

Prime riflessioni sulle proposte della Commissione per i Fondi Strutturali 2021-2027

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | September 15, 2018



“Preferisco avere all’incirca ragione, che precisamente torto”

John Maynard Keynes

Politica di coesione e Fondi Strutturali 2021-2027

Il 29 e il 30 maggio scorsi la Commissione Europea ha presentato le bozze di regolamento con le proposte ufficiali

sui **Fondi Strutturali 2021-2027** (FESR, Fondo di Coesione e FSE). Le proposte di regolamento generali sono compendiate nella [Comunicazione n. 375 del 29.05.2018](#). [1]

Bozze di regolamento e documentazione di analisi proposta dalla Commissione *a latere*, rendono possibile un chiaro inquadramento dei profili di riforma dei **Fondi Strutturali** nel più ampio dibattito sugli obiettivi strategici dell'Unione nei prossimi anni e sull'allocazione della finanza pubblica europea necessaria per realizzarli.

Tale inquadramento si rende necessario per almeno tre ordini di motivi:

- i Fondi Strutturali hanno un peso finanziario rilevante nel bilancio dell'UE e finanziano interventi strutturali di sostegno allo sviluppo economico di quei territori europei (regioni di livello **NUTS II**) in maggiore ritardo di sviluppo. I Fondi Strutturali, pertanto, hanno sempre avuto un peso non indifferente sul bilancio delle regioni più arretrate del nostro paese (le regioni del Mezzogiorno storico, un tempo inserite nel c.d. "Obiettivo 1" della politica di coesione). L'incidenza dei Fondi Strutturali nei bilanci delle regioni del Centro-Sud nella programmazione 2021-2027, peraltro, è destinato ad aumentare. Questo in primo luogo per il fatto che per l'Italia è previsto un aumento della dotazione finanziaria [2]. Inoltre, Sardegna e Molise torneranno nella categoria delle "regioni meno sviluppate" e Umbria e Marche verranno inserite nella categoria "intermedia" delle "regioni in transizione"; [3]
- concorrono alla creazione di un autentico diritto amministrativo europeo. I Fondi Strutturali, infatti, hanno sempre finanziato azioni di *capacity building* a favore di tutte le Amministrazioni pubbliche europee (*in primis* quelle regionali) per consentire sia di migliorare la gestione dei Fondi stessi (e, più in generale, della finanza pubblica), sia di creare un corpus di pratiche amministrative comune a tutte le Pubbliche Amministrazioni europee (Bagarani, Bonetti 2005;

2012; Manzella 2011); [4]

- sono le politiche più “vicine” ai territori, agli amministratori locali e ai cittadini, sia per la loro natura di strumenti di politica territoriale, sia per l’importanza assunta nella loro programmazione da più portatori di interesse (principio del partenariato). Alla luce delle spinte nazionaliste che attraversano un po’ tutti gli Stati membri e delle molteplici critiche mosse a politiche e disposizioni legislative dell’UE, nella programmazione 2021-2027 l’efficiente implementazione di interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali sarà più rilevante che mai per rinsaldare la fiducia dei cittadini nel processo di integrazione europea.

Profilo di riforma ed architettura strategica dei Fondi Strutturali 2021-2027 saranno oggetto di altri post volti a presentarne meglio alcune preoccupanti incongruenze e/o innovazioni discutibili. In questo post è sembrato opportuno chiarire meglio che la stessa indicazione degli strumenti di intervento oggetto della proposta di regolamento generale è ampiamente opinabile.

Fondi “a gestione concorrente” e Fondi Strutturali 2021-2027

A fronte dell’importanza innegabile della politica di coesione, le proposte per la sua nuova riforma dei Fondi Strutturali per il periodo 2021-2027 appaiono dispersive e poco focalizzate sui fondamenti economici (e anche quelli legislativi) di una politica regionale che dovrebbe essere adeguatamente differenziata a seconda della struttura produttiva e del grado di sviluppo delle regioni NUTSII dell’UE.

Nonostante i riferimenti d’obbligo al **Titolo XVIII “Coesione economica, sociale e territoriale” del Trattato sul Funzionamento dell’UE (TFUE)** – segnatamente all’art. 174 – e agli altri articoli del TFUE inerenti al **Fondo Sociale Europeo**

e il **Fondo Europeo per le Attività Marittime e la Pesca (FEAMP)**, nella proposta vengono ripetuti come un mantra l'importanza di:

- ridurre gli oneri amministrativi a carico dei soggetti responsabili dell'attuazione e dei beneficiari (obiettivo condivisibile, ma ad esempio non si capisce per quale motivo si debba rimuovere l'obbligatorietà della **valutazione ex ante**. Essa, infatti, non va considerata un aggravio di lavoro a livello amministrativo, ma un utile strumento per migliorare disegno strategico e coerenza interna ed esterna dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali);
- rafforzare la coerenza degli interventi attuati con le raccomandazioni del Consiglio agli Stati membri sulle riforme da attuare per garantire la stabilità finanziaria e macroeconomica e migliorare il contesto competitivo europeo (coerenza con le c.d. **"Country Specific Recommendations" – CSR** – che chiudono il processo di sorveglianza macroeconomica multilaterale delle politiche economiche degli Stati membri più noto come **"semestre europeo"**);
- coordinare meglio e in modo più efficiente gli strumenti dell'UE gestiti con la modalità **"shared management"** (**fondi dell'UE "a gestione concorrente"**, come definiti dall'art. 58 del Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 che disciplina la gestione finanziaria del bilancio dell'UE).

