

La nuova programmazione 2021-2027 ed il futuro della politica di coesione

24 Giugno 2019

Il nuovo quadro finanziario 2021-2027: alcune novità e le priorità d'investimento per l'Italia.



Nuovo quadro finanziario 2021-2027

A maggio 2018 la Commissione europea ha presentato le **proposte del nuovo bilancio europeo e dei Regolamenti riferiti alla Politica di coesione 2021-2027**, dando così formalmente avvio alle attività per la definizione del quadro di riferimento finanziario e normativo della futura programmazione europea.

Il budget proposto dalla Commissione, che tiene conto dell'uscita del Regno Unito, ammonta complessivamente a **1.279 miliardi di euro**, pari all'1,11% del Reddito Nazionale Lordo dell'UE-27.

All'interno del documento di proposta del nuovo bilancio è modificata la riorganizzazione della struttura del **quadro finanziario pluriennale [1] (QFP)**, con il passaggio da 5 a 7 rubriche principali di spesa, maggiormente collegate alle priorità dell'Unione Europea, come di seguito elencate:

La nuova programmazione 2021-2027 ed il futuro della politica di coesione

- la Rubrica I (Mercato unico, innovazione e agenda digitale) ha un ammontare complessivo di 187,4 miliardi di euro (14,6% dell'intero QFP);
- la Rubrica II (Coesione e valori) con 442,4 miliardi di euro e il 34,6% del totale è la più importante, in termini di volume, del nuovo QFP;
- la Rubrica III (Risorse naturali e ambiente) ha una dotazione complessiva di 378,9 miliardi di euro (29,6% del totale);
- la Rubrica IV (Migrazione e gestione delle frontiere) ha un bilancio di 34,9 miliardi di euro (2,7% del QFP) e costituisce una delle principali novità rispetto al precedente esercizio;
- la Rubrica V (Sicurezza e difesa) costituisce un'altra novità e ha un ammontare complessivo di risorse pari a 27,5 miliardi di euro (2,1% del totale);
- la Rubrica VI (Vicinato e resto del mondo) ha una dotazione di risorse pari a 123 miliardi di euro (9,6% dell'intero QFP);
- la Rubrica VII (Pubblica amministrazione europea) ha una dotazione di 85,3 miliardi di euro, il 6,6% dell'intero QFP.

Sono poi previsti degli Strumenti speciali (Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, Fondo di solidarietà dell'UE, Riserva per gli aiuti di emergenza, Strumento di flessibilità, Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti) per consentire all'Unione, in specifiche circostanze, di spendere risorse anche oltre i massimali stabiliti dal QFP.

La Commissione propone nuove forme di finanziamento del bilancio a sostegno di un aumento della spesa, prevalentemente attraverso risorse aggiuntive, con l'obiettivo di **finanziare nuove priorità** e di rafforzare quei programmi ad alto valore aggiunto europeo (soprattutto nell'ambito della ricerca e dell'innovazione, del clima e dell'ambiente e a favore dei giovani).

In particolare i settori che beneficiano di un incremento di risorse rispetto al QFP attuale sono:

- **ricerca, innovazione e agenda digitale: 115,4 miliardi di euro**, di cui 102,5 per ricerca e innovazione e 12,19 per agenda digitale (+60%);
- **giovani**: in particolare, si prevede il **raddoppio dei fondi Erasmus**, da circa 15 a **30 miliardi di euro**;
- **migrazione e gestione delle frontiere: 34,9 miliardi di euro** (+154,7%);
- **difesa e sicurezza interna: 27,5 miliardi di euro**, di cui 13 miliardi per il nuovo Fondo europeo per la difesa (+ 80% circa per quanto riguarda la sicurezza; + 220% per il Fondo europeo per la difesa);
- **azione esterna: 123 miliardi di euro** (+22%);
- **clima e ambiente** (programma LIFE): **5,4 miliardi di euro** (+70,3%). Inoltre, il **25% (320 miliardi di euro) del bilancio pluriennale** è destinato al **raggiungimento degli obiettivi climatici** rispetto al 20% (206 miliardi di euro) del bilancio pluriennale in corso.

