



UE, LA SFIDA DELLA COESIONE

Obiettivi, politiche, risorse per lo sviluppo dell'Europa

A cura di Raffaella Coletti e Andrea Filippetti

Il Sole

24 ORE

Coordinamento redazionale: Antonio Pollio Salimbeni

Autori:

Antonia Baraggia
Raffaella Coletti
Marco De Maggio
Andrea Filippetti
Antonino Iacoviello
Giuliano Resce
Gabriella Saputelli
Raffaele Spallone
Gaetano Vecchione

Foto di copertina: Olver Cole/Unsplash

Isbn: 9.791.254.831.649

Tutti i contenuti (testi, immagini, grafica, layout ecc.) presenti in questo volume appartengono ai rispettivi proprietari

I contenuti riportati in questo volume sono redatti con la massima cura/diligenza, e sottoposti a un accurato controllo. Il Sole 24 ORE tuttavia, declina ogni responsabilità, diretta e indiretta, nei confronti degli utenti e in generale di qualsiasi terzo, per eventuali imprecisioni, errori, omissioni, danni (diretti, indiretti, conseguenti, punibili e sanzionabili) derivanti dai suddetti contenuti.

Copyright © Il Sole 24 ORE 2022 - Tutti i diritti riservati.

È proibita la riproduzione, anche parziale, in ogni forma o mezzo, senza espresso permesso scritto

INDICE

- 4. Introduzione**
di Raffaella Coletti e Andrea Filippetti
- 6. La politica di coesione nel processo di integrazione europea**
di Antonino Iacoviello
- 10. Tra politica europea di coesione e PNRR: verso la nuova politica industriale**
di Andrea Filippetti e Raffaele Spallone
- 13. Trent'anni di politiche di coesione nel Mezzogiorno. Luci, ombre e luoghi comuni**
di Andrea Filippetti e Gaetano Vecchione
- 17. Sfide territoriali, politica di coesione e strategie macro-regionali: l'esperienza italiana**
di Raffaella Coletti
- 20. Valutare le politiche di coesione, ricerca e innovazione**
di Marco de Maggio e Giuliano Resce
- 27. L'accordo di partenariato Italia-UE 2021-2027**
di Raffaele Spallone
- 30. Bilancio europeo e stato di diritto, la nuova condizionalità**
Gabriella Saputelli e Antonia Baraggia
- 34. Gli autori**

Introduzione

Raffaella Coletti e Andrea Filippetti

La politica di coesione rappresenta la principale politica di investimento dell'Unione europea. Sostenuta dai fondi strutturali europei, persegue l'obiettivo di uno sviluppo armonioso dell'Unione, attraverso una riduzione delle differenze tra le varie Regioni e un sostegno a quelle più arretrate. Nonostante la rilevanza della politica nelle strategie di sviluppo territoriale dei Paesi europei, inclusa l'Italia, la sua conoscenza è spesso limitata. Nelle informazioni diffuse dai media vi è inoltre una mancanza di analisi critica: una narrativa piatta e positiva si alterna a posizioni acriticamente negative, focalizzate ad esempio su casi di cattiva gestione dei fondi di coesione o usi apparentemente bizzarri degli stessi, forniti senza indagare il contesto, gli ostacoli strutturali e le alternative praticabili. Una maggiore consapevolezza delle azioni e dei risultati della politica di coesione, anche grazie ad una sistematica attività di valutazione del suo impatto - può stimolare un maggiore coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni della società civile e un maggiore controllo su come vengono utilizzati i fondi di coesione nelle diverse comunità. A sua volta, ciò comporterebbe una maggiore responsabilità per le autorità locali e maggiori incentivi affinché utilizzino i fondi di coesione in modo saggio ed efficiente.

È in questo contesto che si colloca il progetto *Work for Future* (ottobre 2021- settembre 2022), sostenuto dalla Commissione europea e realizzato in partenariato da *Il Sole 24 Ore* e *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*, che mira precisamente a contribuire a una migliore conoscenza e comprensione della politica di coesione in Italia e nell'area del Sud Est Europeo attraverso una comunicazione corretta e informata, con particolare attenzione al tema del lavoro. L'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e delle Autonomie del Consiglio Nazionale delle Ricerche

(ISSiRFA CNR) collabora al progetto con funzioni di approfondimento, accompagnamento, consulenza e comunicazione sui temi della politica di coesione.

Tra le diverse attività del progetto, l'ISSiRFA CNR ha curato la realizzazione, tra dicembre 2021 e settembre 2022, di otto webinar dedicati ad altrettanti aspetti chiave della politica di coesione. Durante gli incontri i giornalisti de Il Sole 24 Ore hanno dialogato con ricercatori ed esperti del CNR o di altre Università e istituzioni italiane di diversa appartenenza disciplinare (economia, giurisprudenza, geografia), al fine di approfondire principi chiave ed esperienze concrete della politica di coesione, nei suoi aspetti problematici così come nei suoi risultati.

Questo volume raccoglie i testi dei contributi per i webinar, in alcuni casi ampliati e approfonditi rispetto alla versione pubblicata da Il Sole 24 Ore. L'obiettivo è offrire uno strumento per professionisti, studenti o cittadini interessati a comprendere meglio il funzionamento e le potenzialità di uno degli strumenti più rilevanti per le prospettive di sviluppo equilibrato dell'Italia e dell'Unione europea.

La politica di coesione continua ad essere uno strumento di azione per rispondere ai bisogni delle collettività insediate sul territorio europeo, in particolare nelle zone più svantaggiate

LA POLITICA DI COESIONE NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Antonino Iacoviello

La politica di coesione è nata per bilanciare le disparità che emergevano come conseguenza della progressiva rimozione delle barriere nazionali alla circolazione delle persone, dei beni e dei servizi. Mentre alcune aree traevano benefici dalla costruzione del mercato unico, altre per ragioni geografiche o infrastrutturali subivano gli effetti negativi della polarizzazione delle attività produttive e degli scambi commerciali. Si è posto così il problema di ridurre il divario per le zone svantaggiate e di mettere progressivamente tutte le parti del territorio europeo in condizioni di pari competitività.

La politica di coesione continua ad essere uno strumento di azione per rispondere ai bisogni delle collettività insediate sul territorio europeo, in particolare nelle zone più svantaggiate. Le zone fisiche di interesse sono "le zone rurali", "le zone interessate da transizione industriale", "le regioni che presentano svantaggi naturali o demografici", "le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna" (art. 174 Trattato sul funzionamento dell'Unione

europea, TFUE¹) . Nel tempo è diventata la principale politica di investimento dell'Unione europea impegnando circa un terzo del bilancio UE. Per comprenderne la rilevanza si consideri che è stata indicata come “*lo strumento complementare all'unione economica e monetaria e al mercato unico per raggiungere gli obiettivi di pace, benessere e inclusione sociale che motivano l'esistenza dell'Unione*”².

Con riferimento all'esperienza italiana le azioni che si sono susseguite a partire dal primo ciclo di programmazione (1989-1993) hanno contribuito a trasformare l'economia e le infrastrutture di diverse parti del Paese.

Le norme di riferimento sono contenute anzitutto nel Titolo XVIII del TFUE, rubricato “Coesione economica, sociale e territoriale”. L'articolo 174 del TFUE indica i compiti essenziali e i criteri per l'individuazione delle zone di riferimento. Gli strumenti di azione sono disciplinati dagli articoli 175 e seguenti, mentre le regole che disciplinano specificamente la programmazione e l'utilizzo dei fondi strutturali sono contenute in specifici regolamenti approvati con riferimento ad ogni ciclo di programmazione.