L'importanza della politica di coesione per sostenere gli investimenti pubblici (e, quindi, per sostenere la domanda solvibile, a fronte delle politiche fiscali tendenzialmente deflattive dell'UE) e l'importanza di un adeguato *fine tuning* degli interventi a seconda del grado di sviluppo relativo delle regioni NUTSII in cui è suddiviso il territorio europeo vengono ampiamente trascurate. La Commissione si limita a rimarcare che la politica di coesione verrà ancora attuata a favore di tutte le regioni europee.

L'ultimo aspetto richiamato sopra (il focus delle proposte su strumenti **"shared management"**), a modesto parere dello scrivente, è quello più controverso. Infatti, la proposta di

regolamento non fa riferimento ai fondi per la coesione economica, sociale e territoriale, ma ai seguenti **sette fondi “a gestione concorrente”**:

- **FC**: Fondo di Coesione.
- **FEAMP**: Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca.
- **FESR**: Fondo europeo di sviluppo regionale.
- **FSE Plus**: Fondo Sociale Europeo Plus.
- **FAI**: Fondo Asilo e Integrazione.
- **SGFV**: Strumento per la Gestione delle Frontiere e i Visti.
- **FSI**: Fondo per la Sicurezza Interna.

Le “disposizioni comuni” (*provisions*), pertanto, si applicano a strumenti di finanziamento che fanno riferimento ad aree di *policy*, obiettivi strategici e anche modalità di gestione e rendicontazione alquanto diverse, come dimostra il fatto che essi vengono collocati in diverse rubriche e *policy cluster* del **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027** (v. Tabella 1). [5]

Tab. 1. Distribuzione dei Fondi disciplinati dalla proposta di regolamento generale di cui alla COM (2018) 375 per rubrica e *policy cluster* del bilancio europeo 2021-2027

Rubrica	Policy cluster	Fondi
II. Coesione e valori	5. Sviluppo regionale e coesione	FESR
		Fondo di Coesione
	7. Investire nelle persone, nella coesione sociale e nei valori	FSE Plus
III. Risorse naturali e ambiente	8. Agricoltura e politica marittima	FEAMP
IV. Migrazioni e controllo delle frontiere	10. Migrazione	Fondo per l'Asilo e la Migrazione
	11. Controllo delle frontiere	Strumento per la Gestione delle Frontiere e i Visti
V. Sicurezza e difesa	12. Sicurezza	Fondo per la Sicurezza Interna

Inoltre, la modalità di gestione “*shared management*”, come tradizionalmente normata dall’UE, si applica propriamente solo al FESR e al FSE Plus e, più limitatamente al FEAMP, dal momento che:

- il sistema di “*shared management*” del **Fondo di Coesione** non coinvolge le regioni (per questo fondo, che non interessa l’Italia, si applica un sistema di programmazione nazionale degli interventi);
- il sistema di “*shared management*” degli altri tre fondi menzionati sopra non coinvolge le regioni (essendo un sistema concordato fra Commissione e Stati membri) e, *de facto*, prevede sistemi di gestione degli interventi differenziati a seconda della tipologia di questi e degli accordi fra Commissione e Stati membri. Non a caso per il **FAI** (corrispondente al **Fondo per l’Asilo, le Migrazioni e l’Integrazione** della programmazione in corso) la stessa proposta di regolamento specifica che le “disposizioni comuni” si applicano solo alle “componenti in gestione concorrente”.

[6]

L’art. 1 della proposta di regolamento puntualizza che le disposizioni finanziarie si applicano a tutti i Fondi, ma le disposizioni comuni su programmazione, gestione e sorveglianza si applicano solamente a **FESR, Fondo di Coesione, FSE Plus e FEAMP**. Questi quattro Fondi, pertanto, possono essere considerati gli strumenti di finanziamento delle politiche strutturali di sviluppo dell’UE nel prossimo periodo di programmazione. [7]



Immagine ex Pixabay

[1] Qui si apre già un primo rilevante aspetto critico: la proposta di regolamento generale non parla di fondi per la coesione, ma dei “fondi a gestione concorrente” della programmazione 2021-2027. A mio modesto avviso già questo è un aspetto su cui si dovrebbe fare maggiore chiarezza nel corso del negoziato.

