



Bilancio pluriennale dell'Unione Europea 2021-2027 e nuova politica di coesione.

1. Il quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea 2021-2027

Il bilancio a lungo termine dell'UE, manifesta in modo concreto le priorità politiche di fondo della strategia di medio-lungo periodo attraverso la dimensione e l'articolazione delle proposte di bilancio tra le diverse linee di azione che si tradurranno in programmi e progetti operativi dopo la definitiva approvazione. Le voci di bilancio fissano gli importi massimi annui ("massimali") della spesa dell'UE nel suo complesso e per le principali categorie/priorità di spesa.

Il nuovo bilancio proposto formalmente dalla Commissione UE il 2 maggio di questo anno¹ rivede in profondità strategie, linee di intervento e modalità operative. Si tratta di priorità molto diverse da quelle dell'attuale programmazione 2014-2020 (aumento della popolazione attiva, inclusione e crescita economica) o della programmazione 2007-2013 (crescita sostenibile e competitività). Inoltre, si confronta con la grande novità dell'uscita del Regno Unito dall'UE che ha impatti importanti sulla dimensione finanziaria del bilancio, sull'organizzazione delle Istituzioni comunitarie e sulle regole della libertà di movimento delle persone, delle merci e dei servizi.

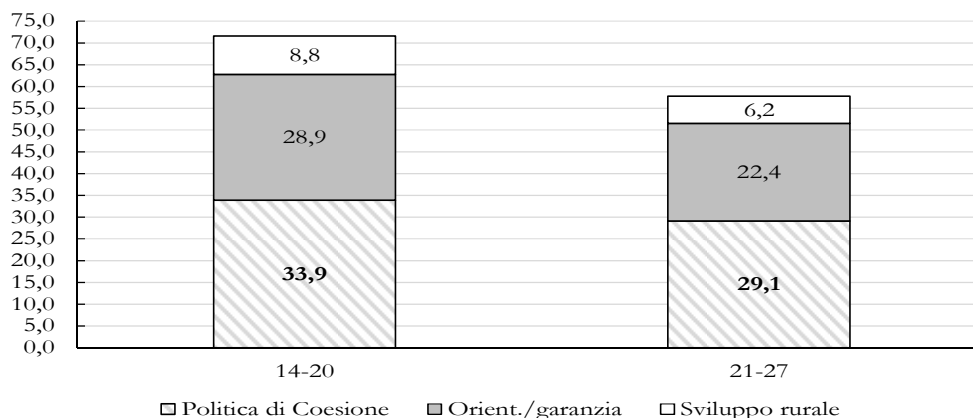
Il Bilancio complessivo 2021-2027 è pari a circa 1.279 miliardi di euro a prezzi correnti (1.135 miliardi di euro a prezzi 2018) e rappresenta l'1,11% del Reddito nazionale lordo (RNL) dell'UE a 27 Stati membri. Se calcolato a prezzi correnti il bilancio pluriennale della prossima programmazione aumenta di circa 197 miliardi di euro (circa 175 miliardi di euro a prezzi 2018), con un incremento del +18,2%.

La quota delle due principali voci del bilancio pluriennale (PAC e Politica di Coesione) si riduce in modo significativo nella prossima programmazione, passando complessivamente dal 72% dell'attuale programmazione al 58% del totale del bilancio pluriennale.

¹ Commissione UE (2018) *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, COM (2018) 321 final, 2.05.2018, Bruxelles



Figura 1. Quota percentuale sul reddito nazionale lordo UE del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, 2021-2027



Fonte: Elaborazione IPRES su dati Commissione Europea

Tabella 1. Stanziamenti di impegno - confronto tra l'attuale e il prossimo periodo di programmazione. Valori assoluti - Milioni di euro

Stanziamenti di impegno 2014-2020	Totale		Stanziamenti di impegno 2021-2027	Totale	
	prezzi 2011	prezzi correnti		prezzi 2018	prezzi correnti
1. Crescita intelligente ed inclusiva	450.763	508.921	1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	166.303	187.370
			2. Coesione e valori	391.974	442.412
<i>di cui: coesione economica, sociale e territoriale</i>	<i>325.149</i>	<i>366.791</i>	<i>di cui: coesione economica, sociale e territoriale</i>	<i>330.624</i>	<i>373.000</i>
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	373.179	420.034	3. Risorse naturali e ambiente	336.623	378.920
<i>di cui: Orientamento e garanzia</i>	<i>277.851</i>	<i>312.735</i>	<i>di cui: Orientamento e garanzia</i>	<i>254.247</i>	<i>286.195</i>
<i>Sviluppo rurale</i>	<i>84.936</i>	<i>95.577</i>	<i>Sviluppo rurale</i>	<i>70.037</i>	<i>78.811</i>
3. Sicurezza e cittadinanza	15.686	17.725	4. Migrazione e gestione delle frontiere	30.829	34.902
			5. Sicurezza e difesa	24.323	27.515
4. Ruolo mondiale dell'Europa	58.704	66.262	6. Vicinato e resto del mondo	108.929	123.002
			7. Pubblica amministrazione europea	75.602	85.287
5. Amministrazione	61.629	69.584			
6. Compensazioni	27	29			
Totale stanziamento di impegno	959.988	1.082.555	Totale stanziamento di impegno	1.134.583	1.279.408
In % sul reddito nazionale lordo UE	1,00	1,00		1,11	1,11

Fonte: Elaborazione IPRES su dati Commissione Europea.



Rispetto all'attuale programmazione, la proposta del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 si articola da un lato in nuove linee di intervento (p.e. difesa e politica internazionale), dall'altro potenzia alcune linee di intervento riducendone altre.