Sin dalla programmazione 2014-2020 sono state previste regole comuni per i principali fondi di investimento europei che ne hanno rafforzato l'integrazione. Per la prima volta si rinviene infatti espressamente un riferimento alla definizione unitaria di “fondi strutturali e di investimento europei” – Fondi SIE – con significative conseguenze in termini di semplificazione. Tale modello è stato confermato anche per la programmazione 2021-2027.

Il procedimento di programmazione degli investimenti prevede un coinvolgimento di tutti i livelli di governo per assicurare la corretta individuazione delle specificità del territorio e valorizzare le aspettative delle comunità. Rispetto al passato nella programmazione degli investimenti prevale un approccio *place based*, che tiene conto dello spazio fisico in cui si interviene e delle specificità del territorio non solo dal punto di vista geografico, ma anche demografico e infrastrutturale. Le azioni per il raggiungimento degli obiettivi strategici sono dunque graduate tenendo conto delle caratteristiche specifiche delle diverse parti del territorio destinatarie degli interventi.

(1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E174&from=EN>

(2) Fabrizio Barca, *Politica di coesione: tre mosse*, IAI, aprile 2018, <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1808.pdf>

Ciascuno Stato membro, assicurando la partecipazione degli enti territoriali, deve elaborare un accordo di partenariato con cui si stabilisce il quadro strategico della programmazione nazionale di utilizzo dei fondi; la proposta deve essere approvata dalla Commissione europea, che valuta e approva poi anche i programmi operativi nazionali o regionali di attuazione degli accordi di partenariato. In tal modo ogni Stato concorda con la Commissione gli interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi della coesione, tenendo conto delle specificità di ciascun territorio, e ne cura poi l'attuazione.

Per ogni ciclo di programmazione sono stabiliti obiettivi diversi, coerenti con gli obiettivi strategici individuati periodicamente a livello europeo per favorire lo sviluppo sostenibile, accrescere il benessere e il tenore di vita dei cittadini europei.

La complessità della materia non consente di individuare indicatori per dimostrare in maniera univoca l'efficacia degli investimenti effettuati negli anni. Tuttavia, le analisi controfattuali evidenziano in maniera chiara che gli investimenti europei hanno inciso notevolmente sullo sviluppo delle aree più svantaggiate del territorio degli Stati membri e comunque sulla convergenza delle economie nazionali. In concreto, gli investimenti europei hanno consentito di sostenere la crescita delle economie nazionali e dei livelli di occupazione, migliorare i livelli di assistenza e di istruzione della popolazione, potenziare le infrastrutture nazionali. Ciononostante, in diversi Stati membri vi sono ancora disparità di ordine economico, sociale e territoriale.

Per queste ragioni, la politica di coesione, a distanza di oltre trent'anni dal primo ciclo di programmazione, continua ad avere rilevanza strategica per il futuro dell'Unione europea. Oltre a consentire interventi per la riduzione del divario di sviluppo dei territori, rappresenta ancora un'applicazione concreta del principio di solidarietà tra gli Stati membri, che è ancora alla base dell'ambizioso programma di sostegno alle economie nazionali.

L'intervento europeo per la rimozione degli ostacoli allo sviluppo dimostra la volontà di continuare a cooperare per migliorare le condizioni di vita dei cittadini indipendentemente dal luogo in cui sono nati³. A ben vedere, una dimostrazione verificabile della

volontà di mettere insieme le forze per migliorare le condizioni di vita dei cittadini europei è offerta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); per la prima volta, nel 2020, si è deciso di ricorrere a un debito comune per finanziare la ripresa economica dalla pandemia comprese le riforme strutturali negli Stati membri. Tale intervento è stato reso possibile grazie alle regole europee per la realizzazione degli obiettivi della coesione (art. 175, co.3, TFUE)⁴.

La centralità del principio di solidarietà nel processo di integrazione europea consente di cogliere diffusamente i benefici derivanti dall'adesione alla Ue e di favorire una diversa percezione di un'Europa per i cittadini. Una Unione europea che non è un'entità astratta, come ormai purtroppo continua a essere percepita, ma costituisce la modalità di azione comune per rispondere efficacemente alle sfide del nostro tempo.

(4) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12016E175>

La nuova politica industriale diventa capacità di fare innovazione, di creare cluster di imprese nei settori più avanzati, di incentivare il trasferimento tecnologico dalla ricerca all'industria

TRA POLITICA EUROPEA DI COESIONE E PNRR: VERSO LA NUOVA POLITICA INDUSTRIALE

Andrea Filippetti e Raffaele Spallone

C'era una volta la politica industriale, quella delle imprese statali, dell'industrializzazione, dei grandi insediamenti produttivi nelle aree svantaggiate. Con la prima crisi degli anni '70 cambia lo scenario economico: le economie dei Paesi avanzati transitano da un'economia fondata sulla manifattura verso l'economia basata sui servizi. La *modularizzazione* dei processi produttivi cambia il modo di produrre, non solo per le grandi imprese, ma anche per il sistema delle piccole e medie imprese del *Made in Italy* e dei distretti industriali. Se nel dopoguerra l'esigenza era aumentare il grado di sviluppo attraverso investimenti nell'industria, dagli anni '80 l'esigenza è aumentare i livelli di competitività internazionale con investimenti in innovazione e internazionalizzazione.

La nuova politica industriale diventa capacità di fare innovazione, di creare cluster di imprese nei settori più avanzati, di incentivare il trasferimento tecnologico dalla ricerca all'industria. Diventano centrali la conoscenza e il capitale umano, fattori che hanno, per caratteristiche endogene, una forte propensione all'agglomerazione. Di conseguenza, la trasformazione del tessuto produttivo si accompagna ad una trasformazione dei territori, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia che, a partire dagli anni '90, vive una profonda deindustrializzazione. La politica di coesione europea, attuata attraverso i fondi strutturali, solo marginalmente riesce ad arginare queste tendenze. I tassi di crescita delle regioni del Mezzogiorno sono inferiori a quelli fatti registrare al Nord. Ciò è dovuto a molti fattori, fra cui l'intensificarsi della concorrenza internazionale in molti settori di tradizionale specializzazione del Sud, ma anche al forte rallentamento delle politiche mirate allo sviluppo industriale del Mezzogiorno, soprattutto dopo la crisi del 2008.

Attualmente, le ingenti risorse che il Paese ha a disposizione dal PNRR e dalla politica di coesione europea rappresentano la più grande opportunità per imprimere una svolta decisiva e colmare il divario di sviluppo, fra Paesi e fra regioni. Alla politica di coesione UE, del valore complessivo di 373 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, si sommano infatti i circa 800 milioni di euro (a prezzi 2021), messi a disposizione nell'ambito del programma "Next Generation EU" (NGEU), la principale risposta europea per fronteggiare le conseguenze economiche negative della crisi da Covid-19 e favorire la ripresa economica e sociale dell'Unione. Gli obiettivi comuni tra Recovery e politica di coesione rappresentano un solido ponte sul quale costruire un approccio sistemico di politica industriale che si basi su un insieme coerente di interventi. Più in generale, occorre accompagnare il tessuto delle imprese, soprattutto piccole e medie, verso una transizione digitale che precede la riorganizzazione dei processi produttivi. Occorre, altresì, investire nella trasformazione in chiave innovativa dei settori tradizionali rendendoli più competitivi rispetto ai Paesi a basso costo del lavoro. È necessario rafforzare i nuovi settori sui quali ci sono già punte di eccellenza, come il settore farmaceutico, aerospaziale. Il tema delle competenze, a tutti i livelli, è cruciale per evitare colli di bottiglia nella transizione digitale e verde anche e soprattutto nel Sud, che dispone di una vasta offerta di capitale

umano qualificato, spesso costretto a emigrare. In questo ambito, oltre al sistema dell'università e della ricerca, gioca un ruolo fondamentale il sistema della formazione professionale e degli istituti tecnici superiori (ITS).

