



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
“M. FANNO”

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

“ANALISI DELLA POLITICA DI COESIONE E FUTURI SVILUPPI”

RELATORE:

CH.MO PROF. GIULIO CAINELLI

LAUREANDA: VALERIA SANTATERRA

MATRICOLA N. 1164264

ANNO ACCADEMICO 2019 – 2020

Indice

Introduzione.....	3
1. La politica regionale europea	5
1.1 Europa come area eterogenea	5
1.2 I Fondi strutturali	6
1.2.1 Tipologie di Fondi strutturali	8
1.3 La politica di coesione nello specifico: cenni storici	10
1.4 Impatto della crisi economica sulla politica di coesione	13
2. Risultati ottenuti dai Fondi strutturali in Europa e in Italia.....	15
2.1 Risultati ottenuti dai Fondi strutturali in Europa	15
2.2 Attuazione dei Fondi strutturali in Italia e per categorie di regioni.....	17
2.3 Alcuni punti di vista critici	22
3. Dopo il 2020: futuri sviluppi	25
3.1 Lo scoppio della pandemia da Covid-19	25
3.2 Il piano per la ripresa dell'Europa	26
3.3 Il <i>Recovery Fund</i> e la dotazione per l'Italia.....	28
3.4 La politica di coesione nel contesto pandemico	29
3.5 Futuri sviluppi.....	30
Conclusioni.....	33
Bibliografia.....	35
Sitografia	37

Introduzione

Nel presente elaborato vengono analizzati la politica europea per la coesione economica, sociale e territoriale, il contesto in cui opera, i principali risultati ottenuti e la sua futura direzione.

Fin dalla fondazione della CEE, con il Trattato di Roma nel 1957, è stata istituita una politica regionale con lo scopo di aumentare il benessere e l'equità sociale, aiutare le imprese e, in generale, migliorare la vita di tutti i cittadini all'interno dei suoi confini. Il Trattato di Maastricht del 1992, che segna la nascita della UE, definì la coesione economica e sociale come uno dei "pilastri" della Comunità europea, e poi ancora nuove politiche di sviluppo si resero necessarie a seguito dell'introduzione dell'euro nel 1999. Da allora la politica di coesione, o politica regionale europea, e l'Unione stessa hanno attraversato numerosi cambiamenti e sono andate incontro ad una progressiva evoluzione, tuttora in corso, con notevoli ricadute all'interno e indirettamente anche al di fuori del territorio europeo.

A livello europeo, data l'eterogeneità dei territori e la necessità di compiere dei confronti a fini statistici, si sono definite delle regioni chiamate NUTS¹, suddivise in tre livelli per criterio demografico (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3). L'UE si divide attualmente in 274 regioni di livello NUTS 2 (da 800.000 a 3 milioni di abitanti). Gli strumenti a disposizione della politica regionale sono i Fondi strutturali, che verranno approfonditi in seguito, e altre fonti, come la Banca Europea per gli Investimenti (BEI).

Il criterio di suddivisione delle regioni europee per livello economico, invece, presenta tre categorie: le regioni meno sviluppate, il cui PIL è inferiore al 75% rispetto alla media dell'UE a 27; le regioni in transizione, con un PIL compreso tra il 75% e il 90% della media UE, e infine le regioni più sviluppate, con un PIL superiore al 90% della media UE.

Il primo capitolo delinea le caratteristiche generali del contesto europeo dove la politica è implementata: la varietà e complessità sia intra- sia interstatale, ad esempio, è una delle ragioni principali per cui questa politica è organizzata in periodi di programmazione della durata di sette anni, al fine di generare interventi strutturali ad impatto duraturo. Vengono poi introdotti i Fondi strutturali, lo scopo e le cinque tipologie. Tutti i Fondi sono regolati dalle disposizioni comuni previste dal Regolamento UE 1303/2013.

Segue poi un breve approfondimento circa la politica di coesione nello specifico: essa, infatti, si avvale dei tre Fondi principali (FESR, FSE e FC secondo gli acronimi italiani) ai quali è

¹ *Nomenclature des unités territoriales statistiques* (nomenclatura delle unità territoriali per la statistica). È la regola per la redistribuzione territoriale ideata dall'Eurostat nel 1988.

dedicata maggiore attenzione. Viene poi analizzato il percorso seguito dalla politica nei suoi trent'anni di attuazione e il modo in cui essa è stata segnata dalla crisi economica del 2008.

Nel secondo capitolo sono presentati gli esiti dei Fondi strutturali a livello macro, ossia nell'UE, e poi a livello nazionale-italiano (meso) e livello micro, nelle regioni italiane. Sia pur nel pieno o mancato raggiungimento degli obiettivi, la politica è stata oggetto di numerosi studi che hanno portato a giudizi diversi sul suo operato: alla fine del capitolo vengono riportati alcuni punti di vista critici o proposte di miglioramento da applicare in futuro.

Proprio dal futuro della politica prende le mosse il terzo capitolo, che si apre con la presentazione del cigno nero del 2020, la pandemia da SARS-CoV-2. La diffusione del virus ha infatti incontrato diversi *megatrend*² e imposto una rivisitazione integrale dei finanziamenti, con l'istituzione di un fondo straordinario per la ripresa (il *Recovery Fund*), approvato a luglio 2020 dal Consiglio europeo. Con queste premesse, la politica comunitaria di sviluppo regionale si prepara a concludere il ciclo di programmazione in corso (2014-2020) e ad aprire il futuro (2021-2027).

² “I *megatrend* sono forze dirompenti in grado di determinare cambiamenti strutturali nell'economia globale, guidare l'innovazione, ridefinire le priorità delle società e i modelli di business. Possono avere impatti significativi non solo sulle abitudini di vita e di spesa, ma anche sulle politiche dei governi e sulle strategie aziendali.” Tra i *megatrend* attuali si trovano la rivoluzione tecnologica, il cambiamento climatico e l'urbanizzazione. Fonte: Blackrock, disponibile su www.blackrock.com/it/investitori-privati/approfondimenti/megatrend.

1. La politica regionale europea

1.1 Europa come area eterogenea

L'Unione Europea è un'area economicamente, socialmente e territorialmente molto varia. L'integrazione europea è stata ed è tuttora il frutto di un lento processo con importanti pietre miliari e costellata di momenti critici. Il grado di eterogeneità del contesto europeo in cui la politica di coesione opera può essere dapprima compreso semplicemente considerando la variazione della produttività al suo interno.

Nel 2014, vale a dire nell'anno di massima espansione dell'UE³, il *range* del PIL pro-capite per ogni Paese membro variava approssimativamente tra gli 11.000 euro di Stati come Bulgaria e Romania – parte dell'Unione solo dal 2007 e con un livello di sviluppo inferiore rispetto agli altri - ai 66.000 euro del Lussemburgo – tra i Paesi fondatori e con un livello di reddito pro capite tra i più elevati -, con una media europea di circa 25.500 euro.⁴

Nel 2015, il 27% della popolazione dell'UE (più di un residente su quattro) viveva in una regione meno sviluppata, ossia con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE (Eurostat, 2017). Le regioni di questo tipo si concentrano negli Stati membri del centro e dell'est europeo, ma anche in Italia meridionale, Portogallo, Grecia e diversi territori al di fuori del continente. Fino al 2016, tutte le regioni di Bulgaria e Romania, a parte l'hinterland delle capitali, presentavano dei livelli inferiori al 50% della media dell'UE.⁵

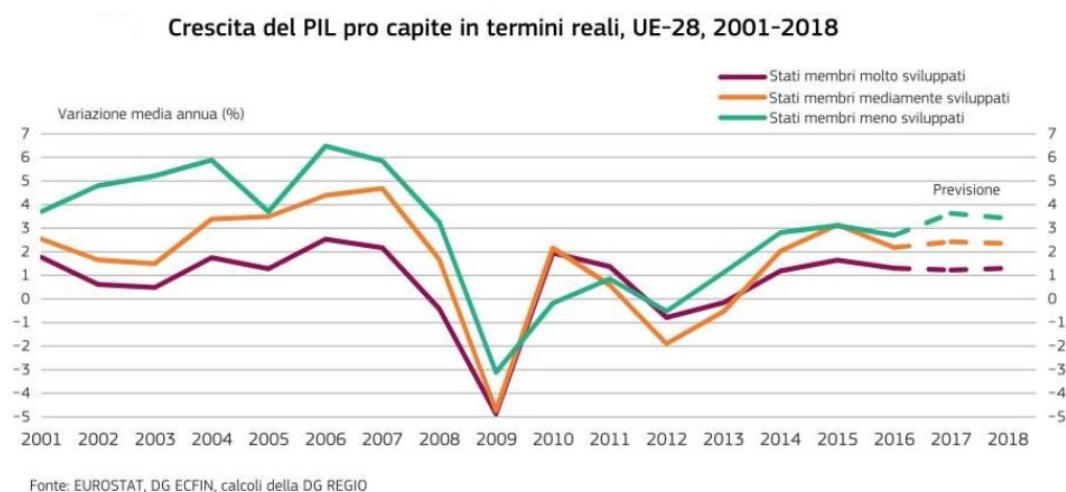
Il percorso di integrazione europea non è né fluido né continuo, ma piuttosto un processo che attraversa periodicamente alti e bassi. Sebbene nel tempo il processo di integrazione economica abbia effettivamente compiuto passi da gigante, l'ambiente attuale in Europa si presenta ricco di sfide. In particolare, i problemi fiscali e monetari evidenti in molte economie dell'Eurozona sollevano complesse problematiche macroeconomiche.

³ Con l'entrata della Croazia, l'UE raggiungeva i 28 Stati membri.

⁴ McCann, P., 2015. "The backdrop to EU Cohesion Policy debates: Europe 2020 and the post-crisis economy". In *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialisation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

⁵ InfoRegio, *La politica di coesione guarda al futuro*, in "Panorama Magazine", n. 61, 2017. Disponibile su: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag61/mag61_it.pdf

Tendenze del PIL e convergenza a livello nazionale e regionale



1.2 I Fondi strutturali

Con l'obiettivo di risolvere tali questioni, la Commissione europea ha istituito nel tempo degli strumenti finanziari appositi, denominati Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE). Essi mirano infatti a promuovere la crescita e l'occupazione, riequilibrare e redistribuire le risorse all'interno del territorio europeo, consolidare la coesione economica, territoriale e sociale di tutte le regioni e ridurre le disparità tra quelle più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo (le cosiddette "regioni strutturalmente deboli").⁶ I Fondi SIE hanno inoltre lo scopo di rendere le regioni e le città europee più competitive nel panorama mondiale: grazie al loro impiego vengono creati nuovi posti di lavoro, vengono promossi lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini dell'UE.