Tab. 2 - I programmi del Quadro finanziario Pluriennale 2020-2027

1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	Ricerca e innovazione	1. Horizon Europe 2. Euratom Research & Training Programme 3. International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER)
	Investimenti strategici europei	4. InvestEU Fund 5. Connecting Europe Facility 6. Digital Europe Programme (including Cybersecurity)
	Mercato unico	7. Single Market Programme (including Competitiveness and Small and Medium-Sized Enterprises COSME, Food Safety, Statistics, Competition and Administrative Cooperation) 8. EU Anti-Fraud Programme 9. Cooperation in the Field of Taxation (FISCALIS) 10. Cooperation in the Field of Customs (CUSTOMS)
	Spazio	11. European Space Programme
2. Coesione e valori	Coesione e sviluppo regionale	12. European Regional Development Fund 13. Cohesion Fund 14. Support to the Turkish-Cypriot Community
	Unione economica e monetaria	15. Reform Support Programme including the Reform Delivery Tool and the Convergence Facility 16. Protection of the Euro Against Counterfeiting
	Investimenti in risorse umane coesione sociale e valori comuni	17. European Social Fund + (including Integration of Migrants and Health) Erasmus+ 18. European Solidarity Corps 19. Justice, Rights & Values 20. Creative Europe (including MEDIA)
3. Risorse naturali e ambiente	Politiche per il mare e l'agricoltura	21. European Agricultural Guarantee Fund European Agricultural Fund for Rural Development 22. European Maritime & Fisheries Fund
	Politiche per il clima e l'ambiente	23. Programme for Environment & Climate Action (LIFE)
	Migrazione	24. Asylum & Migration Fund



<i>4. Migrazione e gestione delle frontiere</i>	Gestione delle frontiere	25. Integrated Border Management Fund
<i>5. Sicurezza e difesa</i>	Sicurezza	26. Internal Security Fund 27. Nuclear Decommissioning (Lithuania) Nuclear Safety and Decommissioning (including for Bulgaria and Slovakia)
	Difesa	28. European Defence Fund 29. Connecting Europe Facility – Military Mobility
	Risposta in caso di crisi	30. Union Civil Protection Mechanism (rescEU)
<i>6. Vicinato e resto del mondo</i>	Rapporti internazionali	31. Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (including external aspects of migration) 32. Humanitarian Aid 33. Common Foreign & Security Policy 34. Overseas Countries & Territories (including Greenland)
	Assistenza pre-adesione	35. Pre-Accession Assistance
<i>7. Pubblica amministrazione europea</i>	Pubblica amministrazione europea	36. Administrative Expenditure, Pensions and European Schools
<i>Strumenti speciali al di fuori dei massimali del QFP</i>	Riserva per aiuti d'emergenza; Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG); Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE); Strumento di flessibilità Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti; Strumento europeo per la pace	

2. Gli scenari e le consultazioni a monte delle nuove proposte

Nell'arco dell'attuale settennio lo scenario internazionale si è modificato, così come l'economia e le esigenze dei singoli Stati in risposta alle istanze di maggiore sicurezza e innovazione pervenute dalle consultazioni interne.

Il confronto a livello europeo riguarda una riflessione complessiva che, a partire dalle esigenze di una crescita sostenibile, intelligente e inclusiva, accoglie la necessità di rispondere ai problemi di sicurezza, stabilità e accoglienza che sono diventati sempre più forti in questi anni.

Nella Dichiarazione di Roma del 2017² i rappresentanti degli Stati membri si sono quindi impegnati per rispondere alle esigenze di una Europa sicura, di un'Unione

² Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea 25 marzo 2017;



prospera e sostenibile, di un'Europa più sociale e più forte nello scenario internazionale.

Nel Documento di Riflessione sul Futuro delle Finanze UE³, vengono prospettati cinque scenari per il medio-lungo periodo dell'Unione Europea:

- 1) Avanti così: l'UE-27 continua ad attuare il suo programma positivo di riforme.
- 2) Fare di meno insieme: l'UE-27 fa di meno insieme in tutti i settori.
- 3) Alcuni fanno di più: l'UE-27 consente a gruppi di Stati membri di fare di più insieme in settori specifici.
- 4) Riprogettazione radicale: l'UE-27 fa di più in alcuni ambiti e meno in altri.
- 5) Fare molto di più insieme: l'UE-27 decide di fare di più insieme in tutti i settori.

Questi scenari implicano degli effetti diversi sia in termini di volume del bilancio UE sia delle priorità programmatiche che potranno essere perseguite nel medio-lungo periodo. In via semplificativa si possono avanzare alcune considerazioni basate su due ipotesi.

1. Una prima ipotesi considera imm modificabile l'ammontare complessivo delle risorse dell'attuale budget dell'Unione Europea per il periodo 2021-2027.

A seguito di questo assunto, un aumento delle risorse nel bilancio multi annuale dell'UE, può avvenire attraverso:

- a. una ricollocazione delle risorse tra le diverse poste di bilancio: è necessario togliere da qualche linea di intervento per aggiungere risorse alla coesione e alla politica agricola;
- b. un aumento dei tassi di cofinanziamento nazionale: in questo modo si incrementano complessivamente le risorse disponibili a livello nazionale; questo è già previsto nella proposta di regolamento;
- c. una riconsiderazione delle aree territoriali che possono beneficiare delle risorse della coesione e della politica agricola, in questo modo ci potrà essere anche una maggiore concentrazione territoriale degli interventi dei fondi strutturali.

Ovviamente ci potrà essere anche un mix di queste opzioni.

2. Un secondo scenario considera la possibilità di un aumento delle risorse per il bilancio comunitario.

L'aumento delle risorse di bilancio comunitario può avvenire attraverso:

- a) un aumento delle risorse devolute dai singoli Stati membri;
- b) una specifica misura di tassazione su base comunitaria, come fonte autonoma di entrata.

In base a questa ipotesi, si possono superare le opzioni indicate in riferimento al primo assunto e destinare le risorse aggiuntive alle politiche di coesione, alla politica agricola e ad altre misure strategiche per l'Unione Europea. Questa ipotesi, sembra attualmente minoritaria tra i Paesi dell'UE, tranne che per alcuni (es. Francia).

³ Commissione UE (2017) Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, (COM(2017) 358 del 28 giugno 2017



In riferimento ai cinque scenari indicati al paragrafo 2, la prima ipotesi si colloca all'interno di una *vision* che rimanda allo scenario 1 (avanti così) e 3 (alcuni fanno di più). La seconda ipotesi si colloca, invece, all'interno di una *vision* ambiziosa che rimanda allo scenario 5 (fare molto di più insieme).

