Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office

FOCUS

Spendere per crescere?
Trent'anni di politiche Ue per le aree depresse: l'impatto della coesione in Italia e in Europa

Settembre 2018

*La **politica di coesione** dell'Unione europea rappresenta – per impegno finanziario, estensione geografica e arco temporale - uno dei più importanti programmi place-based al mondo per **redistribuire la ricchezza** tra regioni e Paesi e **stimolare la crescita nelle aree in ritardo di sviluppo**.*

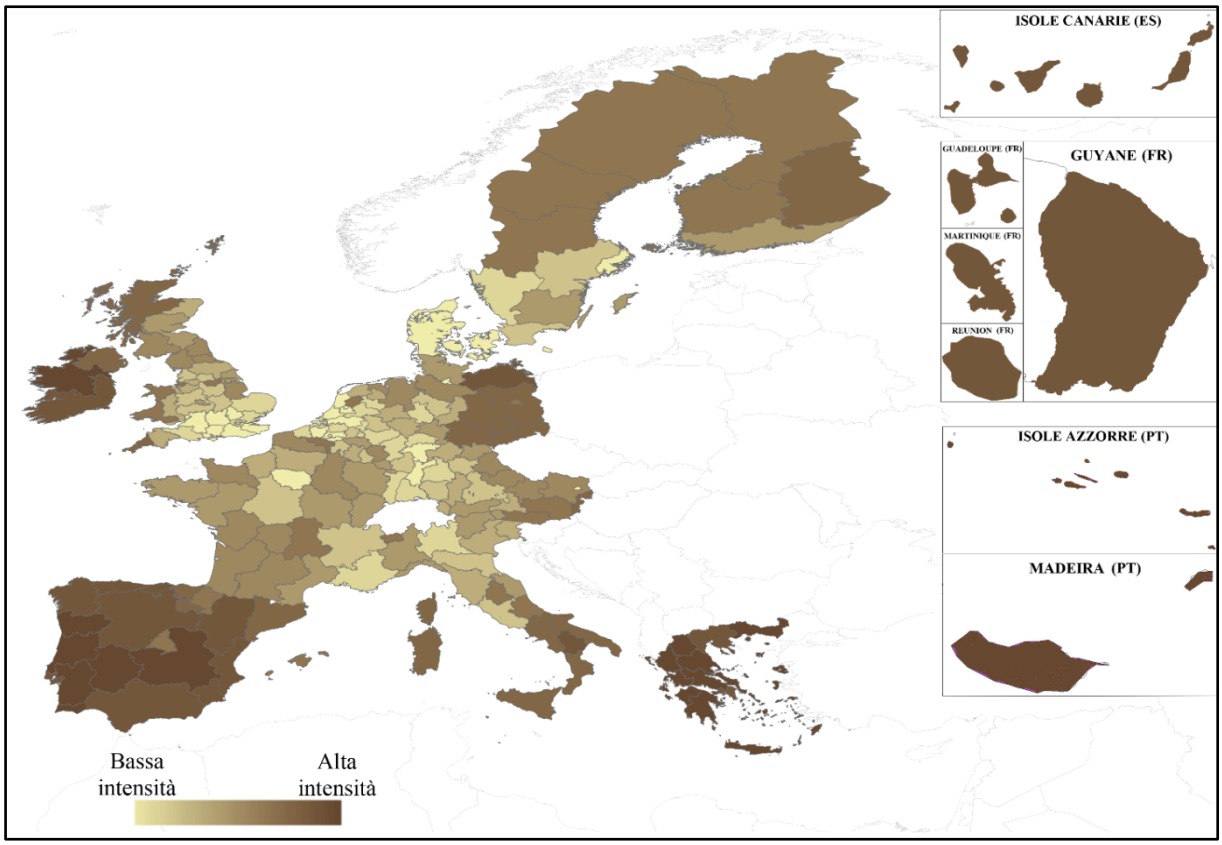
*Con **352 miliardi di fondi strutturali** da erogare nel settennio 2014-2020 - di cui **46,5 destinati all'Italia** - è la **politica pilastro dell'azione Ue,** ma è sempre più spesso **considerata dai suoi detrattori un enorme spreco di risorse**, con costi elevati in termini di efficienza e di crescita economica. Anche la centralizzazione dei fondi è stata criticata - soprattutto dai Paesi con le più alte quote contributive - come dispendiosa e incoerente. Non senza qualche ragione: dopo più di trent'anni di interventi **le disparità economiche e sociali** all'interno dell'Unione **non sono state ancora superate**, e contribuiscono anzi a indebolirne unità e stabilità.*