Per compensare tale innalzamento di finanziamento si prefigura una riduzione dei finanziamenti a favore della politica agricola comune (PAC) e della politica di coesione, rispettivamente del 5% e del 7% secondo le stime della Commissione europea.

La **Politica di Coesione** sarà finanziata dal Fondo di Coesione, dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dal Fondo Sociale Europeo+ (FSE+).

Al Fondo FESR la Commissione propone di assegnare 226,3 miliardi di euro nel periodo 2021-2027, comprensivi della quota destinata alla Cooperazione Territoriale Europea (CTE) pari a 9,5 miliardi; mentre il Fondo di Coesione, che non riguarda l'Italia⁽¹⁾, potrà contare su quasi 46,7 miliardi di euro. Al Fondo FSE+, che assemblerà le risorse assegnate nel periodo 2014-2020 al FSE, a Garanzia Giovani (Iniziativa per l'Occupazione Giovanile), al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), al Programma EaSI (Employment and Social Innovation) e al Terzo Programma per la Salute, saranno destinati 101 miliardi.

Per l'**Italia** assistiamo invece ad un consistente aumento di risorse: nel periodo 2021-2027 ammonteranno, infatti, a circa **43,5 miliardi di euro**, con un incremento pari al 29%, dovuto all'aggiornamento dei criteri di ripartizione delle risorse tra Stati membri.

Alcune novità

La Commissione per il nuovo periodo di programmazione propone una serie di importanti cambiamenti in un'ottica di semplicità, flessibilità ed efficienza. Innanzitutto gli 11 obiettivi tematici del periodo 2014-2020 saranno sostituiti da **cinque**

La nuova programmazione 2021-2027 ed il futuro della politica di coesione

più ampi obiettivi che consentiranno agli Stati di essere flessibili nel trasferire le risorse nell'ambito di una priorità, ed in particolare:

1. un'Europa più intelligente (*a smarter Europe*) attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;
2. un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio (*a greener, low-carbon Europe*) attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
3. un'Europa più connessa (*a more connected Europe*) attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC;
4. un'Europa più sociale (*a more social Europe*) attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
5. un'Europa più vicina ai cittadini (*a Europe closer to citizens*) attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Per quanto riguarda la **capacità amministrativa**, essa sarà integrata con obiettivi settoriali. Non sarà più necessario disporre di un obiettivo politico separato, ma sarà possibile distribuire gli investimenti nella capacità amministrativa nell'ambito di ciascun obiettivo di policy.

A livello di programmazione, ci sarà solo un documento strategico per Stato, **l'accordo di partenariato** che sarà un documento molto semplificato nel quale ogni Stato dovrà indicare quali dei cinque obiettivi strategici intende perseguire, attraverso quali obiettivi specifici e quali fondi a finalità strutturale. Includerà, poi, tutti e sette i fondi a gestione concorrente: quindi, per l'Italia, oltre al FESR, al FSE+ e al FEAMP, anche il Fondo Asilo e migrazione (AMIF), lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI) e il Fondo per la Sicurezza interna (ISF).

In tale accordo sarà indicato anche l'elenco dei programmi, nazionali e/o regionali, che dovranno essere predisposti entro tre mesi dalla presentazione dell'accordo stesso e che potranno essere anche multifondo.

Altra novità importante è rappresentata dal fatto che la **programmazione** avverrà **in due fasi**: inizialmente i programmi riguarderanno solo i primi cinque anni (2021-2025) e le dotazioni degli ultimi due anni (2026-2027) saranno decise solo in base ai risultati di un riesame che rivedrà le priorità e gli obiettivi iniziali dei programmi, tenendo presenti i progressi nel conseguimento degli obiettivi compiuti entro la fine del 2024, i cambiamenti della situazione socioeconomica e le nuove sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese elaborate nell'ambito del semestre europeo.

Gli obblighi amministrativi saranno poi ridimensionati e i **controlli**, soprattutto per le piccole e medie imprese, saranno limitati all'intervento nazionale senza ricorrere a quello europeo. Secondo il principio dell'audit unico, le PMI non saranno più sottoposte a controlli multipli.

Le "Condizionalità ex ante" del periodo 2014-2020 saranno sostituite dalle "Condizioni abilitanti":

- in numero minore (circa una ventina);
- più concentrate sugli obiettivi del fondo interessato;
- monitorate e applicate durante tutto il periodo.