Infine, la riorganizzazione dei territori che ha segnato la pandemia ha attribuito un nuovo ruolo alle città intermedie, fuori dai grandi centri urbani. Su questo sia il PNRR sia i fondi strutturali della politica di coesione possono incidere. Le città intermedie hanno spazi di crescita significativi e si possono collocare come cesura tra i grandi centri urbani e le aree interne. Una nuova articolazione geografica delle politiche di sviluppo locale è necessaria per assegnare responsabilità e ruoli diversi alle differenti aree che connotano soprattutto un Paese geograficamente complesso come l'Italia.

TRENT'ANNI DI POLITICHE DI COESIONE NEL MEZZOGIORNO. LUCI, OMBRE E LUOGHI COMUNI

L'interrogativo
cruciale cui occorre
rispondere è:
la politica
di coesione ha
favorito
la convergenza
economica
tra Stati membri
e tra regioni
europee?

Andrea Filippetti e Gaetano Vecchione

La politica di coesione europea è frutto di due intuizioni, una politica e una economica. Si era ben capito che la creazione di un mercato unico europeo con la liberalizzazione del commercio di beni e servizi, delle persone e dei capitali, se da un lato avrebbe innalzato il livello di crescita economica, dall'altro avrebbe acuito le disparità economiche tra Paesi, regioni e territori. La crescita economica andava temperata con un modello di sviluppo equilibrato che includesse quei territori che per storia, specializzazione e geografia rischiavano di restare marginali nelle dinamiche del mercato europeo.

Da qui la necessità di mettere in campo la politica di coesione come politica 'sovraordinata' dell'Unione europea, che nasce con lo scopo prioritario di ridurre le disparità di sviluppo socio-econo-

mico tra le regioni. Due i punti che necessitano di attenzione. Il primo è il principio su cui si fonda la politica di coesione in base al quale le disparità economiche tra territori mettono a rischio la stessa coesione sociale del progetto di Unione europea. Messa in altri termini, la politica di coesione deve favorire la convergenza economica tra regioni, dirottando risorse verso quelle meno sviluppate affinché, attraverso tassi di crescita più elevati della media europea, possano avvicinare i loro livelli di reddito pro capite a quelli delle regioni più avanzate.

Il secondo punto è il riferimento ai territori e più nello specifico alle regioni, anziché agli Stati membri. Nella politica di coesione i confini nazionali sono sfumati, mentre assumono una maggiore importanza i confini delle regioni. Torna l'intuizione del Manifesto di Ventotene, quando Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi nel 1941 durante il periodo di confino presso l'isola di Ventotene, prefiguravano un ruolo importante per le regioni nella costruzione di una federazione europea e un ridimensionamento degli Stati nazionali⁵.

La cartina europea della politica di coesione pertanto viene ridisegnata sostituendo gli Stati nazionali con le Regioni come attori principali dell'attuazione di tale politica. La figura 1 che riporta i livelli di reddito pro-capite per le regioni europee, rispetto alla media EU28 (compreso il Regno Unito) pari a 100, è la tipica raffigurazione dell'articolazione della politica di coesione. I colori evidenziano sostanzialmente tre aree. L'area più ricca e avanzata del centro Europa e dei Paesi scandinavi, la fascia dei Paesi mediterranei, che include il Mezzogiorno, e i Paesi dell'Est Europa che sono entrati a far parte della Ue durante l'ultimo allargamento degli anni 2000 culminato con l'ingresso della Croazia. Da notare anche l'"effetto città", con le aree più verdi (ossia più ricche) di Madrid, e le capitali dei Paesi dell'Est Europa.

La cartina mostra quali sono le regioni meno avanzate, che corrispondono normalmente con quelle più periferiche, lontane dai grandi centri economici e direttrici commerciali: sono proprio le maggiori beneficiarie delle risorse finanziarie dei fondi strutturali, territori rimasti indietro rispetto alla crescita della Ue trainata dal mercato unico in cui benefici non sono uniformemente distribuiti tra i territori.

(5) https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Per_unEuropa_libera_e_unita_Ventotene6.763_KB.pdf

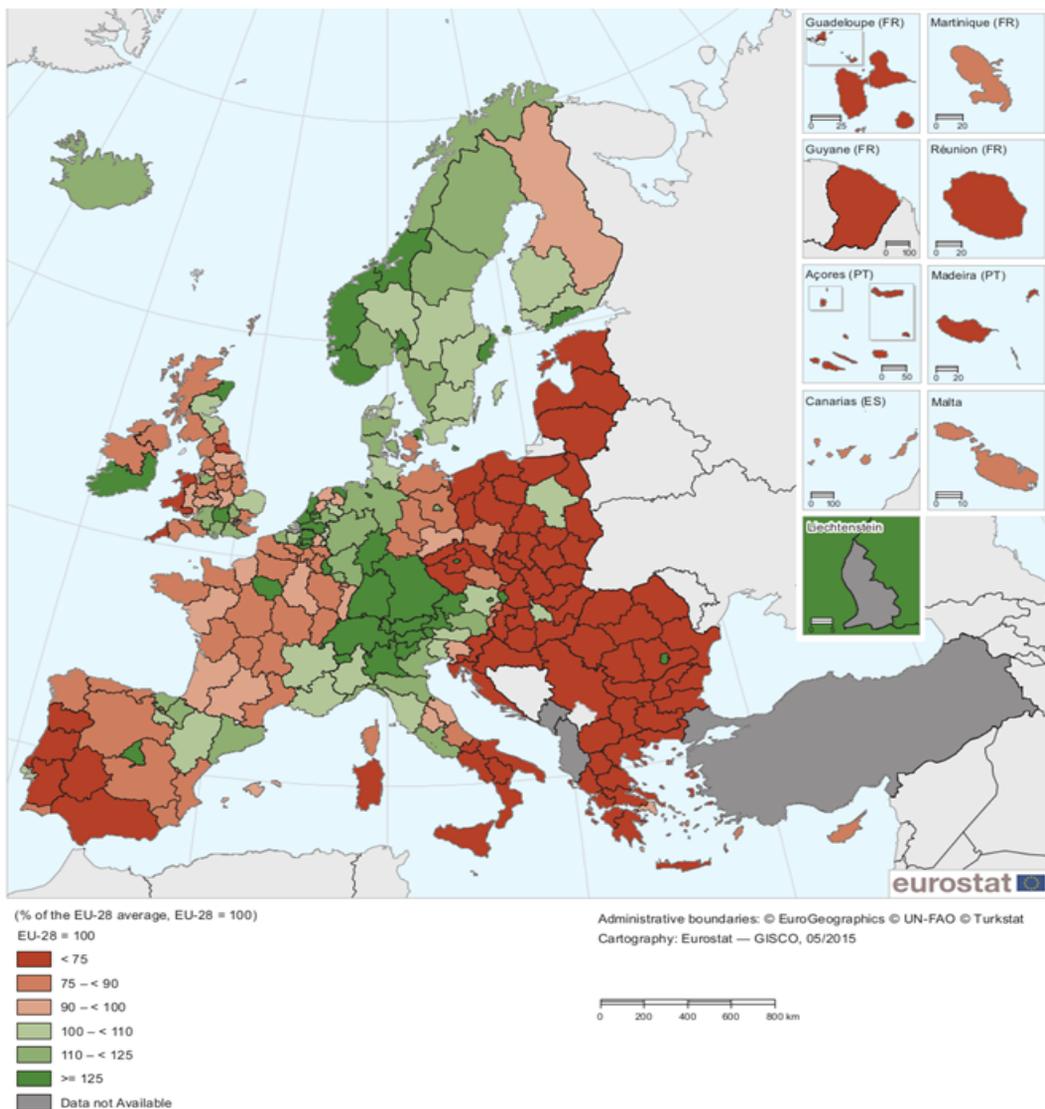


Figura 1 – Reddito pro-capite delle regioni europee
(media EU28=100)