La strategia comunitaria in questo senso ha attraversato negli anni profondi cambiamenti, riassumibili nelle tre fasi seguenti, tra loro integrate:

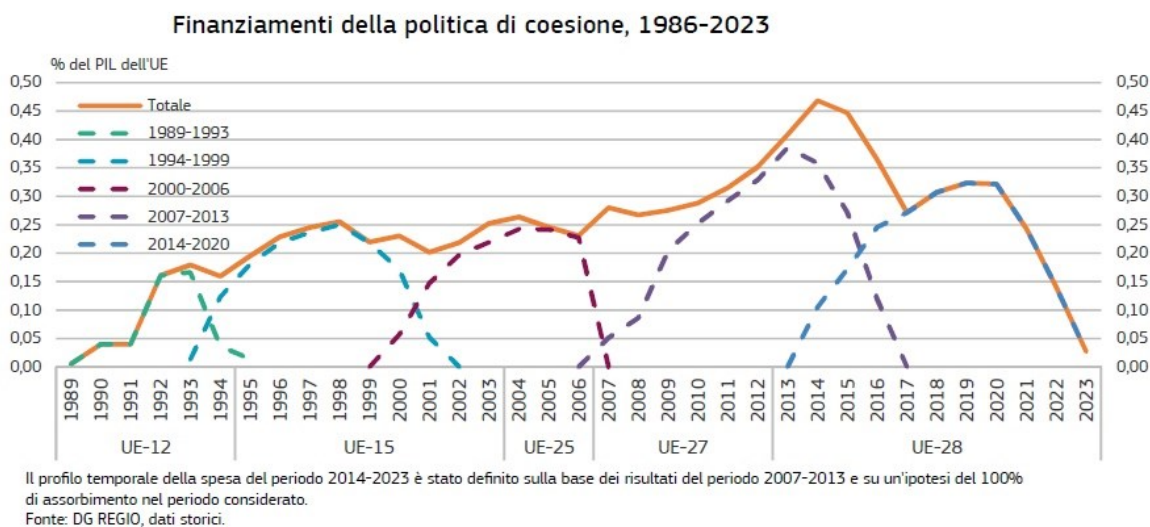
1. L'iniziale politica regionale, che si proponeva come scopo la convergenza delle regioni. Nasce nel 1975 con l'istituzione del FESR, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, ad opera della allora Comunità europea.
2. Il periodo di politica strutturale, iniziato dalla riforma del 1988 dei Fondi regionali.

⁶ Centro Studi Eurosportello di Unioncamere del Veneto, a cura di - *Il Veneto in Europa 1956-2005. Regioni europee a confronto* Info 25, Litostampa Veneta, 2006, capitolo 3.

3. L'introduzione della politica di coesione economica e sociale vera e propria, fondata sulla solidarietà e volta all'allineamento del benessere delle zone europee svantaggiate strutturalmente con le aree più prospere, senza diminuire il livello di sviluppo di quest'ultime.

Il problema del superamento dei divari economico e sociale tra le aree comunitarie non si è posto immediatamente. Il Trattato di Roma del 1957, infatti, non ne fa esplicito cenno e del resto la creazione di una Direzione Generale della Politica regionale e urbana - cosiddetta DG REGIO – da parte della Commissione europea responsabile della politica regionale risale a qualche tempo dopo, ossia alla fine degli anni Sessanta.

Una profonda riforma dei Fondi strutturali avviene nel 1988, con il vero e proprio riconoscimento delle disparità regionali come un freno per la realizzazione del mercato interno europeo, espressa all'interno dell'Atto Unico Europeo del 1986. Da allora, la politica strutturale e di coesione prende forma grazie alla collaborazione tra Jacques Delors, allora Presidente della Commissione, e gli altri capi di Stato, volta ad aumentare considerevolmente le risorse dei Fondi strutturali tra il 1987 fino al 1992.



La riforma introduce inoltre i quattro principi fondanti per la valutazione dell'azione strutturale comunitaria: concentrazione, programmazione, partnership e addizionalità. Tali principi vengono inseriti, dal Trattato istitutivo dell'UE del 1992, accanto al più generale e già riconosciuto principio di sussidiarietà, secondo il quale l'Unione Europea è legittimata a intervenire, nei settori di competenza non esclusiva, allorché le azioni degli Stati membri vengono giudicate come non sufficienti per il raggiungimento degli obiettivi preposti.

- Il principio della concentrazione comprende: concentrazione delle risorse (verso le zone più povere), concentrazione degli sforzi (verso i primi 4 degli 11 obiettivi di concentrazione tematica a sostegno della crescita, redatti dalla Commissione europea)⁷ e concentrazione della spesa (secondo la cosiddetta regola N+3, è fatto obbligo che i finanziamenti siano totalmente impiegati prima della fine del terzo anno successivo al loro conferimento).
- Secondo il principio della programmazione, la politica di coesione non va a finanziare singoli progetti, bensì programmi di investimento nazionali pluriennali destinati dunque a coprire tutto il periodo di riferimento e articolati in quattro parti: pianificazione, programmazione, attuazione, sorveglianza.
- Con il principio della partnership o partenariato, ogni programma viene elaborato in ogni sua fase mediante una continua ed efficace collaborazione che coinvolge varie dimensioni della società civile, dagli Stati nazionali agli enti locali. Tale approccio assicura che l'intervento sia conforme alle esigenze e alle priorità nazionali, sub-nazionali e unionali.
- Infine, il principio dell'addizionalità prevede che i finanziamenti dei Fondi strutturali europei mirino ad integrare -e non a sostituire- la spesa nazionale di uno Stato membro, affinché i contributi europei siano realmente portatori di valore aggiunto. Inoltre, la spesa media annuale deve risultare uguale o maggiore rispetto al periodo di programmazione precedente. In questo modo è assicurato il successo di obiettivi di spesa realistici e al contempo ambiziosi.⁸

1.2.1 Tipologie di Fondi strutturali

Diverse migliaia di progetti localizzati in tutti gli Stati membri ricevono finanziamenti attraverso la politica di coesione, o politica regionale europea, più precisamente tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione (FC). Congiuntamente al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), i Fondi appena nominati vanno a costituire i Fondi SIE, Fondi strutturali e di investimento europei. Di seguito verranno delineate brevemente le caratteristiche salienti dei tre Fondi principali.

⁷ Consistono in Ricerca e innovazione, Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nel potenziamento della competitività delle piccole e medie imprese (PMI) e nel sostegno a favore della transizione verso un'economia a basso tenore di carbonio.

⁸ Fonte: https://ec.europa.eu/regional_policy/

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)

“Il FESR mira a consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione europea correggendo gli squilibri fra le regioni” (DG REGIO, 2020). Il FESR dirige le risorse verso le quattro aree chiave citate in precedenza: innovazione e ricerca; innovazione e sviluppo tecnologico e digitale; sostegno alle piccole e medie imprese; economia a basse emissioni di carbonio.

In quest'ottica appare chiaro l'intento da parte dell'Unione Europea di affermarsi sulla scena globale come un esempio competitivo di sviluppo sostenibile dal punto di vista tecnologico e ambientale. Per il periodo di programmazione 2014-2020, il FESR è il Fondo che dispone di maggiori risorse, pari a poco più di 199 miliardi di euro, ovvero circa il 44% del totale del bilancio dell'UE (Commissione Europea, 2019). Di questi, 69 miliardi sono esclusivamente indirizzati all'incremento di innovazione, produttività e competitività delle PMI europee. Quasi 1,1 milione di imprese (circa il 5% di tutte le aziende in Europa) hanno ricevuto supporti finanziari e non finanziari.⁹ Il FESR si interessa in particolar modo a riconoscere e valorizzare le peculiarità di ciascun territorio, sia esso svantaggiato (in quanto isolato, montagnoso o a scarsa densità demografica) o facente parte di regioni ultra periferiche, alle quali sono destinati a loro volta specifici programmi.

Il Fondo di coesione (FC)

“Il Fondo di coesione assiste gli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media dell'Unione europea. I suoi obiettivi sono la riduzione delle disparità economiche e sociali e la promozione dello sviluppo sostenibile” (DG REGIO, 2020). Per questa ragione, gli Stati ai quali il sostegno del Fondo è diretto vengono stabiliti in precedenza e per il settennio del 2014-2020 comprendono Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Cechia, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. Il Fondo di coesione contempla complessivamente lo stanziamento di 63,4 miliardi di euro ed è dedicato ai progetti infrastrutturali che interessano le reti transeuropee di trasporto e la tutela dell'ambiente.

Il Fondo sociale europeo (FSE)

“Il FSE investe sulle persone, riservando speciale attenzione al miglioramento delle opportunità di formazione e occupazione in tutta l'Unione europea. Suo ulteriore obiettivo è avvantaggiare

⁹ InfoRegio, *Politica di coesione: 30 anni di investimenti nel futuro delle regioni europee*, in “Panorama Magazine”, n. 64, 2018.

le persone in condizioni di maggiore vulnerabilità e a rischio di povertà” (DG REGIO, 2020). L’ammontare di investimenti per questo Fondo nel periodo 2014-2020 è stato di oltre 80 miliardi di euro, a cui si aggiungono 3,2 miliardi di euro per l’Iniziativa a favore dell’occupazione giovanile. Quattro sono gli obiettivi tematici su cui è incentrato: occupazione, inclusione sociale, educazione e miglioramento della burocrazia.

1.3 La politica di coesione nello specifico: cenni storici

Nel 2018 è ricorso il 30° anniversario della politica di coesione. Le politiche comunitarie originarie per affrontare gli squilibri economici e sociali, introdotte dal trattato di Roma del 1957, erano allora sostenute da circa il 4% del bilancio dell’UE. La politica di coesione viene istituita nel 1988 e da allora, a seguito dei successivi allargamenti dell’UE-15¹⁰, ha visto aumentare notevolmente i finanziamenti, i quali attualmente assorbono oltre un terzo del bilancio dell’UE.¹¹

Naturalmente, la politica di coesione si è trasformata nel corso degli anni: nuovi Stati membri sono entrati a far parte dell’Unione, il Regno Unito ha formalizzato la sua uscita il 31 gennaio del 2020 e sono cambiate la direzione e la modalità dei finanziamenti. Ad esempio, fra le maggiori priorità risultano ad oggi la gestione della transizione industriale delle regioni europee e il sostegno all’integrazione dei migranti.

Il processo di sviluppo della politica di coesione ha inizio con l’inclusione della Grecia nel 1981 e di Portogallo e Spagna nel 1986 nell’allora Comunità europea. Nel 1993 nasce l’Unione Europea che raggiunge i 12 Stati membri nel 1994 e vede aumentare decisamente le disparità economiche regionali al suo interno: è in questo contesto che vengono appunto introdotti i Fondi Strutturali, di cui i Paesi summenzionati, insieme all’Italia, sono i principali beneficiari.

Tra il 2004 e il 2006 si assiste allo storico allargamento dell’UE (che viene denominata UE-25) con l’inclusione di 10 nuovi Stati (prevalentemente della zona orientale), elemento che contrassegna il periodo di programmazione 2000-2006. La popolazione dell’UE aumenta del 20%, ma il corrispondente aumento del PIL è soltanto del 5%. Vi sono inoltre forti divergenze in termini di reddito e occupazione.

¹⁰ UE-15 è il termine di riferimento al gruppo di Stati la cui entrata nell’UE è antecedente al 2004.

¹¹ InfoRegio, *Politica di coesione: 30 anni di investimenti nel futuro delle regioni europee*, in “Panorama Magazine”, n. 64, 2018.

Nel periodo 2007-2013, a seguito dell'adesione di Bulgaria, Romania e Croazia, la politica regionale concentra l'attenzione su crescita e occupazione (garantendo l'investimento del 25% delle risorse è in ricerca e sviluppo). In alcuni Stati membri, fino al 57% del totale degli investimenti pubblici viene coperto dalla politica di coesione: più della metà dei progetti sono dunque finanziati dall'Unione.