Sono previste quattro precondizioni "orizzontali": il rispetto delle regole su gli appalti pubblici, gli aiuti di Stato, l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali della UE e della Convenzione Onu sulle persone disabili

Il nuovo quadro regolamentare per il 2021-2027 prevede inoltre il **ritorno alla regola "n+2"** che sostituisce la regola "n+3". Dunque la Commissione provvederà al disimpegno di una parte degli stanziamenti se questa non è stata utilizzata o se al termine del secondo anno non sono state inoltrate le domande di pagamento. Questa restrizione sui tempi si fonda sulla convinzione che sarà più facile ridurre i ritardi dei programmi grazie alle misure di semplificazione introdotte.

Per un quadro completo il [Manuale di semplificazione - 80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027](#) [2] della Commissione europea.

Priorità d'investimento per l'Italia

L'Allegato D al [Country report sull'Italia](#) [3] delinea le priorità di investimento che l'Italia è chiamata ad affrontare e su cui, secondo i tecnici della Commissione UE, si dovrebbe concentrare la spesa dei fondi strutturali europei 2021-2027.

Nell'ambito di **ricerca e innovazione**, la UE chiede all'Italia di far crescere il numero e le dimensioni delle imprese innovative nei settori ad alta intensità di conoscenza e con elevato potenziale di crescita; promuovere gli scambi di conoscenze tra enti di ricerca e i settori produttivi, in particolare le Pmi, attraverso partnership e formazione, ma anche di promuovere la digitalizzazione di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche.

In materia di **clima ed energia** si suggeriscono investimenti volti a migliorare l'efficienza energetica e a promuovere le tecnologie rinnovabili, puntando su una vasta opera di ristrutturazione del patrimonio immobiliare pubblico. Sono inoltre considerati prioritari investimenti volti ad aumentare resilienza idrogeologica e sismica nonché a realizzare infrastrutture verdi finalizzate al ripristino dell'ecosistema nelle aree urbane più vulnerabili a cambiamenti climatici e all'inquinamento atmosferico.

In tema di **connettività**, si insiste sulla necessità di realizzare la rete a banda ultralarga, mentre per i trasporti si sottolinea la necessità di completare le linee ferroviarie che fanno parte della Rete di trasporto trans-europea (Tetn) e di puntare sulla multimodalità.

Prioritari, nel campo dei **diritti sociali**, sono considerati gli investimenti che migliorino l'accesso al mercato del lavoro (in particolare per donne e giovani) e che aumentino la qualità del sistema di istruzione e formazione. Inoltre, poiché la percentuale di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale resta tra le più elevate dell'UE, si ritengono indispensabili servizi sociali e infrastrutture di elevata qualità e accessibili.

Infine vista l'ampia diversità geografica che contraddistingue l'Italia, si ritengono necessarie "**strategie territoriali** attuate in sinergia con gli altri obiettivi politici, con il fine primario di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle zone più colpite dalla povertà". In ambito territoriale, si sottolinea anche la necessità di investire sul patrimonio culturale e di sostenere le imprese che operano nel settore.

Da queste indicazioni e dalle proposte di regolamenti riferiti alla Politica di coesione 2021-2027 ha preso avvio il negoziato tra il governo italiano e Bruxelles sulla prossima programmazione.

A livello nazionale intanto i **5 tavoli di lavoro** (uno per ogni obiettivo di policy) hanno avviato la discussione identificando **4 temi "unificanti"**: 1) Lavoro di qualità; 2) Territorio e risorse naturali per le generazioni future; 3) Omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini; 4) Cultura come veicolo e spazio di coesione. I documenti di sintesi prodotti dai tavoli saranno utilizzati nelle fasi successive di preparazione dell'Accordo di Partenariato che stabilirà come saranno spesi i fondi europei assegnati all'Italia.

(1) Continuerà a sostenere gli Stati membri il cui reddito nazionale lordo (RNL) pro-capite è inferiore al 90% del reddito nazionale medio pro-capite dell'UE a 27.

Collegamenti

[1] <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/>

[2] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_it.pdf

[3] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-italy_it.pdf