3. Le principali novità proposte.

3.1 Aspetti generali

La Commissione propone un aumento della spesa, prevalentemente attraverso risorse aggiuntive, ma anche tramite riassegnazioni, con l'obiettivo di finanziare nuove e urgenti priorità e di rafforzare programmi esistenti che hanno un chiaro valore aggiunto europeo.

Per questo motivo la proposta prevede riduzioni di circa il 10% per la politica agricola comune e risorse sostanzialmente simili per la politica di coesione, in favore di nuove linee di intervento e/o di rafforzamento di quelle attuali.

✓ *Semplificazione dei programmi*

Il numero di programmi viene ridotto di circa un terzo: da 58 a 37, ad esempio riunendo in nuovi programmi integrati le fonti di finanziamento attualmente frammentate e razionalizzando profondamente l'uso degli strumenti finanziari.

✓ *Maggiore flessibilità*

La Commissione propone di aumentare dal 10% al 15% la possibilità di discostarsi dagli importi indicativi che figurano nei programmi adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, allo scopo di aumentare la flessibilità all'interno delle diverse linee di intervento.

Si propone di aumentare gli importi massimi disponibili ogni anno per il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, la riserva per aiuti d'emergenza e lo strumento di flessibilità.

✓ *Codice unico delle normative*

Un altro elemento importante è la maggiore coerenza delle norme che saranno basate su un codice unico. Questo consente di ridurre ulteriormente l'onere amministrativo per i beneficiari e le autorità di gestione. La Commissione propone, in particolare, la semplificazione e la razionalizzazione della normativa in materia di aiuti di Stato per agevolare il collegamento tra gli strumenti del bilancio dell'UE e i finanziamenti nazionali.

Inoltre, La Commissione propone due nuovi strumenti: un programma di sostegno alle riforme e una funzione europea di stabilizzazione degli investimenti, con l'obiettivo di promuovere la convergenza economica e sociale e mantenere la stabilità macroeconomica nella zona euro. Con i due nuovi strumenti saranno integrati altri



fondi dell'UE, in particolare i fondi strutturali e d'investimento europei e il nuovo fondo *InvestEU*, per rafforzare il legame tra il bilancio dell'UE e il semestre europeo.

3.2 Principali novità sul versante delle spese

I principali settori sui quali l'Unione Europea intende investire sono: la ricerca e l'innovazione, i giovani e l'economia digitale. Per tale motivo la Commissione propone di aumentare i finanziamenti in diversi settori essenziali, quali ad esempio:

- un aumento di 9 volte degli investimenti nella trasformazione digitale e nelle reti fino a 12 miliardi di € (accompagnati da investimenti sostenuti dal Fondo *InvestEU* tramite prestiti, garanzie e altri strumenti finanziari);
- più che il raddoppio dei programmi destinati ai giovani (come Erasmus+ con 30 miliardi di € e il Corpo europeo di solidarietà con 1,3 miliardi di €), compresi 700 milioni di € per finanziare i biglietti *Interrail* per i giovani;
- quasi una triplicazione della spesa per la gestione delle frontiere esterne, della migrazione e dell'asilo, fino a 33 miliardi di € circa rispetto ai 13 miliardi di € attuali, il che consentirebbe il finanziamento di 10 000 guardie di frontiera entro il 2027 nel quadro dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera;
- un aumento del 50% degli investimenti in ricerca e innovazione, con 100 miliardi di € riservati ai programmi *Orizzonte Europa* ed *Euratom*;
- un aumento del 40% degli investimenti in sicurezza fino a 4,8 miliardi di € e l'istituzione di un Fondo per la difesa con una dotazione di 13 miliardi di €;
- un rafforzamento del 26% dei finanziamenti per le azioni esterne fino a 120 miliardi di €, con particolare attenzione ai Paesi prossimi ai confini dell'UE. Un accantonamento di una specifica riserva (non preassegnata) per affrontare le sfide emergenti, in particolare in materia di stabilità e migrazione. Nella prospettiva di integrare i programmi finanziati dal bilancio dell'UE nel settore della difesa, l'Alta rappresentante propone l'istituzione di uno strumento europeo per la pace al di fuori del bilancio, con una dotazione di 10,5 miliardi di € per rafforzare le possibili azioni congiunte in paesi non appartenenti all'UE.

3.3 Principali novità sul versante delle entrate

Risorse proprie “storiche”:

- mantenendo i dazi doganali come risorse proprie tradizionali per l'UE, ma diminuendo la percentuale che gli Stati membri trattengono a titolo di “spese di riscossione”;
- mantenendo la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo e conservandone il ruolo di risorsa equilibratrice;
- semplificando la risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto.

Introduzione di un “paniere” di nuove risorse proprie, composto da:

- un'aliquota di prelievo del 3% applicata alla nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società;



- una quota del 20% dei proventi delle aste del sistema europeo di scambio delle quote di emissioni;
- un contributo nazionale basato sulla quantità di rifiuti di imballaggi di plastica non riciclati in ciascuno Stato membro.

La Commissione stima che la quota delle nuove risorse proprie ammonterà a una media annua di circa 22 miliardi di € nel periodo 2021-2027, pari a circa il 12% delle entrate del bilancio dell'UE. In tal modo si potranno finanziare nuove priorità politiche e ridurre la contribuzione nazionale basata sul reddito nazionale lordo.

4. La politica agricola e di coesione nel bilancio 2021-2027

La politica agricola e la politica di coesione mantengono la loro importanza e dunque la loro posizione prevalente in termini di stanziamento di fondi nel bilancio a lungo termine dell'Unione Europea. Tuttavia, in considerazione dell'uscita del Regno Unito e delle nuove competenze acquisite dalla UE nel corso degli ultimi anni, vi è stata una contrazione di risorse per la politica agricola comune, mentre sono rimaste stazionarie le risorse per la politica di coesione.