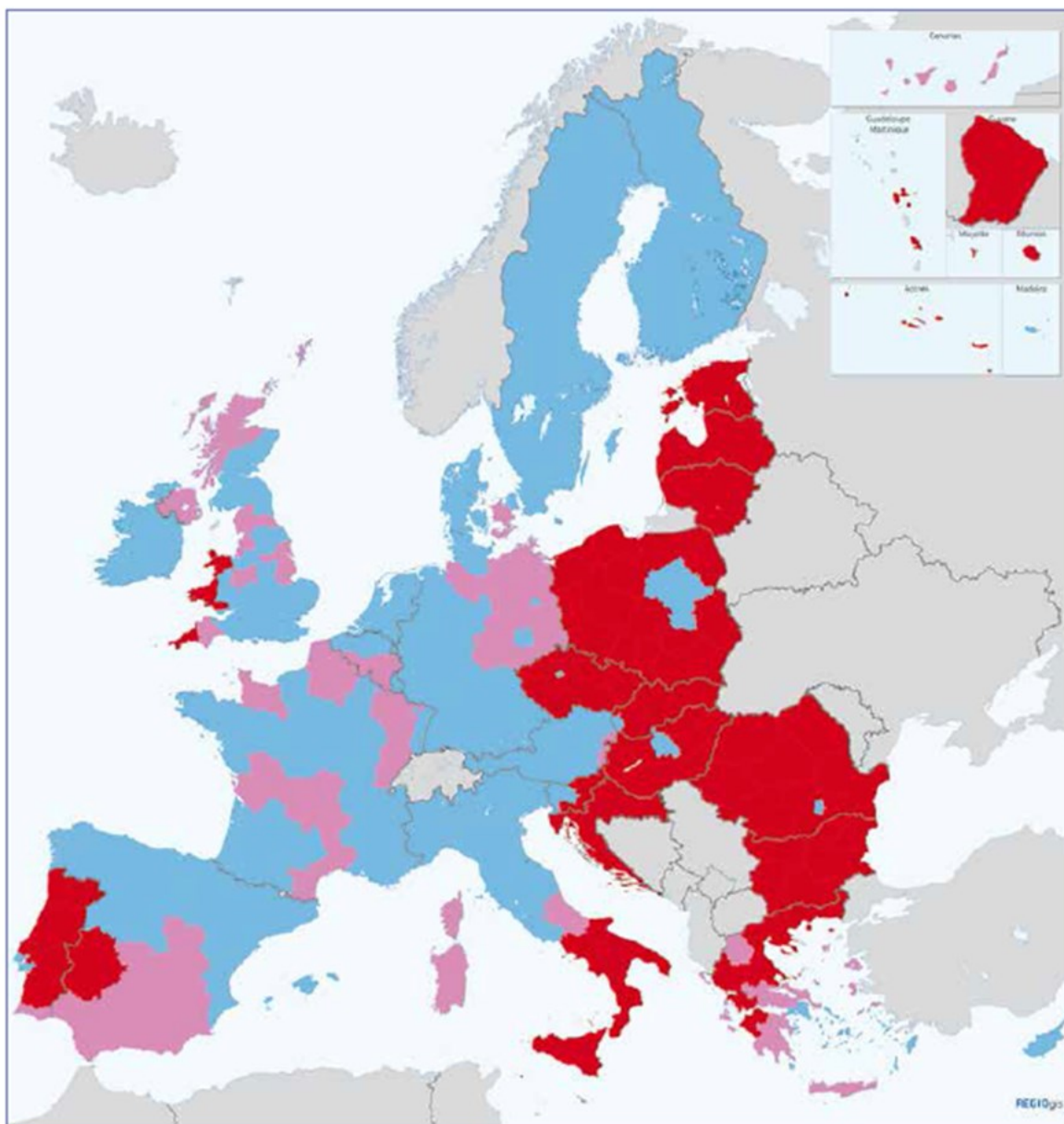
Per l'attuale periodo di programmazione 2014-2020, quasi giunto al termine, sono stati stanziati circa 454 miliardi di euro per i Fondi SIE in tutta Europa. Ciò rende la politica di coesione dell'UE non solo la più importante politica di investimento dell'UE, ma anche un'espressione della solidarietà dell'UE e dei suoi Stati membri. L'investimento totale si aggira intorno ai 637 miliardi di euro, grazie al cofinanziamento nazionale di 183 miliardi.¹² Dal momento che la crisi ha comportato la riduzione di questi ultimi, i Fondi SIE continuano a ricoprire il ruolo di risalto per il cofinanziamento degli investimenti pubblici.

La politica strutturale e di coesione è strettamente legata agli obiettivi della strategia Europa 2020 “per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” (Commissione Europea, 2010). In questa cornice, si propone il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- Aiutare le persone a trovare un'occupazione e ad aumentare il livello di benessere nel loro Stato, regione, distretto o paese.
- Promuovere l'attività delle piccole e medie imprese (PMI).
- Migliorare la capacità innovativa delle regioni, così come lo sviluppo di nuovi prodotti e metodi di produzione, grazie alla collaborazione tra istituti di ricerca e aziende per promuovere il trasferimento di tecnologia (*spillovers*).
- Investire ulteriori fondi per un ambiente più sostenibile e migliorare le conoscenze e le competenze necessarie al fine di garantire l'efficienza energetica.

¹² Fonte: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/eu-kohaesions-und-strukturpolitik.html>

2014-2020



- Regioni meno sviluppate: 25% della popolazione e 51% dei fondi
- Supporto transitorio (uscita graduale)
- Altre regioni ammissibili

¹³ InfoRegio, *Politica di coesione: 30 anni di investimenti nel futuro delle regioni europee*, in "Panorama Magazine", n. 64, 2018, pagina 48.

Per gli *stakeholders* della UE, la politica di coesione è efficace non solo come strumento per affrontare le ancora significative disparità dell'Unione europea allargata, ma anche per incentivare la competitività delle regioni nel loro complesso e promuovere lo sviluppo sostenibile in tutto il territorio europeo. Ogni singola regione ha beneficiato dello sviluppo del mercato interno più grande del mondo, grazie alla cosiddetta “specializzazione intelligente”, metodo che ottimizza l'utilizzo dei Fondi UE. Una volta individuati i propri punti di forza principali, infatti, per le regioni è possibile indirizzare gli investimenti produttivi nei settori prescelti, massimizzando così il loro potenziale di crescita. La Commissione europea richiede comunque il rispetto di obiettivi chiari e misurabili per definire risultati quantificabili.

1.4 Impatto della crisi economica sulla politica di coesione

La crisi economica e finanziaria ha colpito prematuramente i progetti di coesione previsti per il periodo 2007-2013. La politica di coesione, che in sé è concepita come una politica strutturale a lungo termine, ha dovuto subire necessarie modificazioni per adattarsi a un contesto economico molto cambiato e rispondere a sfide inaspettate.¹⁴

Le risorse dell'UE per gli strumenti finanziari sono state potenziate fino a 11,5 miliardi di euro, dall'originario miliardo di euro del periodo 2000-2006. Simili strumenti finanziari sono stati fondamentali per fornire sostegno alle PMI a seguito della crisi.

La politica di coesione è quindi entrata a far parte del piano europeo di ripresa economica (*European Economic Recovery Plan*). Sono state adottate una serie di misure per accelerare l'erogazione dei Fondi, per renderli più flessibili, e per semplificare l'attuazione dei progetti, riconoscendo le difficoltà fiscali in cui versavano alcuni Stati membri. In particolare, nel 2009 la Commissione ha erogato anticipi di 6,25 miliardi di euro; ha accettato finanziamenti per grandi progetti senza previa approvazione della Commissione; ha semplificato i pagamenti anticipati mediante regimi di aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (PMI) e ha ampliato la portata dei finanziamenti dell'UE.

Prima dell'avvento della crisi, tra le economie regionali nell'UE era in corso un processo di convergenza (tra il 2000 e il 2008, il coefficiente di variazione del PIL regionale pro capite era sceso del 12%).¹⁵

¹⁴ Commissione Europea, 2015. *The impact of the economic and financial crisis on the reform of Cohesion Policy 2008-2013*.

¹⁵ InfoRegio, *Politica di coesione: 30 anni di investimenti nel futuro delle regioni europee*, in “Panorama Magazine”, n. 64, 2018. Disponibile su: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag61/mag61_it.pdf

Le disparità andavano dunque attenuandosi, in particolare perché le regioni con il PIL pro capite più basso andavano crescendo con una velocità superiore alla media, accorciando così il divario con quelle più ricche. Tra il 2000 e il 2015, tutte le regioni dei Paesi membri centrorientali erano riuscite ad aumentare il proprio PIL pro capite rispetto al dato medio relativo all'UE.¹⁶

La crisi, tuttavia, ha invertito il senso di marcia: le disparità sono lievemente incrementate tra il 2008 e il 2015 (il coefficiente di variazione è cresciuto del 4%). Le disparità nei tassi di occupazione a livello regionale, aumentate significativamente appena dopo la crisi, sono in diminuzione dal 2013, sebbene tuttora ancora ben al di sopra dei livelli pre-2008. Le disparità nei tassi di disoccupazione continuano invece a crescere, ma in maniera più contenuta dal 2012.

¹⁶ InfoRegio, *La politica di coesione guarda al futuro*, in "Panorama Magazine", n. 61, 2017.

2. Risultati ottenuti dai Fondi strutturali in Europa e in Italia

2.1 Risultati ottenuti dai Fondi strutturali in Europa

È importante fare una premessa: una corretta valutazione dei risultati ottenuti dall'impiego dei Fondi strutturali in tempi recenti si presenta come un compito di difficile portata. Secondo quanto riportato dal rapporto Barca¹⁷, "l'uso di *dataset* simili ha prodotto effetti positivi, statisticamente insignificanti e negativi della politica di coesione" in quanto le conclusioni tendono ad essere fortemente influenzate dalle ipotesi avanzate in ciascun modello sviluppato. Continua: "Questi risultati inconcludenti possono essere attribuiti alla complessità del processo di crescita e di convergenza e alla difficoltà di modellizzazione degli stessi nel tempo e su diversi paesi e regioni, che sono caratterizzati da condizioni istituzionali, economiche e sociali molto diverse"¹⁸ alle quali è legato l'utilizzo dei Fondi stessi. Inoltre, anche i cambiamenti e le crisi economiche avvenuti a livello globale e alle modifiche stesse dell'Unione¹⁹ rendono difficoltosa la creazione di un consenso sull'efficacia della politica.

Ad ogni modo, i classici modelli macroeconomici (HERMIN, RHOMOLO, QUEST) indicano che i fondi strutturali e di investimento europei hanno generalmente effetti significativi e positivi sulla performance economica e sull'occupazione nei Paesi e nelle regioni target. Questi effetti si intensificano con il tempo e persistono anche dopo la conclusione dell'intervento comunitario, grazie ad un effetto moltiplicatore cumulativo. Gli effetti economici diretti sono il risultato di spese aggiuntive dovute a un aumento nel breve termine dal lato della domanda, in parte compensato dalla crescita dei salari e dei prezzi. L'aumento della produttività invece può essere osservato come un effetto di medio e lungo termine dal lato dell'offerta, con annessa riduzione della pressione inflazionistica.²⁰ Di seguito verranno delineati i principali risultati

¹⁷ Fabrizio Barca ha ricoperto il ruolo di Dirigente generale presso il Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze. Nel 2009 ha presentato, su richiesta della Commissione europea, una relazione indipendente con lo scopo di valutare l'efficacia della politica di coesione e proporre soluzioni su come riformarla per il periodo successivo. Tale relazione, intitolata "*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*", è conosciuta come "Rapporto Barca" e, nonostante il passare del tempo, è ancora oggi ritenuta un punto di partenza e di confronto fondamentale per effettuare considerazioni sull'andamento della politica regionale dell'Unione.