*Sulla linea di confine tra Nord e Sud, che separa i luoghi delle opportunità da quelli dell'esclusione, l'Italia si ritrova oggi con un primato non invidiabile: ha **il valore più basso di sviluppo sociale nell'UE-15** e il suo **Mezzogiorno, con venti milioni di abitanti, è la più grande area depressa del continente**. Che cosa non ha funzionato? E quanto bisogna spendere per garantire la crescita economica delle periferie, vecchie e nuove, dell'Europa? L'UVI ha passato in rassegna le più recenti **analisi d'impatto** in materia di coesione. E qualche proposta per il **post-Europa2020**.*

Il punto di partenza

La politica di coesione trae fondamento dalla Costituzione italiana (art. 119, quinto comma, e art. 3, secondo comma) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174), che richiedono "interventi speciali" per promuovere uno "sviluppo armonico" (Trattato) e "rimuovere gli squilibri economici e sociali" (Costituzione).

Figura 1 - 1994-2010: Ripartizione *pro capite* dei fondi strutturali e di coesione (regioni NUTS-2)



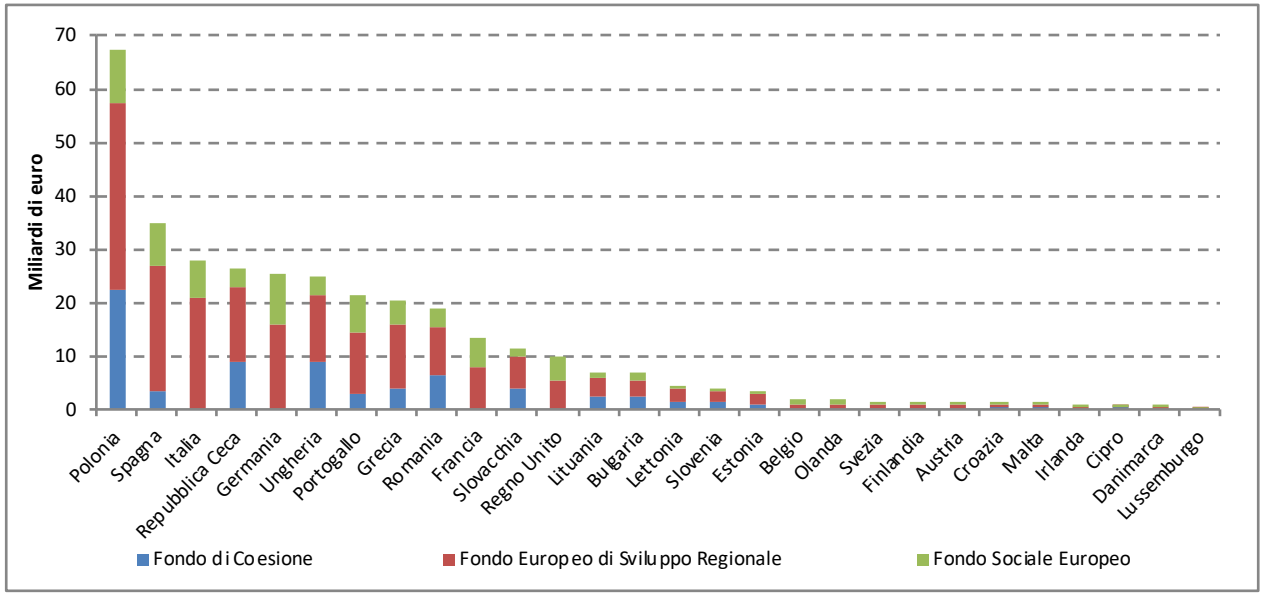
Fonte: Cerqua e Pellegrini (2018)

Le origini della politica europea di coesione risalgono al **Trattato di Roma del 1957**: nel preambolo c'è un espresso riferimento alla **riduzione delle disparità tra le regioni**.

