ANTICIPAZIONI
Il metodo di riparto delle risorse per la coesione sociale e territoriale nella programmazione 2021-2027

Premessa

di **Michela Fagioli**
Settore Fse - Tecnostruttura

Come noto, lo scorso 2 maggio 2018, la Commissione europea ha presentato la proposta per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) della UE per il periodo 2021-2027.

Il bilancio proposto dalla Commissione prevede stanziamenti pari a 1.134,6 miliardi di euro a prezzi costanti del 2018, in termini di impegni (1.279 miliardi espressi in prezzi correnti, tenendo conto dell'inflazione), pari all'1,11 % del Reddito nazionale lordo della UE-27 (RNL). Nello specifico, le risorse per la politica di coesione vengono collocate all'interno della rubrica 2 "Coesione e valori", che, rispetto all'attuale QFP, è stata ampliata con l'inserimento degli strumenti di rafforzamento dell'Unione Economica e Monetaria e l'indicazione, in maniera distinta, del Fondo sociale europeo "potenziato" (FSE+) accanto ad altri programmi.

Alla coesione economica, sociale e territoriale sono destinati 330,6 mld di euro (di cui 200,6 mld di euro per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), 41,4 mld di euro per il Fondo di coesione, e 88,6 mld di euro per il nuovo Fondo sociale europeo potenziato (FSE+).

Dalle stime effettuate dal Dipartimento per le politiche di coesione, e riportando il complesso delle dotazioni a prezzi 2018, emerge una riduzione di circa il 10 per cento degli importi "per la coesione economica, sociale e territoriale" per la UE-27, rispetto alla corrispondente dotazione 2014-2020. Si registra un aumento della dotazione del FESR del'1,3 % e una riduzione dei 5,6 % del FSE+ (incluso IOG e FEAD ed esclusi il programma salute e il programma EASI per l'innovazione sociale), il Fondo di coesione subisce una riduzione del 46 %.

A completamento del futuro quadro normativo, il 29 e 30 maggio 2018 sono state pubblicate le proposte di regolamenti per la politica di coesione. Nella proposta di Regolamento disposizioni comuni (RDC) viene confermata la ripartizione delle risorse fissate per l'obiettivo Investimenti per la crescita e per l'occupazione (322,1 mld di euro, pari al 97,5 % delle risorse globali), sostenuto dal FESR, dal FSE+ e dal Fondo di coesione, fra le tre categorie di Regioni di livello NUTS 2 (meno sviluppate, in transizione e più sviluppate) individuate già nella programmazione 2014-2020, e per

l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (8,4 mld di euro pari al 2,5 % delle risorse globali disponibili).

La dotazione per categoria di Regioni viene ripartita secondo nuove percentuali: il 61,6 % è destinato alle Regioni meno sviluppate; il 14,3 % è destinato alle Regioni in transizione; il 10,8 % è destinato alle Regioni più sviluppate; il 12,8 % è destinato agli Stati membri che beneficiano del Fondo di coesione; lo 0,4 % è destinato a finanziamenti supplementari per le Regioni ultraperiferiche. Dal confronto con le percentuali dell'attuale programmazione si registra un incremento delle dotazioni per le Regioni meno sviluppate e in transizione a discapito delle Regioni più sviluppate e degli Stati membri che beneficiano del Fondo di coesione.

Viene, tuttavia, modificata la modalità classificazione in una delle tre categorie. Pur mantenendo, infatti, la determinazione in base al rapporto tra il PIL pro capite di ciascuna regione, misurato in parità di potere di acquisto (PPA) e calcolato sulla base dei dati dell'Unione per il periodo 2014-2016, e il PIL medio della UE-27 per lo stesso periodo di riferimento, è stata ampliata la forchetta relativa alle Regioni in transizione, il cui PIL pro capite sarà compreso tra il 75 % e il 100 % della media del PIL della UE-27 e non più tra il 75% e il 90%. Le Regioni più sviluppate dunque saranno quelle il cui PPA è superiore al 100% della media mentre le Regioni meno sviluppate continueranno a essere quelle con il PPA al di sotto del 75%. Da una prima simulazione, tale modifica determina un riposizionamento delle Regioni europee nelle tre categorie di Regioni rispetto al 2014-2020, con incremento di 6 Regioni nella categoria meno sviluppate, un incremento di 29 Regioni nella categoria in transizione e un decremento di 34 Regioni nella categoria più sviluppate. Se per l'Italia l'impatto è limitatamente significativo in termini numerici (dovremmo avere 2 Regioni in più nella categoria meno sviluppate e 2 in meno nella categoria più sviluppate **(1)**) è sicuramente necessario approfondire l'impatto in termini di risorse, diverso per alcuni Paesi europei come Francia e Spagna per cui le differenze potrebbero essere notevolmente rilevanti.