¹⁸ BARCA, F., 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Rapporto indipendente su richiesta della Commissione europea.

¹⁹ Dopo la riforma dei Fondi strutturali del 1988, quattro importanti trattati sono entrati in vigore (trattato di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona) che hanno profondamente riformato l'Unione al fine di riadattarla ai successivi allargamenti, portandola a diventare l'istituzione comunitaria che è oggi. Il periodo di massima espansione dell'UE (a 28 Stati membri) è iniziato il 1° luglio 2013 con la formalizzazione dell'entrata della Croazia e si è concluso con l'uscita del Regno Unito, posteriormente alla Brexit, ufficializzata il 31 gennaio 2020.

²⁰ PROGNOSE AG Berlin, (2018). *Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021*. Im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (*Il futuro della politica strutturale europea in Germania dal 2021*). A nome del Ministero federale dell'Economia e dell'Energia).

conseguiti da ciascun Fondo nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020. Al 2019, in UE risulta speso il 41% dei Fondi complessivi.

Come riportano i dati ufficiali della Commissione europea, i progetti sostenuti dal FESR hanno contribuito a creare 300.000 posti di lavoro, sostenere 20.000 ricercatori e fornire a oltre 8 milioni di famiglie l'accesso a una banda larga migliore.

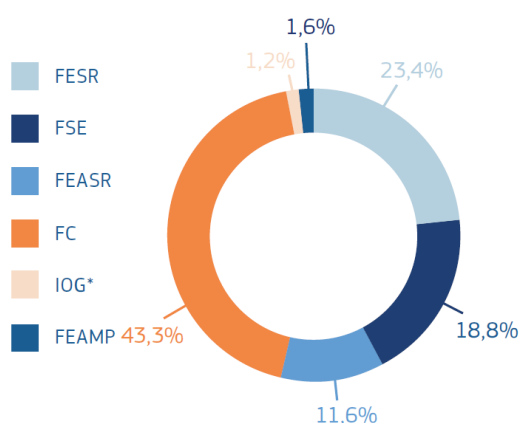
Il Fondo sociale europeo, istituito per il sostegno all'occupazione, all'istruzione e alla formazione, nonché per ridurre ulteriormente la povertà e le disuguaglianze, nell'attuale periodo di programmazione ha aiutato oltre 23 milioni di persone a trovare un lavoro (tra cui 2,7 milioni di giovani tramite l'IOG, acronimo per Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile) e 3,4 milioni ad ottenere una qualifica riconosciuta.²¹

Grazie al Fondo di coesione, negli Stati membri che maggiormente necessitano di sviluppo ad oggi sono in programma la ricostruzione di oltre 1300 km di linee ferroviarie e la creazione o il rinnovo di 275 km di linee tranviarie e metropolitane. Verrà poi migliorato il sistema idrico e fognario che andrà a raggiungere un bacino di oltre 12,5 milioni di persone.

Come viene riportato nella figura successiva, il Fondo di coesione, che comprende al suo interno anche l'IOG, è quello che assorbe maggiori risorse (43,3%).

FINANZIAMENTO COMPLESSIVO E PROGRESSI NELL'ATTUAZIONE

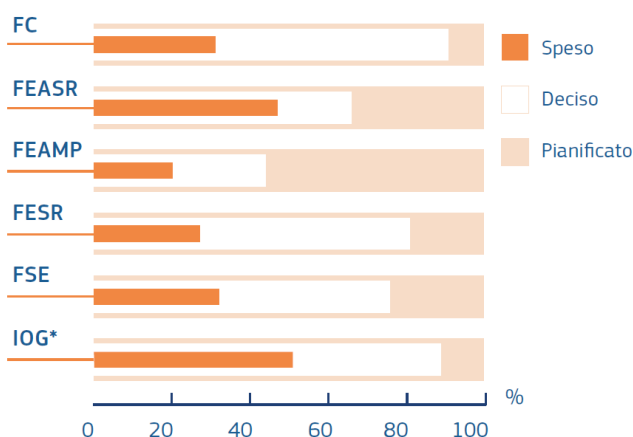
Bilancio suddiviso per fondo



(* Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile)

Progressi nell'attuazione (costo totale) di tutti i fondi SIE

Attuazione per Fondo per la Panoramica UE, (costo totale) % di quanto pianificato

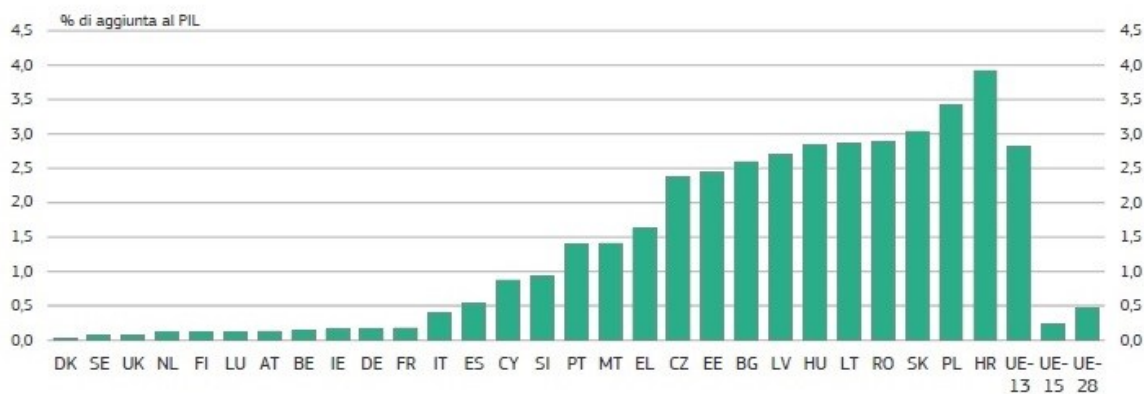


22

²¹ Commissione europea, 2019. Fondi SIE - Stato di avanzamento dell'attuazione nel 2019.

²² *Ibidem*.

Impatto dei programmi del periodo 2014-2020 sul PIL degli Stati membri, 2023



Fonte: Modello macroeconomico QUEST

Come illustrato dal grafico sopra, è chiaro che l'impatto è più significativo nei principali Paesi interessati, come Croazia, Polonia e Slovacchia. Tuttavia è importante evidenziare, come sottolinea la *Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale* della Commissione (2017), che gli interventi della politica di coesione generano ricadute positive, seppure marginali in taluni casi, anche altrove nell'UE.

L'impatto dei programmi del periodo 2007-2013 sul PIL nei Paesi che non usufruiscono del sostegno è stimato pari allo 0,12%, con effetti fino al 2023. Questo perché l'impatto di un aumento delle imposte per finanziare gli investimenti è più che compensato dall'incremento del reddito e poi della spesa nei Paesi beneficiari netti, aspetto che stimola l'aumento delle importazioni dai Paesi contributori netti. In ultima analisi, il PIL di questi ultimi aumenta.²³

2.2 Attuazione dei Fondi strutturali in Italia e per categorie di regioni

Albanese e de Blasio (2017)²⁴ riportano che nel periodo di programmazione attuale (2014-2020), con 73,6 miliardi di euro, l'Italia rappresenta il secondo Paese per Fondi assegnati, dopo la Polonia. Queste risorse sono state suddivise in base alla loro destinazione: 51,8 miliardi alla coesione (secondo posto in Europa, fondi interessati: FESR e FSE), e 21,9 miliardi allo sviluppo rurale e marittimo (primo posto, FEASR e FEAMP).

²³ Commissione europea, 2017. *Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, pagine 185-186. Disponibile su: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_it.pdf.

²⁴ ALBANESE G., DE BLASIO G., 2017. *I programmi comunitari 2014-2020: un confronto internazionale*, EyesReg. Disponibile su: <http://www.eyesreg.it/2017/i-programmi-comunitari-2014-2020-un-confronto-internazionale>. I dati riportati sopra si riferiscono all'inizio del periodo di programmazione. Nel corso del 2016 vi è stato poi un aumento delle risorse a norma degli articoli 6 e 7 del Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013, secondo il regolare adeguamento dei massimali previsto a metà del ciclo di programmazione. L'effetto netto totale di questo riesame per l'Italia è consistito nell'aumento a 75 miliardi delle risorse.

L'Italia compare tra i maggiori beneficiari in quanto, ai fini dell'assegnazione dei Fondi, rileva la quota di abitanti in regioni "meno sviluppate" (29%, a fronte di una media EU-15 dell'8,5%). Tuttavia, i Fondi SIE coprono poco più della metà delle risorse predisposte (58%) in quanto la restante parte viene fornita dal cofinanziamento nazionale. Come affermano i due autori nello studio, "in passato, il vincolo di programmazione settennale si è rivelato difficile da rispettare, soprattutto allorquando le esigenze legate all'evoluzione dell'economia suggerivano una riprogrammazione delle risorse verso altri obiettivi. Inoltre, l'esperienza italiana del ciclo 2007-2013 ha mostrato come i vincoli di finanza pubblica possano ostacolare l'esecuzione dei programmi comunitari, a causa della difficoltà di reperire i fondi da destinare al cofinanziamento nazionale."²⁵

Due circostanze condizionano la modalità di utilizzo dei Fondi in Italia. In primo luogo, a livello governativo avviene una scissione tra la persona giuridica che riceve i Fondi (lo Stato) e i soggetti pubblici responsabili dell'effettiva attuazione dei progetti di coesione (enti subnazionali: in primis, le Regioni). In secondo luogo, l'Italia presenta il maggior numero di Programmi Operativi, o PO (75, di cui 51 destinati alla coesione e 24 allo sviluppo rurale e marittimo). Per queste due ragioni, le risorse risultano disperse in quanto, sul totale dei Fondi europei, si ottiene che la dimensione media dei programmi è pari a meno di 1 miliardo. Ciò può semplificare la gestione amministrativa e burocratica, ma allo stesso tempo diminuisce l'efficacia degli interventi e comporta una forzata moltiplicazione dei centri decisionali.

Come riferisce il Comunicato dell'Agenzia per la coesione territoriale²⁶ del 2 gennaio 2020²⁷, tutti gli attuali 51 PO di coesione hanno superato l'obiettivo di spesa previsto nel 2019 (complessivamente sono stati spesi 9,6 miliardi di euro provenienti dai Fondi, a fronte di un minimo di 8,4). La spesa totale certificata alla Commissione europea (Fondi SIE e cofinanziamento nazionale) al 31 dicembre 2019 è stata pari a 15,2 miliardi di euro, un aumento di 5,4 miliardi rispetto all'anno precedente, e raggiunge il 28,5% del totale delle risorse totali finora programmate (pari a 53,2 miliardi di euro). La regola N+3 consente di utilizzare i Fondi entro tre anni dalla fine di ogni periodo, perciò le spese residue relative a questo settennio (i restanti 38 miliardi) dovranno essere certificate entro il 2023.