4.1 La politica agricola comune

La Commissione propone una politica agricola comune che pone un maggiore accento sull'ambiente e sul clima, sulla transizione verso un settore agricolo più sostenibile e lo sviluppo di aree rurali dinamiche. Maggiore attenzione viene riservata al sostegno delle piccole e medie aziende agricole.

In base alle nuove norme, gli Stati membri hanno maggiore responsabilità nell'assicurare il migliore utilizzo del bilancio agricolo. Essi dispongono di maggiore flessibilità rispetto a ora per trasferire i fondi tra pagamenti diretti e sviluppo rurale, in linea con le esigenze e gli obiettivi nazionali.

Viene creata una nuova riserva per far fronte alle crisi provocate da andamenti imprevedibili dei mercati internazionali o da shock specifici subiti dal settore agricolo in conseguenza di iniziative intraprese da paesi non UE.

Tab. 3 – PAC: Budget proposto 2021-2027 – Milioni di euro a prezzi correnti. Valori assoluti e variazioni percentuali

	2014-2020	2021- 2027	Variazione %
Orientamento e garanzia	312.735	286.195	-8,5
Sviluppo rurale	95.577	78.811	-17,5
Totale	408.312	365.006	-10,6

Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Commissione Europea

La proposta di bilancio multi annuale prevede un ammontare di risorse di circa 365 miliardi di euro, di cui 286,2 miliardi di euro allocate con il fondo FEOGA, di cui 206,2 per pagamenti diretti, 20 miliardi di euro per misure di supporto al mercato e 78,8



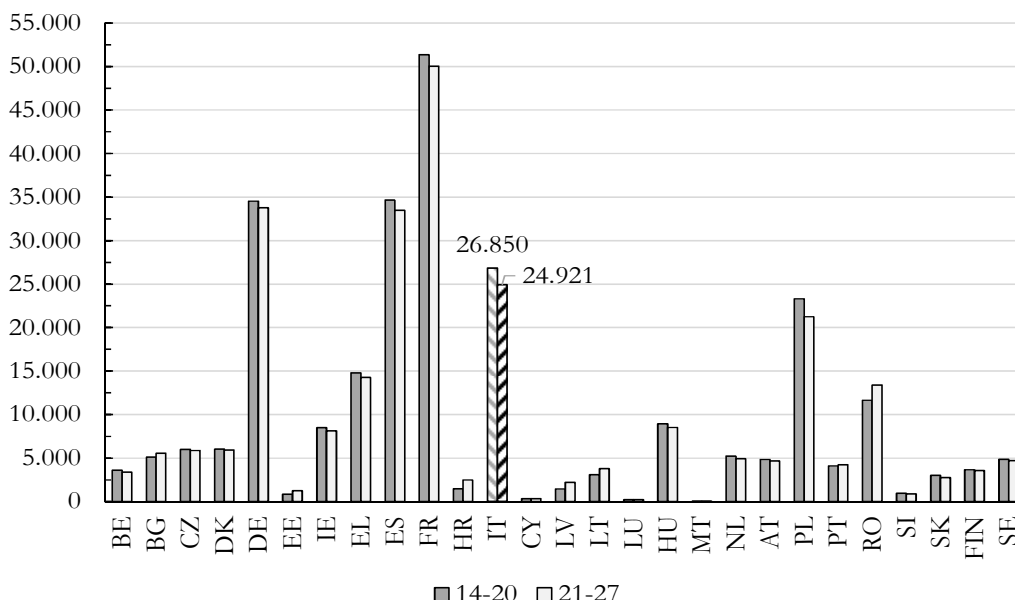
miliardi di euro allocati con il fondo FEASR. La proposta di bilancio prevede una contrazione delle risorse dirette per l'agricoltura di circa il 10,6% rispetto al precedente periodo di programmazione. Tale contrazione è da attribuire ad una riduzione dell'17,5% del programma di sviluppo rurale e dell'8,5% del fondo di orientamento e garanzia.

Tuttavia, è da sottolineare che la proposta di bilancio tende a migliorare le sinergie tra la politica di coesione dell'UE e la PAC, al fine di finanziare investimenti nella tutela della natura e della biodiversità. In linea con l'accordo di Parigi e l'impegno a favore gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, almeno il 25% della spesa dell'UE per tutti i propri programmi dovrà contribuire a obiettivi climatici:

- Horizon Europe sosterrà con 10 miliardi di € la ricerca e l'innovazione nei settori dell'alimentazione, dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della bioeconomia;
- LIFE, programma per l'ambiente e l'azione per il clima, sosterrà anche misure di promozione dell'efficienza energetica e dell'energia pulita, con un aumento di circa 2 miliardi di euro;
- Il programma spaziale, con i satelliti Copernicus e Galileo, potrà contribuire a ridurre nel complesso l'inquinamento del suolo e dell'aria, attraverso un monitoraggio più efficace dei terreni agricoli.

La distribuzione tra Paesi membri delle risorse relative ai “Pagamenti diretti” e allo “Sviluppo Rurale” è evidenziata nelle seguenti figure. Il totale delle risorse PAC sono al netto delle misure di supporto al mercato.