Note:

(1): In dettaglio, le Regioni Marche ed Umbria dovrebbero passare dalla categoria più sviluppate a quella in transizione, mentre le Regioni Molise e Sardegna dovrebbero passare dalla categoria in transizione a quella meno sviluppate. Pertanto l'Italia avrebbe 11 Regioni più sviluppate, 3 Regioni in transizione e 7 Regioni meno sviluppate.

ANTICIPAZIONI
La metodologia

La metodologia

I metodi di ripartizione delle risorse globali per Stato membro sono definiti nell'allegato XXII della proposta di RDC che distingue le modalità per ciascuna categoria di Regione, confermando che la dotazione di ciascuno Stato membro è la somma delle dotazioni per le sue singole Regioni ammissibili. L'allegato fornisce anche, per la prima volta, il risultato delle procedure individuate dalla Commissione che si traducono nelle dotazioni totali per SM e alla luce delle quali l'Italia, con 38.564 mld di euro risulta il secondo maggior beneficiario dopo la Polonia. I criteri proposti determinano per l'Italia, infatti, un incremento delle risorse nell'ordine di circa il 6% confrontate con i 34.348 a prezzi correnti nel periodo 2014-2020. Tuttavia è necessario approfondire l'impatto che le modifiche apportate alla metodologia proposta, come l'inserimento di nuovi indicatori o le variazioni dei pesi percentuali agli indicatori noti, avranno, poiché l'Italia potrebbe correre il rischio di vedersi assegnato un ammontare di risorse sostanzialmente inferiore a quanto riceverebbe se fosse applicato il medesimo metodo di riparto del 2014-2020.

Il metodo applicato è il cosiddetto "metodo di Berlino", con una serie di adattamenti che riguardano sia il numero che la tipologia di indicatori e il valore dei parametri di calcolo. È in ogni caso prevista una serie di clausole di salvaguardia (c.d. *safety net*) allo scopo di assicurare che non vi siano modifiche troppo rilevanti nelle dotazioni fra periodi.

Entrando nel dettaglio delle novità che hanno un chiaro impatto sulla quantificazione delle risorse per categoria di Regioni, occorre analizzare le singole metodologie proposte.

Il metodo di assegnazione per le Regioni meno sviluppate prevede 7 indicatori a fronte dei 3 previsti per il periodo 2014-2020, nuove percentuali da applicare per riflettere la prosperità relativa e nuovi importi relativi ai premi collegati agli indicatori.

La base della procedura è invariata e viene determinata moltiplicando la popolazione della Regione interessata per la differenza tra il PIL pro-capite (misurato in PPA) e il PIL medio pro-capite della UE-27 (in PPA).

Con riferimento alla modifica del coefficiente applicato alla prosperità nazionale va evidenziato che tale coefficiente è passato dal 3,15% al 2,80% (-11%) per le Regioni degli Stati membri in cui il livello di RNL pro-capite è inferiore all'82% della media UE; dal 2,70% al 1,30%

(-52%) per le Regioni in cui il livello di RNL pro-capite è tra l'82% e il 99 % e dal 1,35% allo 0,90% per le Regioni in cui il livello di RNL pro-capite è superiore al 99%. L'Italia, con un RNL pro-capite pari al 96% della media UE, si colloca nella seconda forchetta.

Per quanto riguarda il premio assegnato all'indicatore relativo al numero di disoccupati che eccede il numero di disoccupati che si avrebbe qualora si applicasse il tasso medio di tutte le Regioni meno sviluppate, l'importo è stato ridotto da 1.300 euro a 500 euro.

Da valutare l'impatto dei nuovi indicatori relativi alla disoccupazione giovanile (15-24) con un premio di 500 euro per giovane disoccupato applicato al numero di giovani disoccupati che eccede il numero di disoccupati che si avrebbe qualora si applicasse il tasso medio di disoccupazione giovanile; al livello di bassa istruzione, con un premio di 250 euro per persona e per anno applicato al numero di persone della Regione che dovrebbe essere sottratto per ottenere il livello medio del tasso di bassa istruzione di tutte le Regioni meno sviluppate; alle emissioni di CO_2 con un premio di 1 euro per tonnellata di CO_2 equivalente per anno, applicato alla quota di popolazione della Regione in cui il numero di tonnellate di CO_2 equivalente supera l'obiettivo delle emissioni stabilito per il 2030 e alla migrazione netta extra UE, con un premio di 400 euro per persona e per anno, applicato alla quota di popolazione della Regione che costituisce migrazione netta dai Paesi extra UE.

Questi ultimi indicatori sono presenti, come elemento di novità, anche nella metodologia prevista per le Regioni in transizione, così come l'indicatore e il rispettivo premio relativo al numero di disoccupati.