L'interrogativo cruciale cui occorre rispondere è: la politica di coesione ha favorito la convergenza economica tra Stati membri e tra regioni europee? Gli studi mostrano che ciò è vero soprattutto per i Paesi del Centro ed Est Europa entrati nella Ue durante gli anni Duemila. Questi Paesi, partendo da livelli di ricchezza

pro-capite inferiore, hanno sperimentato tassi di crescita del reddito più elevata dei “vecchi” Paesi membri. Per contro, i Paesi del Sud Europa tra cui l’Italia sono cresciuti nello stesso periodo a tassi decisamente più moderati. Va ricordato che con l’ingresso dei Paesi dell’Est una parte considerevole dei fondi strutturali sono stati loro destinati, in competizione con le aree meno sviluppate degli altri Paesi, incluse le regioni del Mezzogiorno.

Anche a livello regionale in effetti i dati mostrano che dal 2000 le regioni che sono cresciute di più sono quelle dei nuovi Stati membri; le regioni che mostrano tassi di crescita medi sono quelle dei Paesi membri continentali; infine, le regioni che crescono di meno appartengono ai Paesi del Mediterraneo. Emerge qui la prima contraddizione della politica di coesione che ha avuto un impatto significativo nelle regioni dei nuovi Paesi membri, ma non è riuscita a far decollare le regioni meno avanzate dei Paesi del Sud, tra cui l’Italia. La seconda contraddizione è che all’interno dei nuovi Paesi membri della Ue si stanno acuendo le disparità regionali. Città come Varsavia e Bratislava sono diventate capitali dinamiche, innovative e parte delle reti internazionali, ma lontano dalle città in trasformazione si assiste a un processo di impoverimento industriale e umano che incoraggia processi di migrazione interna. Il Mezzogiorno italiano è beneficiario delle risorse finanziarie provenienti dalla politica di coesione da più di tre decenni. Il bilancio complessivo è a tinte fosche soprattutto per la modalità di utilizzo di questi fondi che, in molti casi, hanno sostituito la spesa ordinaria dello Stato in particolare a seguito della crisi 2008-2009. A ciò si aggiunge la complessità del processo decisionale che coinvolge diversi livelli istituzionali e la ridotta capacità amministrativa di alcune Regioni, incapaci di programmare per il medio-lungo periodo. Per questo motivo, la diversa modalità di utilizzo delle risorse PNRR, veicolate dallo Stato centrale anziché dalle Regioni, costituisce un primo banco di prova.

SFIDE TERRITORIALI, POLITICA DI COESIONE E STRATEGIE MACRO-REGIONALI: L'ESPERIENZA ITALIANA

L'Italia partecipa a due delle quattro strategie macro-regionali attualmente esistenti: quella per la regione Adriatico-Ionica (EUSAIR) e quella per la regione Alpina (EUSALP)

Raffaella Coletti

A partire dal 2009, l'Unione europea ha definito lo strumento delle strategie macro-regionali, quali quadri integrati di cooperazione rafforzata che consentono a Paesi in una stessa regione di affrontare congiuntamente problematiche comuni o di sfruttare al meglio il potenziale che hanno in comune. La definizione di tale strategia macro-regionale è avviata dagli Stati (membri ed eventualmente non membri dell'Unione europea) che condividono una medesima area geografica: il territorio di riferimento viene infatti individuato sulla base di caratteristiche fisiche (il bacino di un fiume, un bacino marittimo, una catena montuosa). Tutto si basa sulla condivisione di obiettivi e strumenti da parte degli Stati partecipanti. Si compongono così i quadri

di riferimento per una *governance* multilivello, con la partecipazione attiva non solo del livello nazionale ma anche delle Regioni e degli attori locali. Valorizzando aree funzionali, intese come unità territoriali risultanti dalla struttura delle relazioni sociali ed economiche tra i residenti dell'area in questione, con confini che non riflettono necessariamente geografie amministrative.

L'Italia partecipa a due delle quattro strategie macro-regionali attualmente esistenti: quella per la regione Adriatico-Ionica (EUSAIR) e quella per la regione Alpina (EUSALP). EUSAIR, istituita nel 2014, include quattro Paesi Ue (oltre all'Italia, Slovenia, Croazia e Grecia), cinque Paesi balcanici (Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia, Montenegro e dal 2020 Macedonia del Nord) e, a partire dal 2022, San Marino. L'obiettivo è valorizzare lo sviluppo sostenibile della regione nella sua componente marittima e terrestre e si fonda sui pilastri della crescita blu, della connettività, della qualità ambientale e del turismo sostenibile. EUSALP, istituita nel 2015, include cinque Paesi membri oltre all'Italia, Austria, Francia, Germania e Slovenia e due Paesi non membri (Svizzera e Liechtenstein) con l'obiettivo di mantenere l'attrattiva della regione alpina, valorizzando i suoi punti di forza e cogliendo le opportunità per crescita economica sostenibile e innovazione; mobilità e connettività, ambiente ed energia e governance. Le due strategie presentano differenze significative riferendosi a una zona marittima e un'area montana; un'area con assetti consolidati e una in trasformazione (con l'area balcanica in pre-adesione); un'area che include regioni tra le più ricche della Ue e un'altra caratterizzata da notevoli disparità. È però comune il tentativo di valorizzare le interconnessioni avviando percorsi di sviluppo a scala transnazionale lasciandosi alle spalle un'ottica esclusivamente locale. L'Italia partecipa inoltre alla strategia di bacino marittimo WestMED, che coinvolge cinque Paesi europei (oltre all'Italia Francia, Spagna, Portogallo, Malta) e cinque Paesi africani (Algeria, Libia, Marocco, Mauritania, Tunisia) e mira a una gestione sostenibile del Mediterraneo occidentale.

Le strategie non prevedono l'assegnazione di fondi ad hoc, ma forniscono una cornice per facilitare l'armonizzazione degli strumenti esistenti attraverso la creazione di sinergie e il maggiore coordinamento tra fondi e strategie operanti a diverso titolo per lo sviluppo dei territori.