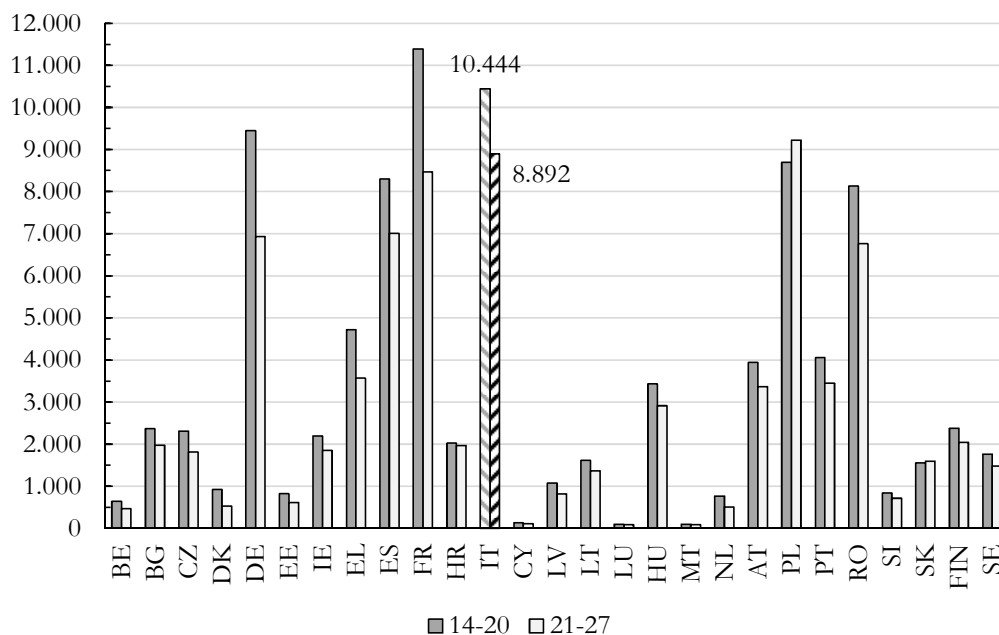
Fig. 2.1 – Pagamenti diretti – PAC – 2021-2027 e 2014-2020. Valori assoluti a prezzi correnti



Fonte: elaborazioni IPRES su dati della Commissione Europea. I dati finanziari per il periodo 2014-2020 sono aggiornati ai prezzi correnti del 2018.

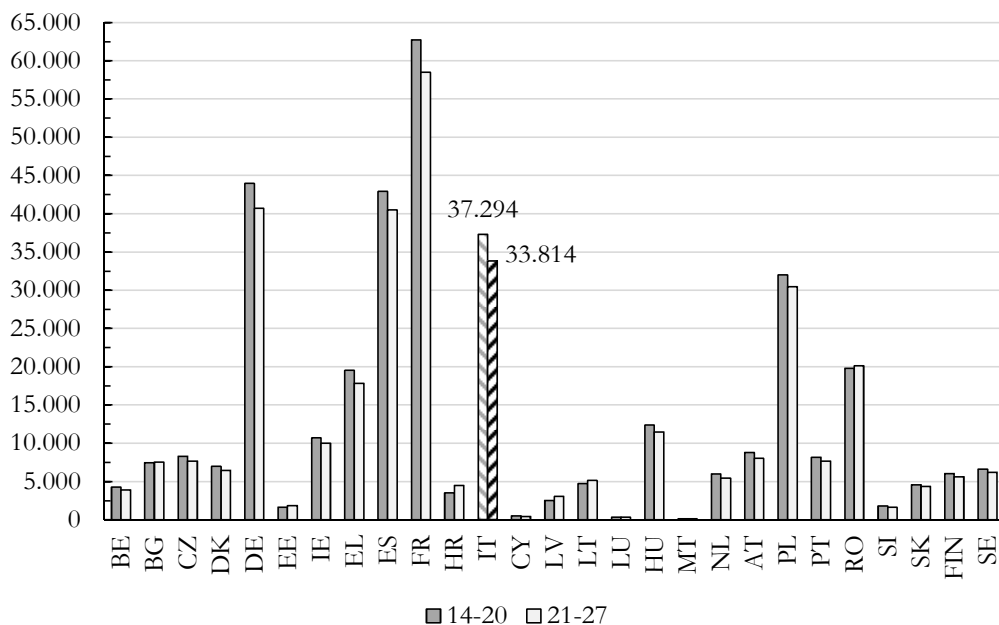


Fig. 2.2 – Sviluppo rurale – PAC – 2021-2027 e 2014-2020. Valori assoluti a prezzi correnti



Fonte: elaborazioni IPRES su dati della Commissione Europea. I dati finanziari per il periodo 2014-2020 sono aggiornati ai prezzi correnti del 2018.

Fig. 2.3 – Totale PAC – 2021-2027 e 2014-2020. Valori assoluti a prezzi correnti



Fonte: elaborazioni IPRES su dati della Commissione Europea. I dati finanziari per il periodo 2014-2020 sono aggiornati ai prezzi correnti del 2018.



Come si può osservare, per l'Italia l'ammontare complessivo della PAC, al netto delle misure di sostegno del mercato, ammonta a circa 33,8 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, contro 37,2 della programmazione 2014-2020. Nella nuova proposta di programma pluriennale si stima una contrazione di circa 3,5 miliardi di euro, da attribuire per circa 2 miliardi ai pagamenti diretti e 1,5 miliardi allo sviluppo rurale.

4.2 *Politica di coesione*

Gli obiettivi della nuova politica di coesione possono essere sintetizzati nei seguenti cinque punti:

1. un'Europa più intelligente;
2. un'Europa più verde e *carbon free*;
3. un'Europa più connessa: connettività regionale in termini di mobilità, energia e ITC;
4. un'Europa più inclusiva: implementazione dei principi del Pilastro Europeo dei diritti sociali;
5. un'Europa più vicina ai cittadini.

L'ammontare complessivo del budget proposto è pari a circa 373 miliardi di euro in 7 anni a prezzi correnti (330,3 miliardi a prezzi 2018), composto dal fondo di coesione (in contrazione significativa -37,7%) e dai due fondi FESR+FSE (in aumento del 13,7%).

Tab. 4 – *Politica di coesione - Budget proposto 2021-2027 – Milioni di euro a prezzi correnti. Valori assoluti e variazioni percentuali*

	2014-2020	2021- 2027	Variazione %
Fondo di coesione	74.928	46.692	-37,7
FESR+FSE	287.084	326.308	13,7
Totale	362.012	373.000	3,0

Fonte: Elaborazioni IPRES su dati Commissione Europea

E' da sottolineare che aumenta l'integrazione con altri programmi che hanno un incremento di risorse ma che hanno un impatto regionale. Infatti sono da considerare almeno tre elementi.

Anzitutto, la Commissione propone di rafforzare il legame tra il bilancio UE e il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche dedicando specifiche risorse (circa 25 miliardi di euro in 7 anni).