Rispetto alla determinazione dell'intensità teorica minima e massima dell'aiuto, sono cambiati entrambi i parametri di riferimento per cui il livello minimo del sostegno è identificato nella media iniziale pro-capite dell'intensità dell'aiuto di tutte le Regioni più sviluppate pari a 18 euro pro-capite e all'anno e non più pari a 19,80 euro pro-capite e all'anno previsto nel 2014-20, mentre per quanto riguarda il livello massimo di sostegno è stata modificata la percentuale dell'importo ottenuto dall'applicazione del metodo (rimasto invariato) che dal 40% è salita al 60%.

Per quanto riguarda il metodo di riparto per le Regioni più sviluppate la modifica proposta più rilevante rispetto alla programmazione 2014-2020 è la percentuale di ponderazione dei criteri che concorrono al raggiungimento della quota. Fermo restando che i criteri sono i medesimi, si nota un decremento del peso percentuale relativo alla popolazione totale e al numero di disoccupati (-5%) a favore del numero di persone con istruzione terziaria (+7,5%) e al numero di giovani che hanno abbandonato prematuramente l'istruzione e la formazione (+2,5%). Invariate invece le percentuali di ponderazione relative alla differenza tra il PIL osservato (misurato in PPA) e il PIL teorico e alla popolazione delle Regioni di livello NUTS 3, aventi una densità di popolazione inferiore a 12,5 abitanti/km^2.

Anche per le Regioni più sviluppate sono, infine, stati introdotti i due nuovi indicatori relativi alle emissioni di CO_2 e alla migrazione netta extra UE.

L'ultima osservazione si riferisce alla quantificazione dell'obiettivo da raggiungere per i criteri summenzionati che non fa più riferimento, evidentemente, ai valori stabiliti dalla Strategia Europa 2020, ma ai tassi medi di tutte le Regioni più sviluppate.

Per quanto riguarda il metodo di assegnazione per il Fondo di coesione non si rilevano cambiamenti.

Totalmente nuovo è invece il metodo di riparto per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" poiché per la programmazione 2014-2020 l'assegnazione per Stato membro, comprendente la cooperazione transfrontaliera e transnazionale, era la somma ponderata della quota delle Regioni transfrontaliere e della quota della popolazione totale di ciascuno Stato membro; la ponderazione era determinata dalle rispettive quote delle componenti transfrontaliera e transnazionale pari al 77,9% e al 22,1%. La proposta della Commissione per il periodo 2021-2027 prevede, invece, la somma ponderata delle quote determinate sulla base di 6 criteri: 2 criteri per la componente transfrontaliera, 3 per la componente transnazionale ed 1 per le Regioni ultraperiferiche. Queste ultime beneficeranno, come per la scorsa programmazione, di una dotazione speciale corrispondente a un'intensità di aiuto di 30 euro per abitante per anno, distribuita per Regione e Stato membro in proporzione alla popolazione totale di tali Regioni.

ANTICIPAZIONI
Livelli minimi e massimi dei trasferimenti dai fondi e disposizioni complementari

Livelli minimi e massimi dei trasferimenti dai fondi e disposizioni complementari

Con riferimento al livellamento (*capping*), sulla base del confronto del RNL medio pro-capite rispetto alla media UE, il livello massimo dei fondi che uno Stato membro può ricevere è determinato in percentuale del PIL dello stesso Stato membro. Se per la programmazione 2014-2020 tale percentuale era fissata per tutti al 2,35% (ad eccezione degli Stati membri con una crescita media del PIL inferiore a -1% nel periodo 2008-2010 per cui la percentuale era del 2,59%), nella nuova proposta è prevista una percentuale del 2,3% per gli Stati membri aventi un RNL medio pro-capite inferiore al 60%; una percentuale del 1,85% per gli Stati membri aventi un RNL medio pro-capite pari o superiore al 60% e inferiore al 65%; una percentuale del 1,55% per gli Stati membri aventi un RNL medio pro-capite pari o superiore al 65%. L'importo annuo risultante dall'applicazione del metodo di allocazione non può superare il 108% del rispettivo livello per il periodo 2014-2020 per Stato membro (nell'attuale periodo era fissato al 110%), mentre l'importo minimo è fissato al 76% della sua dotazione totale individuale per il 2014-2020.

Infine, nelle disposizioni complementari vengono confermate le reti di sicurezza, ma non sono più previste altre disposizioni speciali sulle dotazioni per gli Stati membri che, ad esempio, nella passata programmazione erano stati colpiti dalla crisi economica o dotazioni aggiuntive che tengano conto delle sfide rappresentate dalla situazione degli Stati membri insulari e dalla perifericità di talune zone dell'Unione europea.