²⁵ *Ivi*.

²⁶ L'Agenzia per la coesione territoriale è un'agenzia pubblica italiana, vigilata direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con il compito di agevolare e coordinare l'utilizzo dei Fondi comunitari tra gli Enti locali italiani per lo sviluppo economico e la coesione.

²⁷ Agenzia per la coesione territoriale, 2020. *Programmazione comunitaria 2014-2020: centrato obiettivo, target di spesa raggiunti da tutti i programmi*. Disponibile su: https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/programmazione-comunitaria-2014-2020-centrato-obiettivo-target-di-spesa-raggiunti-da-tutti-i-programmi/

I PO mediante i quali viene attuata la politica di coesione possono essere a base nazionale o regionale e monofondo oppure plurifondo, a seconda di dove attingano i finanziamenti. Le risorse comunitarie destinate specificatamente alla politica di coesione sono 33,9 miliardi e sono così ripartite:

- regioni meno sviluppate (Campania, Calabria, Basilicata, Puglia e Sicilia): 23,4 miliardi;
- regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna): 1,5 miliardi;
- regioni più sviluppate (le rimanenti regioni del centro-nord): 7,9 miliardi;
- cooperazione territoriale: 1,1 miliardo.²⁸

Stato di attuazione (FESR e FSE) per categoria di regione e tipologia di Programma

In milioni di euro

Categoria di Regione	Tipologia Programma	Risorse programmate (A)	Di cui contributo UE	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
In transizione	PON	816,28	447,12	585,96	269,06	71,78%	32,96%
	POR	1.918,82	971,70	1.088,44	584,79	56,72%	30,48%
Meno sviluppate	PON	12.490,33	9.017,53	8.493,07	3.568,19	68,00%	28,57%
	POR	20.384,08	13.649,07	10.235,54	5.683,24	50,21%	27,88%
Più sviluppate	PON	1.607,50	803,75	1.098,52	643,90	68,34%	40,06%
	POR	13.194,94	6.597,47	8.954,84	5.426,48	67,87%	41,13%
Totale PON Iniziativa Occupazione Giovani		2.785,35	2.141,79	2.142,47	1.161,44	76,92%	41,70%
Totale Programmi CTE		990,55	853,36	558,31	132,68	56,36%	13,39%
Totale Generale		54.187,86	34.481,79	33.157,14	17.469,78	61,19%	32,24%

29

Come riportato in tabella, al 30 aprile 2020, rispetto ai Programmi per le regioni meno sviluppate, con riguardo al totale di risorse programmate, percentuali di attuazione sono ancora basse, con un livello di impegni (o risorse destinate) intorno al 50,2% e di pagamenti (risorse già spese) a circa il 27,9%. Alcuni Programmi regionali mostrano impegni e pagamenti dalle percentuali di poco sotto alla media, come il POR Puglia e il POR Calabria. Risultati più avanzati si registrano soprattutto per il POR Basilicata.

Le Regioni in transizione presentano un livello di progresso per i POR del 56,7% in termini di impegni e del 30,5% in termini di pagamenti. Il livello di avanzamento del POR Molise

²⁸ Camera dei Deputati, Servizio Studi, 2020. *I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020*.

²⁹ Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea, 2020. *Monitoraggio Politiche di Coesione. Programmazione 2014-2020. Situazione al 30 aprile 2020*. Ministero dell'Economia e delle Finanze. La dicitura "Programmi CTE" si riferisce ai Programmi di Cooperazione Territoriale Europea, ovvero all'Interreg, e comprende tutte le iniziative che promuovono la collaborazione tra i territori dei diversi Stati membri dell'UE.

raggiunge un dato sopra alla media in entrambe le categorie, mentre il POR Abruzzo risulta inferiore al livello medio.

L'attuazione finanziaria nelle regioni più sviluppate (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, PA di Bolzano, PA di Trento, Toscana, Umbria, Veneto, Valle d'Aosta) mostra in genere risultati più performanti, grazie a una percentuale degli impegni che complessivamente raggiunge il 67,9% sul totale di risorse programmate e quella dei pagamenti al 41,1%.

Il POR Emilia Romagna ha addirittura superato il livello di impegni giuridicamente vincolanti su quanto programmato (103%). Percentuali di attuazione molto elevate si registrano inoltre per il POR Piemonte, Toscana, Friuli Venezia-Giulia, Valle d'Aosta e PA di Trento.

Percentuali esigue rispetto alla media, infine, si riscontrano per il PON Lazio, Marche e Umbria.

Per quanto riguarda i 12 PON, al 30 aprile 2020, sul totale di risorse programmate (17,7 miliardi di euro), risulta impegnato il 69,6%. I pagamenti sono pari al 31,9%.

Nel contesto meridionale italiano, la politica di coesione non sembra aver aumentato la produttività, una situazione resa apparentemente cronica dopo la crisi del 2008. Le ragioni di questo fenomeno sono il debole quadro istituzionale (in termini di certezza delle leggi e corruzione) e le generali condizioni macroeconomiche svantaggiose del Mezzogiorno che ostacolano i finanziamenti verso progetti concreti. Queste condizioni vengono altresì affrontate mediante un approccio frammentario, metodo incompatibile con l'idea stessa di politica di sviluppo e coesione.³⁰

Pur se i Fondi strutturali europei sono diventati il principale strumento in Italia in grado di ridurre le lacune territoriali, le conseguenze sulle dinamiche economiche sono contenute e potrebbero, del resto, essere transitorie. Il caso dell'Abruzzo ne è un esempio: il passaggio da "regione meno sviluppata" a "regione in via di transizione" ha comportato, nel tempo, un effetto peggiorativo sul PIL pro capite della regione.

La quantità di Fondi SIE assegnati a una regione è correlata negativamente con gli investimenti pubblici: in media, le regioni del Mezzogiorno hanno ricevuto, a livello pro capite, più del doppio di risorse comunitarie rispetto al resto del Paese, risorse che hanno potuto in parte

³⁰ UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, 2018. *Documento di valutazione n.11: L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica.

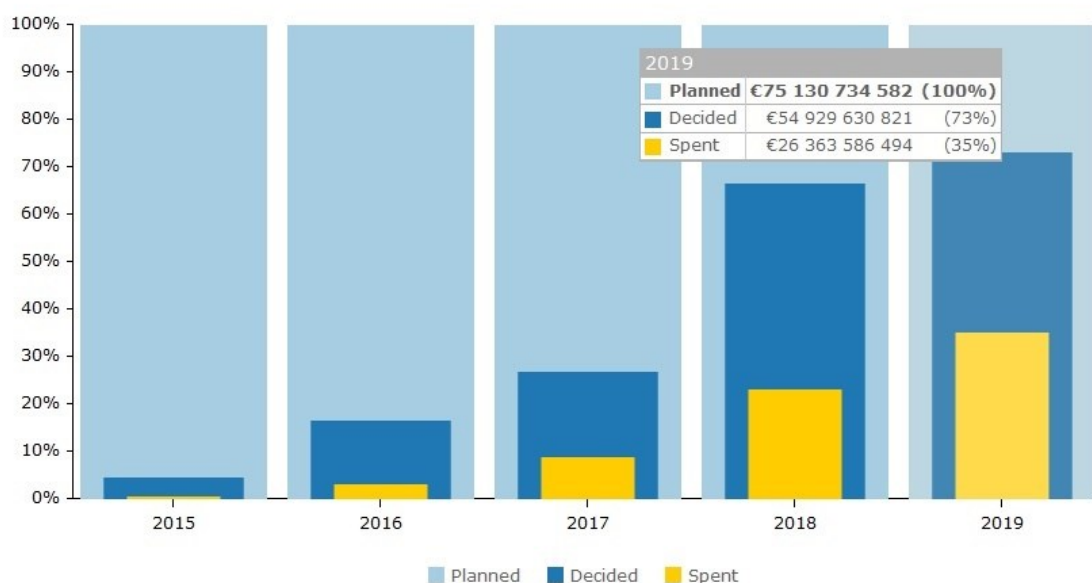
salvaguardarle dalla forte riduzione dei trasferimenti nazionali durante i primi anni trascorsi dalla crisi economica.³¹

Inoltre, anche se talvolta ritenuta eccessivamente macchinosa e complessa, la particolare struttura di governance e impiego dei Fondi li ha resi più efficaci nel lungo termine – in termini di PIL pro capite – in confronto delle analoghe politiche del governo centrale.

Infatti, mentre i fondi nazionali di coesione reagiscono alle fluttuazioni prettamente cicliche del PIL, ciò non accade per i Fondi europei, che come già detto sono vincolati da un ciclo di pianificazione di sette anni.

Il Mezzogiorno, in cui vivono venti milioni di italiani, rimane la più estesa “area meno sviluppata” del continente. L’aumento della divergenza regionale, accompagnata da una debole crescita nazionale al momento priva di robusti interventi strutturali interni, continuerà a caratterizzare l’Italia “a due velocità” nei prossimi anni.

Implementation Progress (total cost) for Italy



Period Covered: up to 31/12/2019

Refresh Date: 7/2020

Nel grafico sopra sono riportati i dati ufficiali diffusi dalla Commissione europea sui Fondi strutturali³², secondo cui l’Italia, fino al 2019, dei 75 miliardi di euro complessivi stanziati a suo favore nel bilancio 2014-2020, ne ha impegnati 55 miliardi (il 73%) e spesi appena 26 (il

³¹ UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, 2018. *Focus: Spendere per crescere? Trent’anni di politiche Ue per le aree depresse: l’impatto della coesione in Italia e in Europa*, Senato della Repubblica.

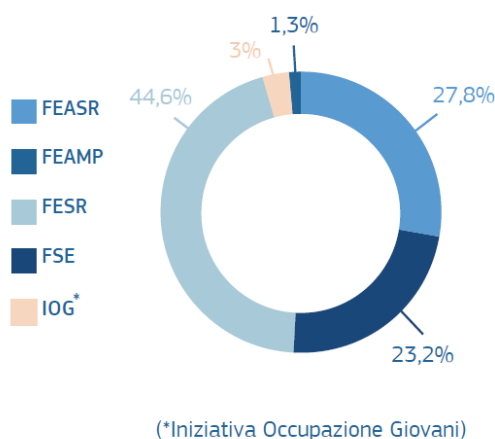
³² Commissione europea, *Open Data Platform for the European Structural and Investment Funds - Country Data for: Italy*. Disponibile su: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT/>.

35%), evitando per poco l'attivazione della clausola del cosiddetto disimpegno automatico, vale a dire il rimborso delle risorse non spese per tempo. Dietro all'Italia si collocano solamente Romania e Spagna, che hanno speso rispettivamente il 34% e il 33% dei Fondi, per cui sembrerebbe che le risorse europee non vengano utilizzate al meglio, in special modo nei primi due anni dall'erogazione di queste.³³ Guardando al futuro periodo di programmazione, che corrisponde specialmente alla fase iniziale post Covid-19, i primi due anni si riveleranno decisivi per una tempestiva ripresa economica, perciò è importante che questa tendenza cambi rotta.

Di seguito, le percentuali di risorse e di attuazione in Italia specifiche per ciascun Fondo (2014-2020).