Le prime **iniziative comunitarie per coordinare e integrare, sul piano finanziario, gli strumenti di intervento nazionali** risalgono agli anni Settanta, ma è soltanto nel 1986 che **l'Atto unico europeo ha introdotto**, oltre al mercato unico, **l'obiettivo della coesione economica e sociale** propriamente detta.

Con il **Trattato di Maastricht** del 1992 **la politica di coesione è stata "istituzionalizzata"** nel Trattato sull'UE. **Con il Trattato del 2004** - che ha adottato una Costituzione per l'Europa - **la coesione economica, sociale e territoriale è stata formalmente assunta tra gli obiettivi dell'Unione** (art. I-3).

Figura 2 - Ripartizione dei fondi strutturali e di coesione europei: programmazione 2007-2013



Fonte: Cerqua e Pellegrini (2018)

Tra convergenza e coesione: trent'anni di risorse

Dall'inizio degli anni '90 la politica di coesione è una delle politiche cardine dell'Unione europea. Le sue risorse sono aumentate dai circa 160 miliardi iniziali di ECU agli attuali 352 miliardi di euro (un terzo del bilancio UE) per il periodo di programmazione 2014-2020. All'Italia ne sono stati destinati 46,5.

La maggior parte degli interventi si è concentrata su sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni *Convergenza*, determinate a livello NUTS-2 e definite come regioni con un PIL *pro capite* inferiore al 75% della media europea. Per l'Italia sono Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

Nel periodo 2007-2013 le regioni *Convergenza* hanno beneficiato di finanziamenti per 199 miliardi di euro, ovvero il 57,5% dei 346,5 miliardi di euro spesi dall'Unione attraverso i fondi strutturali. A questo si è aggiunta una parte dei 69 miliardi di euro del fondo coesione.

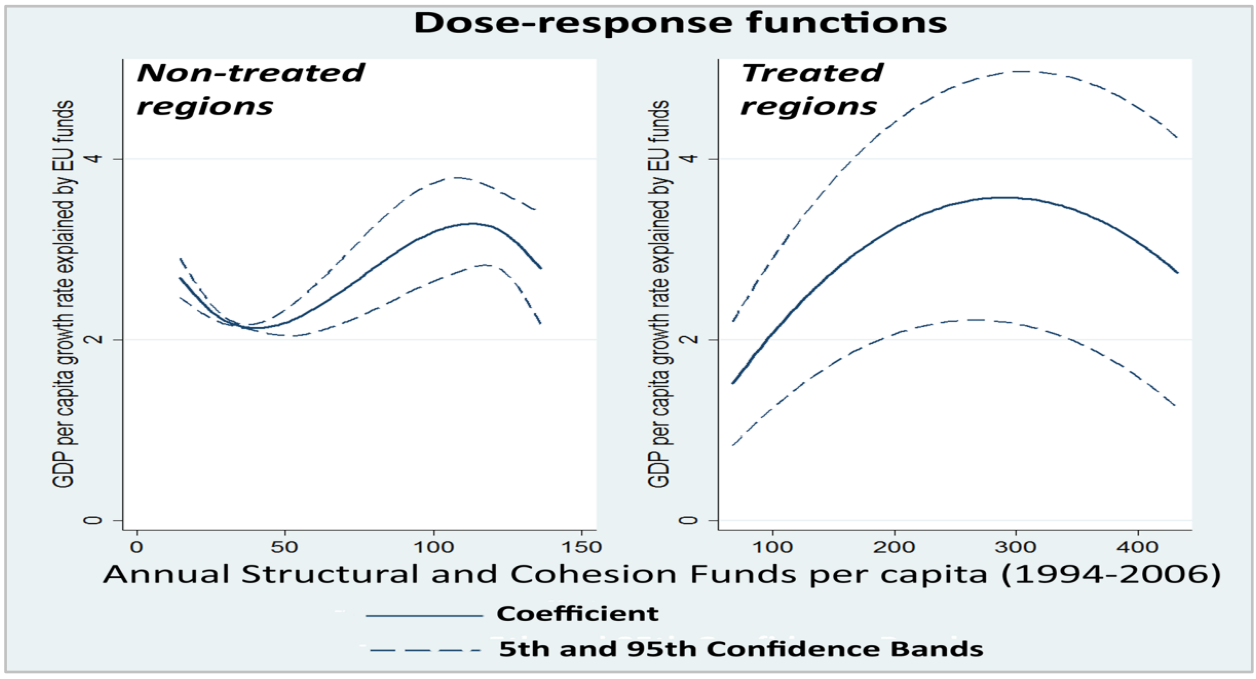
Gli effetti sulla crescita: quanto (e dove) conviene spendere?