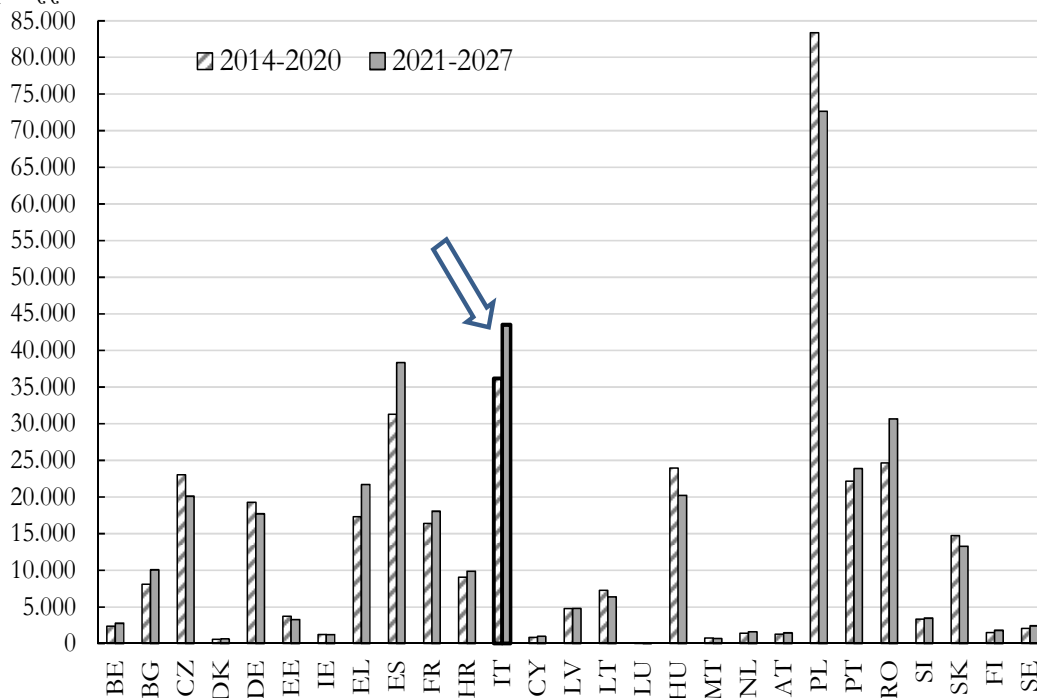
Un secondo elemento da considerare, è che alcuni programmi beneficiano di un incremento considerevole di risorse che hanno ricadute regionali quali ad esempio: il programma Erasmus +; il Fondo per la gestione integrata dei confini; la cooperazione internazionale e lo sviluppo; il programma di infrastrutturazione orientata alla connettività (trasporti, energia, digitale).



Un terzo elemento da considerare è l'effetto congiunto di una riduzione del fondo di coesione e di un aumento dei fondi FESR e FSE per le politiche di sviluppo delle aree svantaggiate che ha condotto ad una importante modifica nella riallocazione per Paese membro delle risorse. In generale si riducono le risorse per alcuni dei Paesi che erano finanziati anche con il fondo di coesione (Ungheria, Polonia, Lituania, Estonia, Repubblica Ceca, Slovacchia) e aumentano per altri Paesi. Le risorse per la coesione si riducono anche per la Germania. Per l'Italia si osserva un aumento da attribuire agli andamenti maggiormente negativi degli indicatori utilizzati per il riparto: oltre al PIL pro-capite, sono stati considerati anche il tasso di disoccupazione giovanile, particolarmente elevato in Italia e nelle regioni del Mezzogiorno, l'accoglienza dei migranti, il basso livello di formazione, gli indicatori di impatto sul cambiamento climatico.

In termini reali (a prezzi 2018) le risorse allocate per l'Italia ammontano a 38,7 miliardi di euro (circa 43,5 miliardi a prezzi correnti) per i 7 anni di programmazione, mentre nella programmazione attuale l'ammontare assegnato è pari a circa 36,2 miliardi di euro a prezzi correnti.

Fig. 3 - La ripartizione dei fondi per la politica di coesione tra gli Stati membri – Valori assoluti a prezzi correnti



Fonte: elaborazione IPRES su dati della Commissione Europea. I dati finanziari per il periodo 2014-2020 sono aggiornati ai prezzi correnti del 2018.



Pertanto, in base ai criteri utilizzati, l'Italia ha visto un aumento di risorse disponibili a scapito soprattutto dei Paesi dell'Est Europa. E' da sottolineare che l'accessibilità a questi fondi sarà soggetta a precisi elementi di condizionalità: dal rispetto del diritto europeo, ai programmi di riforma, alla sana gestione dei bilanci pubblici.

La Commissione individua tre tipologie di regioni: regioni meno sviluppate, regioni in transizione, regioni più sviluppate con relativo tasso di cofinanziamento massimo.

Tab. 5 – Alcuni parametri per la politica di coesione

	Quota % di budget*	Individuazione regioni in relazione al PIL	Tasso di cofinanziamento massimo
Regioni meno sviluppate	71,1	meno 75%	70%
Regioni in transizione	16,4	75%-100%	55%
Regioni più sviluppate	12,5	> 100%	40%
Totale	100,0		

Fonte: elaborazione IPRES su dati della Commissione Europea. La distribuzione del budget è al netto del Fondo di Coesione.

5. La politica di coesione: la proposta di regolamento⁴

6.1 Aspetti generali

La Commissione propone ora un corpus unico di norme per sette fondi UE attuati in regime di gestione concorrente tra Commissione e Stati membri: Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di coesione, Fondo sociale europeo+, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Fondo asilo e migrazione, Fondo sicurezza interna e strumento per la gestione delle frontiere e dei visti. Tale corpus unico dovrebbe semplificare le procedure decisionali, attuative e di controllo sia delle Autorità di Gestione che dei beneficiari dei programmi, nonché favorire integrazioni e sinergie tra gli stessi fondi. La maggior parte degli investimenti a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo di coesione, sarà incentrata sui primi due Obiettivi Strategici: un'Europa più intelligente e un'Europa più verde. Gli Stati membri investiranno in queste priorità tra il 65% e l'85% delle proprie dotazioni finanziarie.