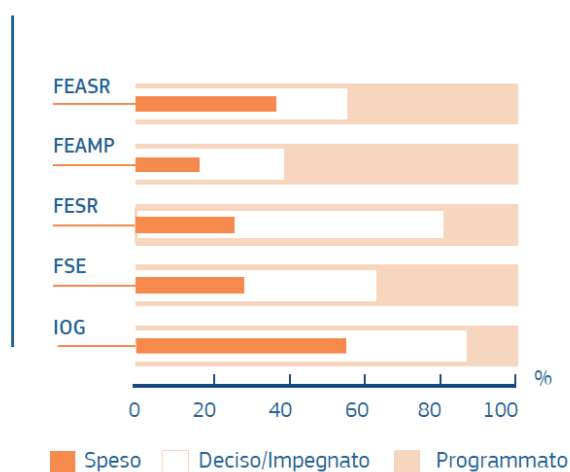
FINANZIAMENTO COMPLESSIVO E PROGRESSI NELL'ATTUAZIONE

Risorse Finanziarie per Fondo



Attuazione per Fondo per l'Italia

(% del programmato - Costo totale)



2.3 Alcuni punti di vista critici

Nonostante il peso economico che ricopre nell'agenda dell'UE, la politica di coesione ha incontrato nel tempo sia forti sostenitori sia detrattori. In particolare, i Paesi maggiori contributori la ritengono talvolta incoerente e richiedono perciò un nuovo approccio, più flessibile e decentralizzato, a maggior ragione che profonde disparità economiche e sociali permangono a distanza di decenni dalla prima implementazione dei Fondi.

³³ DA ROLD, V., 2020. Fondi Ue: l'Italia riesce a spendere solo 1 euro su 3. Brutta notizia in vista del Recovery Fund. *Business Insider* [online]. Disponibile su <https://it.businessinsider.com/fondi-europei-italia-quantit-ne-prende-problema-soluzione/>.

Altre critiche importanti alla politica di coesione sono: la sua trasformazione nel tempo in una politica "a largo raggio", senza una direzione chiara, non sufficientemente concentrata sulla crescita; la sua dotazione di strumenti politici inadeguati; l'eccessiva complessità e burocrazia da amministrare.³⁴

Una mole importante di studi empirici ha provato negli anni a comprovare o confutarne l'efficacia. I risultati discordanti ottenuti sono l'inevitabile conseguenza dell'applicazione di metodi di misurazione e valutazione diversi fra loro, unitamente all'ingente numero di dati necessari e alla presenza di molteplici variabili determinanti. In aggiunta, il raggiungimento di un consenso finale è ostacolato dalla natura stessa della politica, il cui intervento è fortemente integrato in più settori e influenzato dalle caratteristiche del territorio su cui opera, difficilmente comparabili su scala europea.³⁵

La valutazione degli effetti dell'intervento comunitario è un compito difficile anche per gli Stati membri stessi. Fabrizio Barca a questo proposito presenta le conclusioni di un rapporto³⁶ della DG REGIO secondo cui i Paesi hanno ottenuto risultati esigui e frammentati nella valutazione qualitativa di tutti i programmi a livello nazionale e subnazionale. La DG REGIO trova la causa di ciò nella dubbia qualità degli indicatori e significatività degli obiettivi. In particolare, le valutazioni mescolano tipologie oggettive e soggettive senza una logica di fondo, sono spesso riferite ad anni diversi oppure sono espresse in termini assoluti senza chiarire come debbano essere standardizzate e non presentano validazioni statistiche a supporto. Gli obiettivi sono eccessivamente o troppo poco ambiziosi. Infine, detti risultati non vengono poi condivisi e diffusi adeguatamente con il pubblico interessato. Una soluzione a questo problema potrebbe consistere nell'implementazione di una banca dati a livello comunitario a disposizione del pubblico su indicatori e obiettivi.³⁷

Tuttavia, pur se le metodologie di comparazione venissero uniformate tra i Paesi, rimane il fatto che i provvedimenti strutturali hanno effetti molto differenziati a seconda della regione in cui vengono adottati. Questo fenomeno è dovuto a due elementi principali: in primo luogo, la disparità del sostegno finanziario tra regioni e persino all'interno delle province di una stessa regione. Le regioni in cui l'intervento finanziario è stato più intenso hanno ricevuto fondi pro

³⁴ MANZELLA, G.P., & MENDEZ, C. (2009). *The turning points of EU cohesion policy, Working Paper Report to Barca Report*. Brussels.

³⁵ InfoRegio, *Politica regionale– un approccio integrato*, in "Panorama", n. 34, 2010.

³⁶ Valutazione ex-post della politica di coesione nel periodo 2000-2006.

³⁷ BARCA, F., 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Rapporto indipendente su richiesta della Commissione europea.

capite pari a 11 volte quello erogato alle regioni a minor intensità di trattamento.³⁸ In secondo luogo, le istituzioni e il modello di governance che gestisce i Fondi ricevuti possono avere implicazioni rilevanti sull'uso e in definitiva dell'impatto di tali Fondi.

Questa politica risente, inoltre, del processo incompleto di integrazione europea. Nello specifico, all'interno dell'Eurozona è stata sviluppata e adottata una politica monetaria unitaria che non è stata seguita da un'unica politica fiscale. Questa assenza ha comportato che quando le regioni sono state colpite dagli shock negativi dovuti alle crisi economiche del ventennio corrente, esse hanno reagito facendo in parte ricadere i costi del riadattamento sulla politica di coesione, che per sua natura ha una connotazione strutturale (si sviluppa nell'arco di sette anni), piuttosto che anticiclica (ossia volta a stabilizzare la situazione economica eliminando gli effetti inflazionistici o recessivi del ciclo economico).³⁹

Ad ogni modo, a causa dell'ondata crescente di euroscetticismo, delle ultime scie della crisi economica del 2008, dell'innescarsi della nuova crisi da emergenza sanitaria del 2020, la politica di coesione ha già subito e subirà ancora notevoli modifiche riguardo alla quantità dei finanziamenti e alla modalità di erogazione degli stessi, per adattarsi ai nuovi contesti ed essere più lungimirante ed efficiente.

³⁸ UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, 2018. *Focus: Spendere per crescere? Trent'anni di politiche Ue per le aree depresse: l'impatto della coesione in Italia e in Europa*, Senato della Repubblica.

³⁹ COPPOLA G., DE STEFANIS S. Disponibile su: <https://www.regionalstudies.org/news/does-the-cohesion-policy-work-the-role-of-eu-funds-and-of-nationally-based-policies/>

3. Dopo il 2020: futuri sviluppi

3.1 Lo scoppio della pandemia da Covid-19

L'economia dell'Unione Europea è stata gravemente colpita dalla pandemia da Covid-19. A partire dalla diffusione del virus già a fine gennaio 2020 in alcuni Paesi UE - tra cui l'Italia - l'Europa è stata per lunghi mesi l'epicentro della pandemia e diversi Stati hanno tristemente registrato alcuni dei più alti tassi di mortalità da Covid-19. L'impatto economico del *lockdown* imposto dalla maggior parte dei Paesi europei per mitigare la diffusione del virus è stato significativo.

Varie critiche sono state mosse nei confronti dell'UE per la sua percepita inazione e inefficacia nell'assistere gli Stati membri. Dopo un'affannata corsa ai ripari all'inizio della pandemia, la Commissione europea ha presentato al Parlamento europeo un piano di risanamento, da far ora approvare ai parlamenti nazionali. È la prima volta che il blocco europeo intende immettere una quantità tale di debito comune sui mercati dei capitali, portando così l'UE un passo avanti verso un budget condiviso gestito tramite imposte condivise. Nonostante le divisioni su questo piano tra i Paesi cosiddetti "frugali"⁴⁰ e gli Stati meridionali, la proposta di erogare le risorse sotto forma di sovvenzioni è di vitale importanza per l'economia europea e l'integrità dell'UE. L'impatto economico di Covid-19 si è già dimostrato così grave che senza un forte sforzo coordinato i paesi già indebitati dell'Euro-zona non saranno in grado di superare gli effetti della diffusione del virus.

La pandemia da Covid-19 sta facendo precipitare l'Unione Europea nella sua più grande recessione dopo la Seconda Guerra Mondiale (Banca Mondiale, 2020). La Commissione europea calcola che l'economia dell'UE a 27 membri si ridurrà del 7,5% quest'anno e si espanderà di circa il 6% nel 2021. I 19 Paesi che compongono l'Eurozona subiranno un crollo del 7,7 per cento (Commissione europea, 2020). Sarebbe un declino molto più ampio rispetto alla crisi finanziaria del 2008. Nonostante la natura molto diversa delle cause sottostanti alle turbolenze finanziarie nel 2007-2009 e 2020, le banche centrali internazionali hanno risposto alla conseguente agitazione finanziaria con strumenti simili. Addirittura, la portata e velocità della politica internazionale delle banche centrali in risposta a Covid-19 ha raggiunto o spesso superato quella della crisi economica. Le banche hanno tagliato i tassi, acquistato attività, creato

⁴⁰ Con l'espressione "Paesi frugali" si intendono Paesi Bassi, Austria, Svezia, Danimarca e in taluni casi Finlandia.

programmi di prestito e modificato regolamenti per supportare i mercati finanziari e minimizzare il danno economico a lungo termine.⁴¹

La pandemia ha inoltre portato alla sospensione temporanea dell'accordo di Schengen, che prevede la libera circolazione tra i Paesi dell'UE. Molti Stati membri hanno avviato controlli alle frontiere, la libera circolazione è quasi completamente cessata e sono sorti blocchi e malfunzionamenti nella catena di fornitura di servizi e prodotti su cui gli Stati membri fanno affidamento, in special modo nel settore agricolo e in tutti gli altri settori della catena di approvvigionamento alimentare.⁴² Italia e Spagna risultano tra gli Stati membri più colpiti.

3.2 Il piano per la ripresa dell'Europa

A fronte di questi avvenimenti si era reso necessario un intervento collettivo dei leader dell'UE che puntasse a contenere la recessione economica imminente. La Commissione europea ha presentato la sua prima proposta a maggio 2020: un bilancio a lungo termine riveduto (che consiste in 1074,3 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, circa il 2% del PIL europeo) e uno strumento di emergenza per la ripresa di 750 miliardi di euro, all'interno del cosiddetto pacchetto *Next Generation EU*.⁴³

Con i 540 miliardi di euro di Fondi già disposti per le tre reti di sicurezza (lavoratori, imprese e Stati membri), la manovra complessiva per la ripresa consiste in 2364,3 miliardi di euro.⁴⁴

Il presidente del Consiglio europeo Charles Michel ha avviato i negoziati con gli Stati membri e ha presentato la sua ultima proposta (*schema di negoziato*) il 10 luglio, all'ordine del giorno durante il Consiglio europeo straordinario di Bruxelles svoltosi dal 17 al 21 luglio con i capi di Stato dei Paesi membri.

Inoltre, i Fondi di coesione sono stati rapidamente riprogrammati: 37 miliardi di euro dal bilancio dell'UE sono stati destinati ai sistemi sanitari, alle PMI, e ai mercati del lavoro tramite l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus (CRII)⁴⁵. A ciò si aggiungono ulteriori 28 miliardi di euro di Fondi strutturali provenienti dalle dotazioni nazionali 2014-2020 non ancora assegnate a progetti.

⁴¹ HAAS J., NEELY J. C., "Central Bank Responses to COVID-19," *Economic Synopses*, No. 23, 2020.