I programmi di cooperazione territoriale (Interreg) svolgono un ruolo essenziale per garantirne l'operatività e sostenere il raggiungimento dei loro obiettivi. Nella programmazione 2021-2027 l'Italia partecipa a 19 programmi Interreg, ciascuno dei quali ha una propria autorità di gestione. A livello centrale, Dipartimento politiche di coesione della presidenza del Consiglio e Agenzia per la coesione territoriale sono le autorità nazionali di coordinamento rispettivamente per la programmazione e per l'attuazione degli impegni. Le risorse per il totale della cooperazione territoriale europea sono circa 9 miliardi di euro (sul totale dei circa 392 miliardi per la politica di coesione), distribuiti tra cooperazione transfrontaliera (72%), transnazionale (18%), interregionale (6%) e regioni ultraperiferiche (3,5%), una delle novità di questo periodo di programmazione. L'Italia beneficerà complessivamente di circa 948 milioni di euro.

Rispetto alle strategie macroregionali, un'attenzione particolare meritano i programmi di cooperazione transnazionale Adrion e Spazio Alpino, che coprono rispettivamente la stessa area geografica delle strategie EUSAIR ed EUSALP e ne sostengono la governance con appositi fondi. L'ambizione delle strategie è tuttavia maggiore perché rappresentano un riferimento chiave anche nella programmazione dei fondi per l'obiettivo Investimenti per occupazione e crescita. La Commissione e gli Stati Ue si sono spesi molto negli ultimi anni affinché venisse attuato un processo di incorporazione (*embedding*) delle priorità delle strategie macroregionali e delle iniziative di bacino marittimo nella programmazione 2021-2027 per garantire una convergenza delle risorse verso obiettivi condivisi, esigenza richiamata anche nei regolamenti per la politica di coesione per il nuovo settennato.

Non a caso l'Italia ha inserito un riferimento alle strategie macroregionali anche nell'accordo di partenariato⁶. Duplice l'obiettivo: dotare di adeguate risorse le strategie che non ne possiedono di proprie; aumentare l'impatto delle risorse concentrandole verso obiettivi che consentano la valorizzazione e lo sviluppo dell'area interessata.

(6) Vedi capitolo 7

L'interesse da parte della comunità scientifica sul tema della valutazione delle politiche ha inciso positivamente sulla qualificazione di professionalità specializzate

VALUTARE LE POLITICHE DI COESIONE, RICERCA E INNOVAZIONE

Marco de Maggio e Giuliano Resce

La cultura della valutazione delle politiche pubbliche si è affermata in Italia in modo crescente negli ultimi decenni proprio grazie all'impulso della politica di coesione che ne ha legittimato e valorizzato il ruolo nell'ambito dei regolamenti dei fondi strutturali e nel disegno del quadro strategico di intervento a livello nazionale nei successivi cicli di programmazione. Negli stessi anni, mentre si consolidavano la rete dei nuclei di valutazione degli investimenti pubblici e il sistema nazionale di valutazione coordinati dal Dipartimento per la coesione, l'interesse da parte della comunità scientifica sul tema della valutazione delle politiche ha inciso positivamente sulla qualificazione di professionalità specializzate attraverso programmi di master e dottorato delle principali università italiane, con particolare riferimento all'approfondimento di metodi di analisi quantitativa.

L'attività di valutazione si connota per essere propriamente un'attività di ricerca. I diversi approcci a cui il valutatore può far riferimento sono complementari e applicabili sulla base delle specifiche esigenze, del tipo di intervento oggetto di osservazione, della domanda di valutazione a cui si intende rispondere, dell'obiettivo stesso della valutazione, se di carattere formativo, rendicontativo o di apprendimento.

L'approccio alla valutazione di impatto, privilegiato nell'ambito della programmazione comunitaria, di tipo "controfattuale", mira a isolare il cambiamento indotto dall'intervento pubblico attraverso l'analisi della differenza tra quanto osservato in seguito all'intervento e la situazione che si sarebbe verificata in mancanza dell'intervento (appunto controfattuale). Si tratta di un approccio adeguato in presenza di interventi pubblici che seguono una logica lineare, con obiettivi e modalità attuative chiaramente definiti. In particolare, al fine di indagare gli effetti di uno specifico intervento di *policy* su un territorio, l'approccio prevalente fa sempre più ricorso a metodologie econometriche avanzate. L'analisi ha spesso lo scopo ambizioso di stabilire se la situazione osservata a seguito di un intervento di *policy* è in qualche misura differente rispetto a quella che si sarebbe osservata in assenza dell'intervento. Nei fatti, lo scenario controfattuale non è osservabile per una unità di analisi che è stata beneficiaria di una politica per cui è necessario stimare gli effetti delle politiche mediante tecniche di inferenza statistica. L'idea della stima è presa a prestito dai test clinici, dove si somministra farmaco e placebo a due campioni di pazienti per verificare gli effetti di un trattamento. Analogamente, in questo tipo di valutazione la *policy* è analizzata come un intervento ben definito (trattamento) mirato a una popolazione ben definita (famiglie, imprese, lavoratori) per indurre un cambiamento di stato/comportamento delle unità esposte all'intervento (trattato).

Le tecniche econometriche adottate nella valutazione delle politiche (*Randomization, Natural experiments, Instrumental variables, Matching, Difference in differences, Regression discontinuity design*) mirano a ricostruire artificialmente lo scenario controfattuale. Generalmente il controfattuale si costruisce con unità che non hanno beneficiato della politica che si vuole analizzare, tenendo conto che il trattamento è spesso endogeno: l'unità trattata da

una politica è per sua natura differente da una unità non trattata. La sfida è evitare i problemi di endogeneità tipici dei confronti tra gruppi eterogenei. Si cerca quindi di ricercare un esperimento quasi naturale in cui la differenza osservata in assenza e in presenza dell'intervento possa dipendere esclusivamente dalla politica e non da fattori esterni. Al fine di migliorare le stime, lavori recenti fanno affidamento sull'intelligenza artificiale nella costruzione dello scenario controfattuale.

Nelle scienze sociali, l'intelligenza artificiale è stata principalmente adottata per problemi predittivi. Tuttavia, recenti studi hanno iniziato a sfruttare il potere predittivo dell'intelligenza artificiale anche per affrontare domande di ricerca con inferenza causale. È stato messo in evidenza come la costruzione di uno scenario controfattuale può essere affrontata con successo attraverso un approccio predittivo. Mediante l'intelligenza artificiale è addirittura possibile stimare l'impatto di politiche adottate da tutte le unità osservabili, ad esempio sfruttando le serie storiche delle osservazioni prima dell'intervento della politica per generare un gruppo di controllo artificiale e stimare gli effetti del trattamento confrontando l'esito osservato delle unità trattate con il loro potenziale esito dello scenario controfattuale.

Gli interventi disegnati sulla base di logiche più complesse richiedono approcci in grado di coglierne ulteriori aspetti, la natura e le caratteristiche dei meccanismi che hanno generato gli effetti osservati, l'incidenza di diversi contesti e delle condizioni strutturali; in questi casi approcci di tipo "realista", "costruttivista" o "theory based" possono condurre alla individuazione di elementi critici e condizioni essenziali per il successo dell'intervento che la valutazione di impatto non sarebbe in grado di evidenziare.

La diffusione della cultura valutativa ha beneficiato di recente di due condizioni che ne hanno facilitato la pratica operativa. Qualsiasi sia l'approccio applicato, la valutazione si basa infatti su un'accurata e impegnativa raccolta ed elaborazione di dati: entrambe le attività risultano sempre più facilitate dalla diffusione di strumenti orientati da una parte alla diffusione e condivisione di dati - per la politica di coesione il portale OpenCoesione ne rappresenta l'esempio più rilevante a livello nazionale - e dall'altra dai metodi di *Machine Learning* e *Big Data Analytics* che

permettono di ottenere ed elaborare informazioni tempestive e geolocalizzate su larga scala e a basso costo. La combinazione tra Big Data e algoritmi di *machine learning* sta aprendo possibilità inedite sia nel campo dell'inferenza predittiva (ad esempio per selezionare i beneficiari ottimali di una politica) sia nella costruzione di controfattuali artificiali per l'inferenza causale.