⁴ Commissione UE – Proposta di Regolamento generale di sette fondi, COM(2018) 375 final; Proposta di Regolamento FESR, COM(2018) 372 final; Strasbourg, 29.5.2018; Proposta di Regolamento FSE+, COM(2018) 382 final; Strasbourg, 30.5.2018;



Tab. 6 - Dotazione finanziaria complessiva per il periodo 2021-2027. Valori assoluti - Milioni di Euro prezzi 2018

FESR, Fondo di coesione e FSE+	Dotazione finanziaria
<i>Fondo europeo per lo sviluppo Regionale e Fondo di Coesione</i>	241.978
FESR	200.629
• Investimenti per il lavoro e la crescita	190.752
• Progetti per la cooperazione territoriale	8.430
• Regioni periferiche e aree esterne	1.447
FONDO DI COESIONE	41.349
• Di cui contributo al Fondo per i Trasporti	10.000
<i>FSE+</i>	88.646
Fondo sociale europeo per regioni	88.094
Cooperazione territoriale	175
Regioni ultraperiferiche	377
<i>Totale della politica di coesione (FESR+FC+FSE †)</i>	330.624

6.2 Condizioni di flessibilità

Revisione intermedia

Per il periodo di programmazione 2021-2027, solo gli stanziamenti corrispondenti al periodo 2021-2025 verranno destinati alle priorità del programma. Gli stanziamenti per i restanti due anni - il 2026 e il 2027 - verranno assegnati a seguito di un'approfondita revisione intermedia che avrà luogo nel 2024 e sfocerà in una relativa riprogrammazione nel 2025.

Trasferimento dei fondi

Possibilità di trasferire fondi da una voce prioritaria ad un'altra nel contesto di un programma di fondi dell'UE, senza necessità di approvazione ufficiale della Commissione. La soglia per tali trasferimenti è fissata al 5% del bilancio stanziato per una voce prioritaria.

Calamità naturali

Una clausola specifica che scatta in caso di calamità naturali, grazie alla quale sarà possibile mobilitare finanziamenti sin dal primo giorno dell'evento.

Disimpegno

Il nuovo quadro comprende un ritorno alla regola "n + 2" (anni) che sostituisce la regola "n + 3" applicabile nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020.



6.3 Strategie di sviluppo locale

Vengono rafforzate politiche ed azioni incentrate sul territorio e lo sviluppo locale: Investimenti territoriali integrati, sviluppo locale e città. Per i primi due ambiti si fa riferimento agli artt.23, 24 e 25 della proposta di regolamento generale sulla coesione. L'ipotesi strategica sottostante è quella di rafforzare un percorso integrato di sviluppo territoriale sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere fortemente partecipato dagli attori locali. In questo ambito rientra il percorso di sviluppo locale di tipo partecipativo (art.25) concentrato su aree subregionali e/o guidato da gruppi di azione locale (finanziati con il FESR, il FSE+ e il FEAMP).

Il 6% della dotazione del Fondo europeo di sviluppo regionale dovrà essere destinato ad investimenti per lo sviluppo urbano sostenibile a livello nazionale. Il quadro finanziario relativo al periodo 2021-2027 reintroduce, inoltre, l'iniziativa europea *Urban*, con qualche innovazione dello strumento di cooperazione tra città, incentrato sull'innovazione e sullo sviluppo delle capacità attinenti a tutte le priorità tematiche dell'agenda urbana per l'UE (tra le altre, integrazione dei migranti, edilizia abitativa, qualità dell'aria, povertà urbana e transizione energetica).

Nell'ambito dei processi partecipativi, viene assicurata una continuità nel coinvolgimento del Partenariato economico e sociale per la predisposizione dei documenti di programmazione dei fondi strutturali, confermando il Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione. Il coinvolgimento del partenariato nel ciclo complessivo della programmazione (preparazione, attuazione, monitoraggio e valutazione) è regolato dall'art.6 della proposta di regolamento generale.

Il coinvolgimento del Partenariato economico e sociale potrà essere rafforzato a livello nazionale e regionale alla luce delle esperienze che si vanno delineando e maturando nell'attuazione del PON Governance 2014-2020.

6.4 Prospettive per l'Italia e le Regioni italiane

Le risorse attribuite all'Italia per il fondo FESR e FSE ammontano a 38.564 milioni di euro a prezzi 2018 per il periodo 2021-2027, in aumento di circa 2.500 milioni di € rispetto all'attuale periodo di programmazione 2014-2020 (valori a prezzi aggiornati al 2018).

Per quanto concerne le risorse che potrebbero essere attribuite alle Regioni meno sviluppate, si può ragionevolmente ipotizzare un riparto delle risorse in base a quanto accaduto nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020, che ha assegnato il 76% delle risorse FESR e FSE alle Regioni meno sviluppate. Queste poi sono state articolate nei Programmi Operativi Regionali e nei 12 PON. Inoltre, si possono ipotizzare tassi di cofinanziamento massimo UE diminuiti di 5 punti percentuali: 65% per le Regioni meno sviluppate e 45% per le altre Regioni ammissibili.



Tab. 7 – Risorse FESR e FSE attribuite all'Italia in base alla proposta della Commissione UE per il periodo 2021-2027. Stima del riparto tra Regioni meno sviluppate e altre Regioni ammissibili. Valori assoluti – milioni di euro a prezzi 2018.