⁴² TRT WORLD RESEARCH CENTRE, luglio 2020, *The EU Coronavirus Recovery Fund: A Turning Point for Europe?*

⁴³ Fonte: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus>.

⁴⁴ COM (2020) 442 final.

⁴⁵ Acronimo inglese per *Coronavirus Response Investment Initiative*.

Fino a 800 milioni di euro dal Fondo di solidarietà dell'UE (FSUE) saranno inoltre destinati ai Paesi più segnati dagli effetti della pandemia. Di norma il ricorso al FSUE sarebbe previsto quando un Paese membro viene colpito da gravi calamità naturali, ma a partire da aprile 2020 la Commissione europea ha previsto l'estensione dell'ambito di applicazione del Fondo anche a crisi sanitarie pubbliche come quella attuale.

In aggiunta, l'UE assicura maggiore flessibilità nell'uso dei Fondi strutturali. Grazie all'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus (CRII+):

- gli Stati membri potranno trasferire risorse tra diversi Fondi e diverse regioni in via temporanea;
- alcune condizioni secondo le quali le regioni hanno diritto a un finanziamento verranno sospese;
- gli Stati membri potranno beneficiare del pieno finanziamento dell'UE per misure connesse alla crisi.

L'iniziativa comprende anche un sostegno ai pescatori e agli agricoltori e una revisione del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Il pacchetto semplifica poi le fasi procedurali per le modifiche del programma, l'uso degli strumenti finanziari, l'audit e l'estensione dell'ambito del sostegno.⁴⁶

Secondo quanto prevede il regolamento UE 2020/558 di aprile 2020, la Commissione europea ha potuto attivare la clausola di salvaguardia generale nel quadro del patto di stabilità e crescita⁴⁷. Si propone inoltre di dispensare gli Stati membri dai requisiti di concentrazione tematica, così che possano riorientare le risorse verso i settori più colpiti dall'attuale crisi.⁴⁸

Infine, sempre a riprova della grande flessibilità che la Commissione assicura per il prossimo periodo, sono state escluse successive modifiche degli accordi di partenariato ed è stato posticipato il termine per la presentazione delle relazioni annuali di attuazione.

⁴⁶ Fonte: sito del Consiglio europeo e dell'Unione europea. Disponibile su: www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/covid-19-economy/

⁴⁷ La decisione consente agli Stati membri di adottare misure per reagire alla crisi in modo adeguato, discostandosi dagli obblighi di bilancio che normalmente si applicherebbero in forza del quadro di bilancio europeo. Fonte: https://ec.europa.eu/italy/news/20200323_coronavirus_la_commissione_UE_proprone_attivazione_clausola_di_salvaguardia_it

⁴⁸ REGOLAMENTO (UE) 2020/558 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei Fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, aprile 2020.

3.3 Il *Recovery Fund* e la dotazione per l'Italia

Il cosiddetto *Recovery Fund* (Fondo per la ripresa), tramite l'iniziativa *Next Generation EU*, ha come obiettivo il contenimento degli effetti diretti e indiretti della pandemia ma comprende inoltre investimenti per sanità, istruzione e ricerca. Consiste in 750 miliardi di euro, una cifra senza precedenti nella storia dei finanziamenti UE, che verrà reperita tramite emissione comune di obbligazioni sui mercati internazionali e per la quale il bilancio UE a lungo termine verrà usato come garanzia. Per consentire tale operazione, e per compensare l'ammancio da dieci miliardi di euro all'anno provocato dall'uscita del Regno Unito,⁴⁹ il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) aumenterà significativamente attraverso nuove risorse proprie dell'Unione, tra cui la *plastic tax*, la tassazione delle *software* e *web companies* e la riforma dei permessi di inquinamento per le grandi aziende. Il rimborso spetterà alla Commissione europea - non ai singoli Stati membri - e non avverrà prima del 2028, ma comunque entro il 2058.⁵⁰ Si tratta a tutti gli effetti di un indebitamento comune. La proposta affonda le sue radici giuridiche agli articoli 177, 178 e 322 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Si tratta del primo grande passo verso un'integrazione fiscale europea, con politiche di investimento e piani decisi a livello comunitario e soltanto eseguiti a livello nazionale.⁵¹

Di questi finanziamenti, l'Italia è destinataria di 209 miliardi e ciò la rende la prima beneficiaria. Potrà usufruirne dal 2021 e per investimenti fino al 2023: 127 miliardi saranno sotto forma di prestiti che si andranno a sommare al debito pubblico italiano, mentre i restanti 81 miliardi circa (lordi) saranno corrisposti come sovvenzioni a fondo perduto. Il secondo Paese a beneficiare maggiormente del Fondo sarà la Spagna, che con l'Italia diverrà beneficiaria netta delle risorse UE per i prossimi sette anni. Ciò comporterà una maggiore contribuzione negli anni a venire, ma si spera che nel frattempo gli effetti della crisi economica si siano attenuati.

Per usufruire dei capitali europei, la Commissione richiede un Piano Nazionale delle Riforme. Essa valuterà se il PNR rispecchi gli obiettivi legati alla digitalizzazione e agli investimenti *green*. Raccomandazioni specifiche verranno inoltre fornite a ogni Stato riguardo la gestione della propria situazione macroeconomica (livello di disoccupazione, la crescita economica ed altri fattori).

⁴⁹ CRESCENTE, G., 2020. *Internazionale*, Disponibile su: <https://www.internazionale.it/notizie/gabriele-crescente/2020/07/17/consiglio-europeo-unione>.

⁵⁰ VILAFRANCA, A., 2020. *ISPI*, Disponibile su: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/recovery-fund-europeo-cose-e-cosa-serve-26331>

⁵¹ Fonte: <https://www.startingfinance.com/news/recovery-fund-italia-prima-beneficiaria/>

3.4 La politica di coesione nel contesto pandemico

La politica di coesione ha dimostrato di essere uno strumento politico efficace per affrontare molte delle crisi più recenti, come la crisi dei rifugiati (2014-15), i terremoti nell'Italia centrale (2009 e 2016) e ora la crisi sanitaria da Covid-19 (2020). Ciò dimostra che la politica di coesione può rispondere rapidamente alle situazioni di emergenza. Tuttavia, nonostante la sua flessibilità, l'obiettivo principale della politica di coesione dell'UE rimane promuovere la coesione sociale, economica e territoriale. Pertanto diventa lecito chiedersi se la politica di coesione debba diventare lo strumento per far fronte a queste crisi improvvise e inaspettate quando sarebbe invece destinata ad obiettivi programmati nel lungo periodo.

La politica di coesione affronta prima di tutto le disuguaglianze spaziali, in particolare nelle regioni periferiche, transfrontaliere e nei territori colpiti dal divario urbano-rurale: le disuguaglianze nel settore della sanità sono state affrontate solo marginalmente. Se il campo di applicazione della politica fosse esteso per raggiungere anche gli obiettivi della politica sanitaria, la politica di coesione avrebbe bisogno di un sostanziale aumento dei finanziamenti.

La politica di coesione dovrebbe dunque essere mantenuta come uno strumento politico separato con risorse adeguate per gli obiettivi che si prefigge. In questo momento storico l'UE sta giustamente utilizzando le sue risorse strutturali per porre rimedio ai danni da pandemia, ma ha bisogno di meccanismi che vadano oltre alla politica di coesione per affrontare in modo più efficiente e rapido le crisi future.

Tuttavia, senza comprometterne la portata geografica, la politica di coesione potrà essere impiegata fruttuosamente per sostenere gli investimenti nelle aree più colpite e promuovere una ripresa economica geograficamente equilibrata.

La politica regionale ha inoltre affrontato con successo questioni sociali come la povertà, la privazione sociale e l'emarginazione. Dal momento che l'attuale crisi sta colpendo più duramente i più vulnerabili, sarebbe auspicabile da parte dei *policy-makers* comunitari il rafforzamento delle dimensioni sociali della politica di coesione.⁵²

Prima di celebrare la maggiore flessibilità promessa dalla Commissione europea riguardo l'uso dei Fondi è però necessario sottolineare alcune questioni:

a) Come appena evidenziato, l'ampliamento del campo di applicazione della politica di coesione – nello specifico il cofinanziamento del 100% - potrebbe deviare le risorse dagli investimenti

⁵² DOTTIN, F., *Regional Studies Association*, Disponibile su: www.regionalstudies.org/news/cohesion-policy-for-coronavirus-and-beyond/

strutturali, indispensabili per la ripresa economica, alle spese correnti per far fronte all'immediata emergenza sociale e sanitaria. Investire ora in vista di guadagni futuri è di solito politicamente meno fattibile rispetto a concentrarsi sui bisogni attuali.

b) Due periodi si sovrappongono. Mentre il periodo 2014-2020 è esteso al 2022, il periodo 2021-2027 non è ritardato. Ciò comporterà un sovraccarico per le autorità di gestione, in un momento già caratterizzato da incertezze e instabilità: le autorità di gestione potrebbero optare per il finanziamento di interventi facili piuttosto che investimenti più complessi e innovativi.

c) Le nuove opzioni sono offerte agli Stati membri e non alle singole autorità locali di gestione. Ciò potrebbe sovvertire il noto approccio integrato dei Fondi SIE (principio di sussidiarietà) ed escludere le autorità regionali.

Una soluzione parziale è quella di aumentare la responsabilità e la trasparenza riguardo l'utilizzo delle risorse, richiedendo valutazioni più puntuali e accurate agli Stati membri. Ma non solo: ciò implicherebbe che un potenziale dibattito e una riflessione sull'uso delle risorse abbiano luogo solo a posteriori. Una valutazione più approfondita anche durante il periodo di programmazione potrebbe dunque migliorare l'impatto della politica di coesione.⁵³

3.5 Futuri sviluppi

Come affermato in precedenza, poiché la politica di coesione è una politica che viene attuata su più livelli territoriali, è ragionevole supporre che i suoi risultati dipendano dalla qualità delle istituzioni coinvolte. Ne consegue che gli effetti variano a seconda dello Stato membro in cui sono attuate le politiche.

Questi aspetti potrebbero spiegare perché esiste una relazione non lineare tra l'ammontare dei Fondi utilizzati e gli effetti ottenuti: aumentando la quantità di risorse oltre un certo limite, i benefici incrementali diventano quasi nulli. Da ciò deriva la possibilità di aumentare l'efficacia complessiva della politica di coesione trasferendo risorse dai territori che hanno raggiunto la massima capacità di assorbimento delle risorse stesse, verso altri territori in deficit.

La politica di coesione ricoprirà in futuro un ruolo sempre più rilevante, dovendo sostenere il confronto con l'euroscetticismo diffuso e nuove sfide globali, e al contempo esprimere i valori condivisi e la solidarietà tra gli Stati membri.⁵⁴ Ogni Paese dovrà introdurre in futuro le necessarie riforme strutturali al suo interno, per le quali i Fondi strutturali dell'UE possono

⁵³ VALENZA A., BRIGNANI N., *Regional Studies Association*, URL: www.regionalstudies.org/news/cohesion-policy-an-effective-response-to-the-covid-crisis/#

⁵⁴ InfoRegio, *La politica di coesione guarda al futuro*, in "Panorama", n. 61, 2017.

rappresentare un grande stimolo. Al fine di agevolare questo processo, sarà necessario semplificare e innovare la politica nell'ambito dell'attuale contesto giuridico, creare nuova capacità di tipo tecnico e amministrativo a livello regionale e, a tutti i livelli di gestione e di fase dei programmi, una vera e propria collaborazione secondo i principi del partenariato.⁵⁵ È in questo modo che i Fondi SIE innescano grandi e diffusi effetti collaterali positivi, riuscendo così ad apportare risultati ben maggiori rispetto alla loro portata finanziaria.