La forte **eterogeneità degli effetti** delle politiche di coesione e la **differenza degli impatti** nelle varie regioni sono temi di interesse primario per i *policy makers* dell'Unione. Tra i fattori da valutare c'è il **diverso sostegno finanziario**: le regioni *Convergenza* a più alta intensità di trattamento hanno ricevuto **fondi pro capite fino a 11 volte più elevati** di quelle a basso trattamento.

Aumentare la dotazione di fondi strutturali, però, non significa aumentare l'impatto della politica di coesione sul territorio in modo omogeneo. Gli studi hanno dimostrato che **l'effetto positivo sulla crescita annuale del Pil non è lineare: l'intensità massima desiderabile va da 305 a 340 euro *pro capite*.** Oltre questa soglia l'impatto sulla crescita regionale diventa **trascurabile o nullo.**

Le regioni europee che hanno ricevuto più di 340 euro per abitante sono 11 su 208 e assorbono l'11% del totale dei fondi strutturali. Se il contributo fosse stato mantenuto sotto il limite utile**, l'Unione avrebbe risparmiato 5,1 miliardi di euro che avrebbe potuto utilizzare per aumentare il sostegno alle altre regioni meno sviluppate (***Cerqua, Pellegrini).*

Figura 3 - Funzione dose-risposta dei fondi europei per le regioni trattate e per quelle non trattate



Fonte: Cerqua e Pellegrini (2018)

Maggiore è il trasferimento *pro capite*, minore è il tasso di crescita regionale.
Oltre una certa soglia di intensità, i trasferimenti aggiuntivi non aumentano il PIL.

Quanto spendere per crescere?

La funzione dose-risposta illustrata in figura 3 presenta **un valore massimo stimato di 340 euro** *pro capite*. **Al di sopra di questo importo, l'efficienza degli interventi è negativa** e **statisticamente trascurabile**: non impatta sul PIL. Ad esempio, il finanziamento annuale medio pro capite nelle aree depresse dell'Unione è di circa 224 euro. Aumentando i trasferimenti del 50% l'impatto aumenterebbe di 1,8 punti, mentre raddoppiando i trasferimenti crescerebbe di soli 0,9 punti.

I trasferimenti aggiuntivi non aumentano il PIL delle regioni trattate mentre potrebbero essere utilmente assegnati ad altre regioni svantaggiate. In un momento di difficoltà finanziaria, sapere che alcune regioni ricevono sovvenzioni eccessive permette di **calibrare il sistema dei finanziamenti, riallocare i fondi e massimizzare la loro efficienza** *(Cerqua, Pellegrini).*

Il capitale territoriale: cos'è, come si costruisce, quanto conta

Uno dei fattori che determinano **il diverso impatto regionale** delle politiche di coesione è **il capitale territoriale.**

È il complesso di **elementi immateriali** (capitale umano e sociale, qualità delle istituzioni, capitale relazionale) e **tangibili** (infrastrutture, capitale privato, capitale naturale e culturale), di natura pubblica e privata, **a disposizione del territorio.**

Ogni regione possiede specifiche risorse territoriali: se ben utilizzate, facilitano e rafforzano l'impatto delle politiche finalizzate alla crescita.