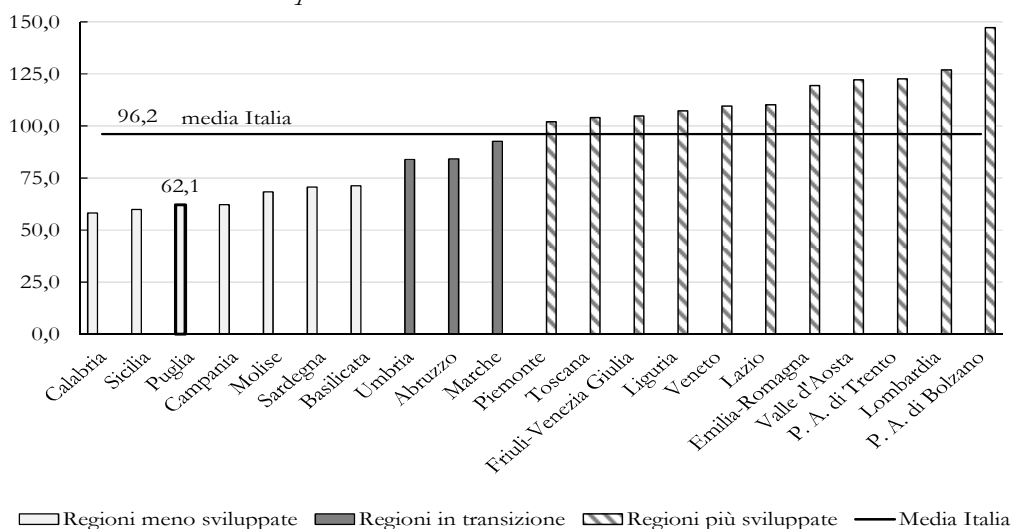
	2014-2020			2021-2027 tasso cofinanziamento UE diminuito di 5 punti percentuali		
	Budget UE	Cofinanziamento nazionale	Totale	Budget UE	Cofinanziamento nazionale	Totale
Regioni meno sviluppate	24.901	120.733	36.974	29.309	15.782	45.090
Resto regioni	7.863	8.469	16.332	9.255	11.312	20.567
Totale	32.764	20.542	53.306	38.564	27.094	65.658

Fonte: 2014-2020 fonte OpenCoesione (aggiornamento al 31 gennaio 2018 https://opencoesione.gov.it/it/risorse_2014_2020). Elaborazioni IPRES stima di riparto tra i due gruppi di regioni.

In base alle ipotesi avanzate, le risorse finanziarie per le regioni meno sviluppate si stimano per un ammontare di 65.658 milioni di euro, con un aumento complessivo rispetto alla programmazione attuale di circa 12.352 milioni di euro di cui (circa 5.800 milioni di euro UE e 6.552 di cofinanziamento nazionale). Le maggiori risorse FESR e FSE per l'Italia derivano dal fatto che, purtroppo, nel periodo 2014-2016 (anni presi in considerazione per il riparto), gli indicatori assunti per effettuare la ripartizione tra gli Stati membri hanno avuto andamenti generalmente divergenti dalla media UE.

Si è proceduto a individuare le regioni italiane che possono rientrare nelle tre tipologie di classificazione: Regioni meno sviluppate, Regioni in transizione e Regioni più sviluppate secondo i parametri del reddito pro capite a parità di potere di acquisto standard (PPS) facendo la media dei valori per il periodo 2014-2016.

Fig. 4 – Classificazione delle regioni in relazione al PIL per abitante PPS – Valore medio 2014-2016- Valore Unione Europea=100



Fonte: Elaborazione IPRES su dati EUROSTAT



Infine, si riportano i quattro principali indicatori indicati dalla Commissione Europea per caratterizzare le condizioni delle regioni.

Tab.8 – Principali indicatori sulla condizione delle Regioni italiane. Valore medio triennio 2014-2016 per ciascun indicatore.

	PIL per abitante PPs	Tasso di disoccupazione 15-24 anni	Abbandoni scolastici 18-24 anni	Permessi di soggiorno x1000 ab, fatto 100 Italia
UE 28	100	100	100	
Italia	96,2	197,1	132,2	100,0
Piemonte	102,1	189,7	107,9	98,4
Valle d'Aosta	122,1	nd		74,9
Liguria	107,2	191,5	112,5	114,6
Lombardia	126,9	152,4	117,6	160,2
P. A. di Bolzano	147,2	54,0	113,4	108,8
P. A. di Trento	122,6	122,2	76,3	112,3
Veneto	109,6	115,7	71,1	138,9
Friuli-Venezia Giulia	104,8	137,5	79,0	110,7
Emilia-Romagna	119,3	140,8	114,9	163,3
Toscana	104,1	167,0	117,6	134,9
Umbria	83,9	186,5	72,6	117,3
Marche	92,7	162,2	97,0	124,2
Lazio	110,1	217,3	105,5	105,6
Abruzzo	84,3	219,1	110,0	66,1
Molise	68,4	213,4	98,8	28,2
Campania	62,2	258,7	172,0	42,8
Puglia	62,1	259,4	153,5	29,9
Basilicata	71,3	209,6	110,0	25,0
Calabria	58,3	299,3	147,7	37,4
Sicilia	59,9	277,5	218,2	32,7
Sardegna	70,7	265,4	196,0	23,7

Fonte: elaborazioni IPRES su dati Eurostat e Istat.

La distribuzione delle risorse a livello regionale, per la parte relativa al programma regionale, dovrà tener conto del fatto che aumentano le regioni che potenzialmente ricadono in quelle meno sviluppate e in transizione: in queste ultime ricadono Umbria e Marche.

Bibliografia e sitografia:

https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en;
http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm;
http://ec.europa.eu/budget/mff/preallocations/index_en.cfm;
http://ec.europa.eu/budget/mff/index2021-2027_en.cfm;



Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea 25 marzo 2017;

Commissione UE (2017) Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, (COM(2017) 358 del 28 giugno 2017

Commissione UE (2018) *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, COM (2018) 321 final, 2.05.2018, Bruxelles;

Commissione UE – Proposta di Regolamento generale di sette fondi, COM(2018) 375 final; Proposta di Regolamento FESR, COM(2018) 372 final; Strasbourg, 29.5.2018; Proposta di Regolamento FSE+, COM(2018) 382 final; Strasbourg, 30.5.2018

A cura di

Rocco Vincenzo SANTANDREA (vincenzo.santandrea@ipres.it);

Maria Grazia FORTINO (mgfortino@gmail.com);

Luglio 2018

IPRES Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali
70122 Bari Piazza Garibaldi, 13
T +39 080 5228411 F +39 080 5228432 ipres@ipres.it – ipres_certificata@pec.it – www.ipres.it