Inoltre, le modalità con cui i cittadini dell'UE vengono informati degli effetti della politica di coesione devono cambiare radicalmente.

Sebbene innegabili, questi effetti sono quasi del tutto sconosciuti ai cittadini, che non sono consapevoli del valore dei risultati sociali, economici, ambientali, culturali e civili della politica. Ed è la politica di coesione che può contribuire maggiormente a superare la crisi di identità in corso nell'UE, soprattutto perché sia gli Stati beneficiari netti sia gli Stati contributori netti godono dei suoi effetti, in termini di crescita delle esportazioni, spese in conto capitale e nuovi posti di lavoro.

Rispetto alle politiche territoriali nei paesi extra UE, gli investimenti dei Fondi SIE hanno il vantaggio di una durata più lunga, in grado di mantenere elevato e concentrato l'impegno degli Stati verso il raggiungimento degli obiettivi.

A sfavore della politica di coesione giocano il suo basso tasso di assorbimento e il complesso processo di realizzazione. La sola strada percorribile è una politica di coesione orientata ai risultati e non solo alla mera conformità formale, con obiettivi chiari e un meccanismo di realizzazione più semplice per i suoi beneficiari. Infine, le sinergie con altri strumenti di finanziamento, nazionali e non, devono essere rafforzate.

Mediante la concessione di sovvenzioni per innovazioni nel campo della transizione energetica, dei cambiamenti climatici e dell'inclusione sociale, sta diventando più di un semplice meccanismo per la convergenza delle disuguaglianze nei redditi tra le regioni europee.

Per quanto riguarda l'Italia nello specifico, l'efficacia della politica di coesione potrebbe essere migliorata in futuro mediante la redistribuzione delle risorse dalle regioni eccessivamente sussidiate, una maggiore complementarità tra gli obiettivi della politica e la dotazione di capitale territoriale e una maggiore flessibilità rispetto alle esigenze e agli obiettivi generali di ogni regione.

⁵⁵ DG REGIO, 2018. *80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027*.

Il valore pubblico legato ai Fondi SIE sta crescendo a seguito della Brexit, dei tagli di bilancio dell'UE e dell'insorgere di nuove sfide per l'Unione, senza contare le conseguenze economiche e politiche della grande recessione e la crescente pressione di partiti euroscettici. Dato il contesto attuale, la politica di coesione post 2020 dovrà dimostrare di essere una priorità per l'UE, garantire equità ed efficienza (correggendo gli impatti asimmetrici delle politiche e rimuovendo gli ostacoli allo sviluppo), generare benefici economici commisurati ai suoi costi, e, soprattutto, ottenere effetti economici verificabili rispetto a *benchmark* credibili.⁵⁶

Per affrontare le future sfide dell'UE, dunque, occorre rimodellare la politica di coesione.

⁵⁶ UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, 2018. *Focus: Spendere per crescere? Trent'anni di politiche Ue per le aree depresse: l'impatto della coesione in Italia e in Europa*, Senato della Repubblica.

Conclusioni

Un punto importante sul quale si sofferma il dibattito politico comunitario, oltre a quello riguardo l'utilità intrinseca dei Fondi strutturali già illustrato sopra, è la convenienza o meno nel mantenere e potenziare la politica regionale come è attuata oggi, motivata da una parte dai notevoli risultati ottenuti negli ultimi decenni, oppure se proporre la sua rinazionalizzazione, sostenendo dall'altra che nella realtà tali misure siano meglio gestibili dai singoli governi.

Come evidenziano Prota e Viesti, rendere esclusivamente nazionali queste politiche significherebbe andare contro "lo spirito e la lettera dei Trattati" e "penalizza[re] apertamente e direttamente le regioni deboli dei Paesi più ricchi"⁵⁷ (il governo centrale, infatti, tenderebbe ad utilizzare le risorse comunitarie per potenziare lo sviluppo nelle regioni già forti oppure le aree attorno alle capitali, come già è successo in Polonia, Cechia e Ungheria).

La politica regionale è spesso vista come un semplice espediente per la redistribuzione delle risorse in Europa. In quest'ottica, esiste un inevitabile trade-off tra crescita e coesione: più coesione significa meno crescita, in quanto gli Stati forti "rallentano" il proprio sviluppo per alimentare quello delle regioni deboli. L'esistenza di questo trade-off però non è automatica perché dipende dal tipo di intervento che si esegue nelle aree più deboli: le politiche, ad esempio, possono valorizzare risorse poco mobili (come il territorio stesso, le infrastrutture di trasporto e comunicazione, il capitale sociale e culturale) e innescare processi di crescita cumulativa. Le politiche regionali dimostrano infatti un andamento crescente dei rendimenti di scala che, in termini di crescita nel lungo periodo, va a compensare più che proporzionalmente gli investimenti eseguiti nel breve periodo. Questo processo di crescita, una volta innescato, verrebbe poi sostenuto dalle dinamiche di mercato, secondo le teorie economiche tradizionali. Per questa ragione, le politiche regionali non possono che essere temporanee, e quindi assai più sostenibili da parte dei contribuenti delle regioni prospere che in larga parte le finanziano.

Ma la politica di coesione non è solo questo. Dapprima una politica di semplice compensazione per gli svantaggi delle regioni, è diventata col tempo una politica pensata per sviluppare la crescita regionale e la competitività.⁵⁸

La tesi principale sostenuta dagli autori nel loro libro è proprio che le politiche regionali devono continuare ad essere viste in un'ottica di competitività per le regioni, cosa che può essere attuata grazie ad una fruttuosa interazione fra i diversi livelli di governo.

⁵⁷ Viesti, G., & Prota, F. (2007). *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*. Bologna: Il Mulino.

⁵⁸ InfoRegio, *Politica regionale – un approccio integrato*, in "Panorama Magazine", n. 34, 2010.

Lavorando a stretto contatto a livello europeo, nazionale, regionale e locale, la politica di coesione europea può accrescere l'armonia e la sinergia tra politiche diverse e infine contribuire alla diffusione delle buone pratiche. In questo modo si distribuiscono orizzontalmente le responsabilità tra i territori e si promuove specialmente la partecipazione attiva degli enti locali alla definizione delle strategie.

Ridurre tutti gli sforzi compiuti sinora al principio per cui le politiche regionali sono di competenza statale significherebbe “riportare il policy-making europeo indietro di trent'anni”⁵⁹.

⁵⁹ *Ivi.*

Bibliografia

BARCA, F., 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Rapporto indipendente su richiesta della Commissione europea.

CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, 2020. *I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020*.

CENTRO STUDI EUROSPOTELLO di Unioncamere del Veneto, a cura di., 2006. *Il Veneto in Europa 1956-2005. Regioni europee a confronto* Info 25, Litostampa Veneta.

COM (2020) 442 final - *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*.

COMMISSIONE EUROPEA, 2019. *Fondi SIE - Stato di avanzamento dell'attuazione nel 2019*.

COMMISSIONE EUROPEA, 2017. *Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*.

COMMISSIONE EUROPEA, 2015. *The impact of the economic and financial crisis on the reform of Cohesion Policy 2008-2013*.

DG REGIO, 2018. *80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027*.

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea, 2020. *Monitoraggio Politiche di Coesione. Programmazione 2014-2020. Situazione al 30 aprile 2020*. Ministero dell'Economia e delle Finanze.

HAAS, J., NEELY, C. J., 2020. Central Bank Responses to COVID-19, *Economic Synopses*, No. 23.

INFOREGIO, *Politica regionale – un approccio integrato*, in “Panorama Magazine”, n. 34, 2010.

INFOREGIO, *La politica di coesione guarda al futuro*, in “Panorama Magazine”, n. 61, 2017. Disponibile su:
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag61/mag61_it.pdf

INFOREGIO, *Politica di coesione: 30 anni di investimenti nel futuro delle regioni europee*, in “Panorama Magazine”, n. 64, 2018. Disponibile su:
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag61/mag61_it.pdf

MANZELLA, G. P., MENDEZ, C., 2009. *The turning points of EU Cohesion policy*.

MCCANN, P., 2015. The backdrop to EU Cohesion Policy debates: Europe 2020 and the post-crisis economy. *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialisation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

PROGNOS AG Berlin, 2018. *Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021*. Im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (*Il futuro della politica strutturale europea in Germania dal 2021*. A nome del Ministero federale dell'economia e dell'energia).

REGOLAMENTO (UE) 2020/558 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei Fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, aprile 2020.

TRT WORLD RESEARCH CENTRE, 2020. *The EU Coronavirus Recovery Fund: A Turning Point for Europe?*

UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, 2018. *Documento di valutazione n.11: L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica.

UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, 2018. *Focus: Spendere per crescere? Trent'anni di politiche Ue per le aree depresse: l'impatto della coesione in Italia e in Europa*, Senato della Repubblica.

VIESTI, G., PROTA, F., 2007. *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*. Bologna: Il Mulino.

Sitografia

ALBANESE, G., DE BLASIO, G., 2017. *I programmi comunitari 2014-2020: un confronto internazionale* [online]. EyesReg. Disponibile su <http://www.eyesreg.it/2017/i-programmi-comunitari-2014-2020-un-confronto-internazionale>

CRESCENTE, G., 2020. Perché il vertice di Bruxelles è così importante e difficile. *Internazionale* [online]. Disponibile su <https://www.internazionale.it/notizie/gabriele-crescente/2020/07/17/consiglio-europeo-unione>.

DA ROLD, V., 2020. Fondi Ue: l'Italia riesce a spendere solo 1 euro su 3. Brutta notizia in vista del Recovery Fund. *Business Insider* [online]. Disponibile su <https://it.businessinsider.com/fondi-europei-italia-quantitativa-problema-soluzione/>.

VILLAFRANCA, A., 2020. La proposta della Commissione - Recovery Fund europeo: cos'è e a cosa serve. *ISPI* [online]. Disponibile su <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/recovery-fund-europeo-cos-e-cosa-serve-26331>

Agenzia per la coesione territoriale www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/-programmazione-comunitaria-2014-2020-centrato-obiettivo-target-di-spesa-raggiunti-da-tutti-i-programmi/

Blackrock www.blackrock.com/it/investitori-privati/approfondimenti/megatrend

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Ministero federale dell'economia e dell'energia)
www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/eu-kohaesions-und-strukturpolitik.html

Commissione europea

- ec.europa.eu
- cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT [*Open Data Platform for the European Structural and Investment Funds - Country Data for: Italy*]
- ec.europa.eu/eurostat/web/euro-indicators/overview [*Eurostat*]

Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea

- www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus
- www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/covid-19-economy

Regional Studies Association

- www.regionalstudies.org/news/cohesion-policy-for-coronavirus-and-beyond/

- www.regionalstudies.org/news/cohesion-policy-an-effective-response-to-the-covid-crisis/#
- www.regionalstudies.org/news/does-the-cohesion-policy-work-the-role-of-eu-funds-and-of-nationally-based-policies/

Starting Finance www.startingfinance.com/news/recovery-fund-italia-prima-beneficiaria