ad altre rubriche rinominate o istituite *ex novo* del QFP post 2020. È 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 III “Sicurezza e cittadinanza” del QFP 2014-2020).

A titolo di completezza si segnala che le recenti proposte di emendamento al QFP della Commissione implicano dei cambiamenti di rilievo, da esaminare meglio in successivi post, soprattutto per le seguenti rubriche/linee di finanziamento:

- la rubrica I “Mercato unico, innovazione e agenda digitale” con un rafforzamento dei programmi principali – **Horizon Europe, InvestEU Programme e Connecting Europe Facility (CEF)** – e con l'introduzione di uno strumento di garanzia per potenziare il capitale di rischio delle imprese europee, in primo luogo le PMI (denominato Strumento di sostegno alla solvibilità);

- i tre *policy cluster* della rubrica II “Coesione e valori” (quella in cui vengono allocati i **Fondi Strutturali**);

- la rubrica III “Risorse naturali e ambiente” con l'introduzione del **Just Transition Mechanism/Fund** (lo strumento, per il quale i negoziati sono iniziati a gennaio, volto a favorire un percorso verso la neutralità ecologica per quelle regioni europee da sempre più dipendenti dal carbone e a superare situazioni localizzate di forti criticità e/o rischi ambientali); [6]

- la rubrica V “Resilienza, sicurezza e difesa”, con il rafforzamento del “meccanismo unionale di protezione civile” (“**rescUE**”) e con la riproposizione quale strumento di spesa autonomo del Programma Salute; [7]

- la rubrica VI “Vicinato e resto del Mondo” (focalizzata sull'azione esterna dell'UE) con il rafforzamento dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale e dello strumento per gli aiuti umanitari. [8]

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

[2] Per una più ampia presentazione del QFP 2021-2027 e del suo carente *background* strategico 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.

A proposito di **Next Generation EU** e di **Strumento dell'UE per la ripresa** va sempre rammentato, come ho cercato di spiegare negli ultimi post, che il primo è un piano strategico mentre il secondo è uno strumento che consente all'UE di disporre risorse aggiuntive rispetto alle "risorse proprie" che sono le risorse ordinarie con cui essa finanzia le politiche pubbliche europee. Lo **Strumento dell'UE per la ripresa** – in Inglese "**European Union Recovery Instrument**" – affonda le basi legali nell'art. 122 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE).

[3] Nella prima proposta generale del 2 maggio 2018 sul QFP post 2020 (la [Comunicazione COM \(2018\) 321](#)) la Commissione richiedeva:

- stanziamenti di impegno (*appropriations for commitments*) pari a 1.135 miliardi di Euro (espressi a prezzi 2018) che corrispondevano 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 corrispondevano, approssimativamente, all'1,08% del RNL dell'UE a 27.

Secondo l'economista del *think tank* **Bruegel Zsolt Darvas** gli stanziamenti di impegno di 1.100 miliardi di Euro resi disponibili tramite il futuro accordo sulle "risorse proprie" corrispondono, attualmente, a circa l'1,12% del RNL dell'UE-27. Si veda DARVAS Z.; [An uncomprimisng budget](#), Blog Bruegel, 29.05.2020.

[4] Come ho esposto nel precedente post del 25.06.2020, la più recente proposta di QFP della Commissione riporta l'ammontare complessivo degli stanziamenti di impegno (*appropriations for commitments*) pari a 1.100 miliardi di Euro che verranno

coperti dalle “risorse proprie” e, *a latere*, gli stanziamenti di impegno che verranno coperti dallo **Strumento dell’UE per la ripresa**. Questo proprio per il fatto che i 750 miliardi di euro che verranno raccolti sui mercati finanziari saranno aggiuntivi sia nell’ambito del QFP, sia nell’ambito dei bilanci annuali

Il Presidente del Consiglio Europeo **Charles Michel** ha recentemente annunciato che il Consiglio intende ritoccare verso il basso la proposta di stanziamento di impegno di 1.100 miliardi della Commissione, ma senza decurtare gli stanziamenti per la “politica di coesione” e per la PAC.

Si spera che si possa trovare un accordo nel corso del Consiglio Europeo del 17 e 18 luglio.

[5] Questa articolazione del QFP muove dal dettato dell’art. 312 del Trattato sul Funzionamento dell’UE che dispone che esso «fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell’Unione».

[6] Sul **Just Transition Mechanism/Fund** si veda la Comunicazione della Commissione COM (2020)22 recante la proposta di regolamento che istituisce il Fondo europeo per una transizione giusta ed anche la Comunicazione COM (2020)460 del 28.05.2020 che prevede degli emendamenti alla proposta di cui sopra, emendamenti conseguenti alle indicazioni strategiche del Piano **Next Generation EU**.

[7] 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 che ha colpito un po’ tutti i paesi europei nel corso della tragica primavera a causa del 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.

[8] Infine, si ricorda che la Commissione ha ritenuto opportuno sia rafforzare gli strumenti di flessibilità e di emergenza del QFP (il fondo europeo di solidarietà; il fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e la riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza), sia introdurre dei meccanismi di "risposta rapida" e di sostegno emergenziale, nel caso serva ancora di fronteggiare emergenze sanitarie ed ambientali, all'interno di diversi programmi/fondi europei (questo è previsto anche per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR – e per il Fondo Sociale Europeo Plus).