Per quanto riguarda gli investimenti in ricerca e innovazione, questi hanno una posizione centrale nelle politiche di coesione, come leva di crescita e di competitività territoriale, in relazione a obiettivi fissati a livello europeo soprattutto a partire dal 2000. Ad allora risale infatti la "Strategia di Lisbona", un piano d'azione decennale che aveva l'obiettivo di aumentare la competitività delle regioni d'Europa nel confronto con i Paesi *leader* a livello globale. L'obiettivo era rendere l'Unione entro il 2010 "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale", ponendo la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita grazie all'adozione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, a un uso più sostenibile delle risorse e alla creazione di una solida base industriale europea. Di qui il *target* dell'aumento degli investimenti in conoscenza, ricerca e istruzione, fissando al 3% del Pil il sostegno alle attività di ricerca e sviluppo. Obiettivo non raggiunto.

Anche alla luce dei fattori congiunturali che hanno frenato l'incremento della spesa totale in R&S rispetto alle attese, nel 2005 una piattaforma di economisti denominata *Knowledge for Growth* (K4G) ha avuto il compito di elaborare gli indirizzi necessari a favorire la nascita e lo sviluppo di un sistema europeo di ricerca e innovazione efficace ed efficiente, e di mettere a punto nuovi processi di supporto alle politiche di ricerca e innovazione per incrementare la capacità dei territori di sfruttare al massimo presenti e future rivoluzioni tecnologiche, a partire dalle ICT, dalle biotecnologie e dalle nanotecnologie.

Il concetto di *Smart Specialisation*, introdotto da D. Foray e B. Van Ark e poi sviluppato nell'ambito del gruppo di alto livello K4G, è emerso inizialmente dall'analisi del divario di produttività tecnologica tra Europa e USA e dalla differenza nella spesa per

ricerca e sviluppo nelle due aree che risultava allora pari al 30% a vantaggio degli Stati Uniti.

La debolezza europea era riconducibile da una parte alle diverse caratteristiche del settore industriale europeo basato sulla tecnologia, con particolare riferimento alla produzione di beni *Information and Communication Technology* (ICT) e al loro utilizzo; dall'altra alle caratteristiche del sistema della ricerca, che ostacolavano l'attrazione di investimenti esteri, in particolare alla frammentazione lungo i confini nazionali che ha ostacolato la creazione di centri di eccellenza mondiale, e alla tendenza a riprodurre le scelte strategiche di Regioni leader invece di concentrarsi sulla selezione di proprie specifiche aree di competenza.

A partire da quegli anni, le politiche di ricerca e innovazione sono state indirizzate verso la creazione di uno "spazio europeo della ricerca" aperto, integrato e competitivo, supportate dall'introduzione di strumenti metodologici, strategici e di *governance*, come la "strategia di specializzazione intelligente - S3" per aiutare le Regioni nell'individuare il loro vantaggio competitivo attraverso un processo di selezione di proprie specializzazioni tecnologiche.

L'approccio S3 mira a consolidare la capacità futura delle Regioni e un vantaggio comparato interregionale attraverso la concentrazione delle risorse in domini accuratamente selezionati sulla base di un processo di "scoperta imprenditoriale", in cui i soggetti pubblici e privati regionali possono indicare, sulla base della propria conoscenza del *business*, delle tecnologie, degli asset produttivi locali e delle dinamiche territoriali, gli ambiti di specializzazione che ritengono più promettenti, informando l'intero sistema delle nuove opportunità per l'economia regionale. A differenza della prioritizzazione della politica industriale tradizionale, che si basava sui settori produttivi, la S3 individua domini tecnologici e attività in grado di colmare il divario tra l'infrastruttura di ricerca in una regione e la sua base produttiva.

L'applicazione di tecnologie a settori produttivi anche tradizionali mira ad avviare un processo di diversificazione specializzata con l'individuazione di nuovi domini, la modernizzazione di settori esistenti o semplicemente la valorizzazione di sinergie tra attività esistenti e di nuovo insediamento.

Le politiche di ricerca e innovazione disegnate nel corso del ventennio sulla base di questi indirizzi sono state caratterizzate da crescente complessità, dovuta alla nuova centralità dei processi di apprendimento, anche istituzionale, e alla necessità di stimolare una transizione strutturale dei territori verso nuovi sistemi della ricerca e della produzione.

Determinare l'impatto di tali politiche è compito tutt'altro che semplice. Innanzitutto, gli effetti delle politiche di ricerca e innovazione necessitano per loro natura di periodi di tempo medio-lunghi per tradursi in incrementi di produttività e crescita. In secondo luogo, negli anni si è assistito a un'evoluzione degli strumenti di *policy*, che ha fatto emergere strumenti sistemici di varia complessità: da quelli basati sul partenariato pubblico-privato e orientati a stimolare la collaborazione tra imprese e tra queste, l'università e le istituzioni, fino a quelli a carattere partecipativo e finalizzati all'innovazione aperta. Tale evoluzione rende sempre più determinante, ai fini degli esiti dell'intervento pubblico, la qualità dei soggetti coinvolti, intesa come la determinazione delle imprese e del territorio a fare investimenti complementari, e la capacità delle istituzioni di stimolare l'innovazione e la valorizzazione economica della nuova conoscenza. Infine, la rischiosità e l'incertezza associate alla realizzazione di progetti di ricerca di frontiera e di innovazione radicale pongono le condizioni per escludere che il fallimento dell'intervento in termini di effetti diretti debba considerarsi un evento negativo e un riscontro necessariamente correlato ad una politica che "non funziona", non potendo in tal caso preferire la rilevazione per valori medi di casi di successo.

In linea generale, l'elemento peculiare della valutazione degli esiti degli interventi in ricerca e innovazione è l'analisi dell'effetto addizionale dell'incentivo pubblico. Il concetto di addizionalità è stato a lungo indagato nelle sue tradizionali dimensioni di *input* e di *output*, evidenziando gli effetti dell'intervento pubblico sui problemi di scarsità del livello di investimenti in attività innovative e di sottoproduzione di innovazione da parte delle imprese. La diffusione di nuovi strumenti di *policy* e l'attualizzazione del concetto stesso di innovazione hanno fatto emergere in tempi più recenti una terza dimensione che si focalizza sul complesso degli aspetti comportamentali, relazionali e strategici dell'impre-

sa: l'addizionalità comportamentale. Se l'innovazione comporta la creazione, la diffusione e l'applicazione di una nuova idea, le imprese che ne sono protagoniste saranno portate a cambiare i comportamenti, ad approfondire la conoscenza, a sviluppare nuove abilità, pratiche e procedurali, e quindi ad applicarli nei contesti in cui operano. Nell'analisi dell'addizionalità comportamentale, l'interesse si sposta, dunque, sul complesso dei cambiamenti strategici e comportamentali indotti dall'intervento pubblico. Viene valutata la capacità dell'azione pubblica di attenuare la presenza di potenziali fallimenti di sistema che riguardano problemi di apprendimento, l'accumulazione di conoscenza e la mancanza o l'inadeguatezza di una rete di *networking* tra soggetti del sistema innovativo di riferimento.