Poi il 1° giugno la Commissione ha presentato le proposte sulla PAC, ma nella nuova programmazione post 2020 gli interventi per lo sviluppo rurale saranno totalmente sganciati da quelli delle altre politiche strutturali di sviluppo.

La proposta di regolamento generale sui fondi per la coesione post 2020, non a caso, non interessa assolutamente il **Fondo Europeo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)** che, nella programmazione in corso, invece, è in parte disciplinato dal regolamento generale sui **Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE)**.

[2] Eric von Breska della **DG Politica Regionale e Urbana (DG Regio)** nel corso di una audizione presso il Parlamento Europeo del 20 giugno scorso ha indicato per l'Italia una allocazione di risorse a titolo della coesione pari a 38,6 miliardi di Euro (espressi a prezzi 2018), il che significa un aumento delle risorse per l'Italia di circa il 6% rispetto alla

programmazione in corso. Questa indicazione è stata confermata sia nella [edizione estiva della rivista divulgativa sulla politica di coesione "Panorama"](#) (pubblicata dalla DG Regio), sia nel recente *Briefing* del **Parlamento Europeo** "[Common Provisions Regulations. New Rules for Cohesion Policy for 2021-2027](#)", rilasciato nel mese di agosto.

[3] Le proposte confermano sia la copertura integrale del territorio europeo per gli interventi dei Fondi, sia la suddivisione di tutte le Regioni NUTS II in tre categorie sulla base del loro livello medio del PIL pro-capite, calcolato come media del triennio 2014-2016:

- **Regioni "meno sviluppate"** – Regioni il cui PIL pro-capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27;
- **Regioni "in transizione"** – Regioni il cui PIL pro-capite è compreso fra il 75% e il 100% della media del PIL dell'UE-27 (la soglia massima era stata fissata al 90% per la programmazione in corso);
- **Regioni "più sviluppate"** – Regioni il cui PIL pro-capite è superiore al 100% della media del PIL dell'UE-27.

L'elemento di cambiamento – alquanto rilevante anche per il nostro paese – è che la soglia massima della categoria "regioni in transizione" e quella minima della categoria "regioni più sviluppate" sono state elevate al 100% del PIL medio dell'UE. Questo, a livello europeo, implica un forte aumento della "concentrazione geografica" dei Fondi per le "regioni in transizione".

[4] BAGARANI M., BONETTI A. (2005), *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE*, Ed. Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ)

BAGARANI M., BONETTI A. (2012), *Evoluzione del sistema di governo delle politiche comunitarie e cambiamenti nella politica regionale nazionale*; in BAGARANI M. (a cura di), *Il governo delle Regioni e lo sviluppo economico. Limiti e rischi del processo di decentramento comunitario*; Edizioni dell'Orso, Alessandria, pp. 7-39

MANZELLA G.P. (2011), *Una politica influente. Vicende,*

dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo, Il Mulino, Bologna

[5] Nella nuova programmazione, infatti, questi fondi sono allocati in ben 4 diverse rubriche del **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027** proposto della Commissione, che si articola in 7 rubriche (inclusa quella sulle spese amministrative della UE) e 17 "*policy cluster*".

Nella programmazione in corso gli strumenti per la coesione sono tutti allocati nella **sottorubrica IB** del QFP 2014-2020, venendo ad includere i seguenti fondi dell'UE:

- Fondi Strutturali (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR e Fondo Sociale Europeo – FSE);
- Fondo di Coesione (non interessa l'Italia);
- Fondo per la **Youth Employment Initiative (YEI)**, che segue i meccanismi attuativi del FSE. In Italia, la **YEI** è attuata tramite il Programma "Iniziativa Occupazione Giovani", anche indicato come "Garanzia Giovani".

[6] Il **Programma Nazionale (PN) FAMI** in Italia è gestito dal Ministero dell'Interno.

Il PN FAMI è imperniato sui quattro Obiettivi Specifici (OS) previsti dal Reg. (UE) N. 516/2014 che disciplina FAMI:

- OS 1 – Accoglienza/asilo,
- OS2 – Integrazione,
- OS 3 – Rimpatrio;
- OS 4 – Solidarietà/cooperazione fra gli Stati Membri nella gestione dei flussi migratori.

[7] Questo breve articolo è stato elaborato nell'ambito del progetto di ricerca del **Centro Studi Funds for Reforms Lab** "*La politica regionale dell'UE post 2020*". Farò cenno ai "nuovi" Fondi Strutturali 2021-2027 anche nel corso del **CEIDA** "[Programmazione, gestione e valutazione dei finanziamenti dell'UE per le Smart Cities](#)" (Roma, 13 e 14 novembre p.v.), corso che snodandosi su circa 13 ore di attività di docenza, presenta i molteplici fondi europei potenzialmente disponibili per attuare il paradigma "*smart cities*".