L'ACCORDO DI PARTENARIATO ITALIA-UE 2021-2027

Il documento definisce la strategia, le priorità e le modalità di impiego dei fondi strutturali e d'investimento europei al fine di perseguire la "strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"

Raffaele Spallone

Il 15 luglio scorso, con Decisione di esecuzione della CE, è stato approvato l'accordo di partenariato tra Italia e Commissione europea relativo al ciclo di programmazione 2021-2027. Il documento definisce la strategia, le priorità e le modalità di impiego dei fondi strutturali e d'investimento europei al fine di perseguire la "strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

I lavori, iniziati già nel marzo del 2019 dal Dipartimento per le Politiche di Coesione e resi complessi dalla contingenza emergenziale, si sono basati su un percorso partenariale fondato su un'azione pubblica condivisa con i diversi soggetti appartenenti all'amministrazione nazionale e regionale, al settore privato, al terzo settore e alla società civile, coinvolti a diversi livelli nella definizione della strategia e dei programmi operativi. I lavori hanno visto la partecipazione di oltre 2.800 persone e l'invio di più di 280 contributi scritti.

La strategia sostenuta dall'accordo di partenariato indirizza le risorse verso interventi rivolti al conseguimento degli obiettivi europei fissati dal *Green Deal* e dai *Pillar of Social Rights*, anche in coerenza con l'agenda ONU 2030 e la strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile. Cinque gli obiettivi strategici da perseguire nel corso della programmazione 2021-2027: un'Europa più intelligente; un'Europa più verde; un'Europa più connessa; un'Europa più sociale e inclusiva; un'Europa più vicina ai cittadini. Si prevede l'istituzione di dieci programmi nazionali (PN). Rappresentano novità importanti, tra questi, il nuovo programma dedicato alla salute nelle regioni meno sviluppate e il potenziamento del programma per le città metropolitane, che si estende anche alle città medie del Sud. A questi si aggiunge il programma collegato al Fondo per la transizione giusta, introdotto per la prima volta a livello europeo nel ciclo 2021-2027.

Per rispondere a una storica criticità che ha caratterizzato la gestione dei fondi comunitari nel nostro Paese, inoltre, il nuovo accordo prevede di intervenire sull'organizzazione delle strutture, sulla disponibilità e capacità delle risorse umane e sulla digitalizzazione delle amministrazioni, attraverso due programmi dedicati al rafforzamento della capacità amministrativa: il programma nazionale "capacità per la coesione" e i "piani di rigenerazione amministrativa" (PRigA).

Le risorse a disposizione per il ciclo di programmazione 2021-2027 ammontano a circa 75 miliardi di euro considerando le risorse europee e la quota di cofinanziamento nazionale. In particolare, le risorse europee saranno pari a circa 43 miliardi di euro, comprensive di quelle destinate al Fondo per la transizione giusta (*Just Transition Fund - JTF*) e alla cooperazione territoriale europea (CTE). Ai programmi nazionali, quelli gestiti cioè dalle amministrazioni centrali, sono destinati circa 25,5 miliardi di euro tra finanziamento europeo e cofinanziamento nazionale. Una quota maggiore, circa 48,5 miliardi di euro, finanzia i programmi regionali. Alle regioni del Mezzogiorno complessivamente sono destinati quasi 48 miliardi, mentre alle regioni più sviluppate andranno 24 miliardi di euro e alle regioni in transizione (in questo nuovo ciclo anche Marche e Umbria, oltre l'Abruzzo) circa 3,5 miliardi di euro.

Le risorse a disposizione crescono di circa 10 miliardi, rispetto alla programmazione 2014-2020, raggiungendo l'importo più consistente nel confronto con i cicli precedenti. Tale disponibilità, sommata alle risorse del PNRR e del Fondo di sviluppo e coesione (FSC), costituisce senza dubbio la base del più importante e significativo programma di sostegno e stimolo all'economia nazionale e, soprattutto, un'occasione irripetibile per colmare i divari di sviluppo sia fra Regioni, sia con le più avanzate economie europee.

Gli Stati devono dimostrare il rispetto di una serie di criteri al momento dell'approvazione dei Programmi operativi e garantire il soddisfacimento delle condizioni abilitanti durante l'intero periodo di programmazione

BILANCIO EUROPEO E STATO DI DIRITTO, LA NUOVA CONDIZIONALITÀ

Gabriella Saputelli e Antonia Baraggia

L'attribuzione dei fondi delle politiche di coesione è condizionata ad alcuni requisiti normativi e strutturali che devono essere assicurati dagli Stati membri prima della programmazione e durante tutta la fase dell'attuazione. Evidente lo scopo: garantire una corretta gestione delle risorse europee, migliorarne l'utilizzo, rendere la politica di coesione efficace in linea con gli obiettivi del processo di integrazione europea. Quando venne introdotta per la prima volta nel regolamento (UE) 2013/1303 sulle disposizioni per il periodo 2014-2020, si parlava di condizionalità ex ante, una novità della riforma della politica di coesione, che fin dall'inizio ha incluso dei riferimenti alla protezione dei diritti fondamentali, come "antidiscriminazione", "disabilità" e "parità di genere"⁸. Tali requisiti sono stati rivisti - in parte ridotti, in parte ampliati - nella programmazione 2021-2027.

(8) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303>

Il regolamento (UE) 2021/1060 sull'utilizzo dei fondi strutturali per il periodo 2021-2027 le ha rinominate "condizioni abilitanti" dividendole in due grandi categorie:

- condizioni abilitanti "orizzontali" applicabili a tutti gli obiettivi di policy: sono quattro e sono stabilite nell'allegato III del regolamento; tra l'altro viene indicata "l'effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea", condizione ben più ampia dei riferimenti alla tutela dei diritti fondamentali nella precedente programmazione.
- condizioni abilitanti "tematiche" per alcuni obiettivi specifici: sono 16 e sono stabilite nell'allegato IV del regolamento. Alcune hanno ripercussioni dirette e indirette sulla tutela dei diritti, come la previsione di quadri politici strategici per le politiche attive del mercato del lavoro, la parità di genere, il sistema di istruzione e formazione, l'inclusione sociale e la riduzione della povertà, l'integrazione dei rom, la sanità⁹.

Gli Stati devono dimostrare il rispetto di questi criteri al momento dell'approvazione dei Programmi operativi e garantire il soddisfacimento delle condizioni abilitanti durante l'intero periodo di programmazione. In caso contrario, la Commissione non rimborsa le spese relative.

L'evoluzione della condizionalità nella politica di coesione deve essere letta nel contesto più ampio dell'evoluzione dell'ordinamento europeo, che nel 2020 ha visto affermarsi un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione e la protezione dello stato di diritto. Si tratta del regolamento n. 2020/2092 che introduce un meccanismo alla luce del quale, in caso di violazioni del principio della *rule of law* che impattino sugli interessi finanziari e sul bilancio Ue, la Commissione può giungere alla sospensione dei fondi europei verso lo Stato inadempiente¹⁰. Tale scelta si colloca al crocevia tra dinamiche politiche e aspetti strettamente giuridici e riguarda una delle questioni più urgenti che l'Unione si trova ad affrontare: la presenza di Stati membri che ignorano o sfidano i valori fondamentali della UE. Tema estremamente delicato, che tocca corde sensibili relative alla natura stessa dell'Unione, alle relazioni tra l'Unione e gli Stati membri e alle tensioni costituzionali che si sono esacerbate con il deteriorarsi delle relazioni con Polonia e Ungheria.

(9) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060&from=IT>

(10) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092&from=IT>

Sin dalle prime battute della crisi sulla *rule of law* in Polonia e Ungheria la Ue ha cercato di adattare i meccanismi preesistenti o di adottare nuove misure capaci di farvi fronte. Compito non facile che l'Unione ha dovuto esercitare muovendosi sulla linea rossa che divide la protezione dei valori fondamentali dell'Unione da un lato, la sovranità e le identità nazionali degli Stati membri dall'altro. Gli strumenti fino ad ora utilizzati, la procedura dell'Art. 7 TUE¹¹, la procedura di infrazione ex art. 258 TFUE¹² e i meccanismi di dialogo politico e di *soft law* si sono rivelati, ad oggi, poco efficaci. Da un punto di vista giuridico, il testo finale del regolamento, al termine di un contrastato negoziato, ha introdotto diverse modifiche tra le quali vale la pena menzionare l'introduzione del requisito del "collegamento sufficientemente diretto" tra violazione dello stato di diritto e danno agli interessi finanziari dell'Unione. Tale requisito garantisce che il meccanismo di condizionalità sia strettamente ancorato all'esecuzione del bilancio e non trascenda i limiti di competenza della UE. A ciò si aggiunga che l'applicazione del meccanismo di condizionalità è limitata alle violazioni dello stato di diritto individuate all'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento e non può estendersi a qualsiasi carenza generalizzata dello stato di diritto in uno Stato.

Da una prospettiva più politica, la possibilità di attivare il regolamento è stata ritardata dopo le controverse conclusioni del Consiglio europeo sia in termini di legittimità che di opportunità, che ne hanno sospeso l'applicazione fino a quando la Corte di giustizia si fosse pronunciata sulla questione e fino a quando la Commissione, a seguito della decisione della Corte di giustizia, non avesse elaborato le linee guida per l'applicazione del regolamento. La Corte di giustizia, adita dai governi di Polonia e Ungheria ha confermato la legittimità del regolamento, affermandone la compatibilità con i trattati e il diritto UE, rendendo così il meccanismo pienamente operativo¹³.

Per quanto riguarda il caso polacco, che in particolare presenta criticità sull'indipendenza della magistratura, il meccanismo di condizionalità a settembre 2022 non era stato attivato, mentre è stato approvato il *recovery plan*, pur con l'inserimento di *milestone* (traguardi chiave da raggiungere) per verificare i progressi nella tutela dello stato di diritto¹⁴.

(11) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/glossary/suspension-clause.html>

(12) [https://www.politiche-europee.gov.it/attivita-procedure-dinfrazione/cose-una-procedura-dinfrazione/#:~:text=258%20del%20TFUE\),quale%20presentare%20le%20proprie%20osservazioni](https://www.politiche-europee.gov.it/attivita-procedure-dinfrazione/cose-una-procedura-dinfrazione/#:~:text=258%20del%20TFUE),quale%20presentare%20le%20proprie%20osservazioni)

(13) <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028it.pdf>

(14) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3375

In riferimento all'Ungheria, a settembre 2022 il *recovery plan* non era stato ancora approvato e la Commissione aveva addirittura avviato la procedura per giungere alla sospensione dei fondi. In particolare, la Commissione ha proposto la sospensione del 65% dei fondi europei relativi a tre programmi delle politiche di coesione, per un ammontare in 7,5 miliardi di euro che rappresentano il 30% di tutti i fondi di coesione previsti per l'Ungheria nel periodo 2021-2027¹⁵.

(15) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5623

GLI AUTORI

Antonia Baraggia,

professore associato Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università di Milano

Raffaella Coletti,

ricercatrice Issirfa Cnr

Marco De Maggio,

senior advisor, Agenzia per la Coesione Territoriale

Andrea Filippetti,

dirigente di ricerca Issirfa Cnr

Antonino Iacoviello,

ricercatore Issirfa Cnr

Giuliano Resce,

ricercatore Dipartimento di Economia, Università del Molise

Gabriella Saputelli,

ricercatrice Issirfa Cnr

Raffaele Spallone,

ricercatore Issirfa Cnr

Gaetano Vecchione,

ricercatore Dipartimento di Scienze Politiche,
Università di Napoli Federico II

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI
FEDERALI E SULLE AUTONOMIE
"Massimo Severo Giannini"

L'Issirfa Cnr - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" del Consiglio Nazionale delle Ricerche - è nato nel 1971 come "Istituto di Studi sulle Regioni" su iniziativa dell'illustre giurista Massimo Severo Giannini, quando in Italia le Regioni a statuto ordinario hanno iniziato a esercitare le loro funzioni. Nel 2001 l'Istituto ha assunto l'attuale denominazione, che ha ampliato l'oggetto dei suoi campi di azione e, nello stesso tempo, ha richiamato ufficialmente il nome del suo fondatore.

Le attività dell'Istituto riguardano tutte le problematiche connesse al regionalismo, al federalismo, alle autonomie locali, al decentramento territoriale e al governo multilivello delle collettività, e concernenti non solo l'Italia, ma, più in generale, il panorama europeo, comparato e internazionale.

L'Istituto svolge attività di ricerca, di consulenza e di supporto con un approccio di carattere multidisciplinare, disponendo di rilevanti competenze sia nel diritto costituzionale, pubblico e regionale, che nelle scienze economico-finanziarie, sociali e geografiche.

L'Issirfa promuove reti di ricerca nazionali e internazionali e collabora con numerose Università e centri di ricerca italiani e stranieri, nonché con le pubbliche istituzioni, tra le quali si segnalano, sul versante italiano, il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Servizio Studi della Camera dei deputati, la Conferenza delle Regioni, e singoli Ministeri, Regioni ed enti locali.

È membro dello IACFS (International Association of Centers for Federal Studies), Associazione internazionale che raccoglie i più importanti Centri di ricerca che nel mondo svolgono attività di studio sulle molteplici questioni (politiche, costituzionali, legali, amministrative, fiscali, economiche, storiche, etc.) relative agli assetti federali e decentrati. L'Istituto pubblica monografie, Collane, Quaderni e Rapporti di ricerca sulle tematiche di propria pertinenza, e ha una Biblioteca, unica nel panorama nazionale, specializzata nei campi di ricerca dell'Istituto, aperta agli studiosi italiani e stranieri, e ricca di documentazione istituzionale e scientifica.

La politica di coesione rappresenta la principale politica di investimento dell'Unione europea, finalizzata a uno sviluppo armonioso del territorio attraverso una riduzione delle differenze tra le Regioni. Il volume offre una serie di approfondimenti su aspetti centrali della politica di coesione, e si rivolge a professionisti, studenti o cittadini interessati a comprenderne meglio il funzionamento e le potenzialità.

Gli altri volumi pubblicati nell'ambito del progetto Work For Future, cofinanziato dall'Unione europea e realizzato da Il Sole 24 Ore in collaborazione con Osservatorio Balcani e Transcaucaso e Issirfa Cnr sono

FONDI EUROPEI, IL PATTO ITALIA-UE COESIONE UE A SUD-EST



La presente pubblicazione è stata realizzata con il sostegno finanziario dell'Unione europea.
Il suo contenuto è esclusiva responsabilità degli autori e non riflette necessariamente le opinioni dell'Unione europea



ISSIRFA



Consiglio Nazionale delle Ricerche