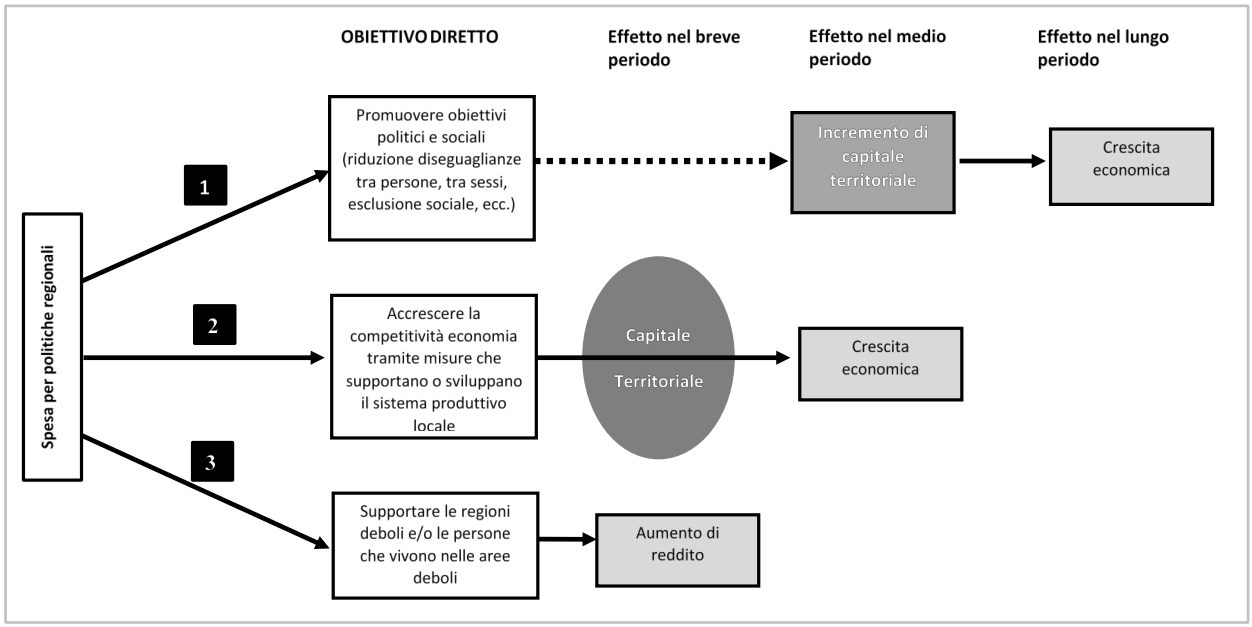
Capitale territoriale e politiche regionali sono complementari: le politiche che agiscono sugli elementi immateriali sono più efficaci nelle regioni più dotate di risorse materiali, e viceversa.

Le politiche maggiormente focalizzate su obiettivi in ambito sociale possono contribuire al rafforzamento di specifici elementi di capitale territoriale e quindi, **nel lungo periodo**, **produrre un impatto indiretto sulla crescita economica.**

Le regioni con elevate risorse territoriali dovrebbero concentrare gli investimenti negli ambiti in cui sono (in termini relativi) più deboli. **Le regioni più povere di capitale territoriale**, invece, dovrebbero **rafforzarlo** per potenziare la crescita economica nel lungo periodo.

Affinché le politiche attuate con i fondi strutturali siano efficaci, gli obiettivi devono risultare coerenti con le complementarietà territoriali (*Fratesi, Perucca*).

Figura 4 - La relazione tra il capitale territoriale e l'impatto delle politiche regionali



Fonte: Adattamento da Fratesi e Perucca, 2018b

Lo stesso impatto per tutti? Quando la "componente nazionale " fa la differenza

Le **condizioni istituzionali** e la **qualità locale della *governance*** (*Loiero, Meoli*) possono essere molto diverse tra regioni e Paesi: questa componente nazionale ha un ruolo condizionante sulla progettazione, l'attuazione e l'efficacia delle politiche di coesione.

Alcuni Stati membri hanno atteggiamenti differenti nei confronti dell'Ue e delle sue politiche, con diversi gradi di accettazione dei relativi obiettivi, vincoli e opportunità. Anche questo contribuisce a determinare una diversa distribuzione dei benefici (*Crescenzi, Giua*).

Tabella 1 - Politica di coesione 2007-2013: impatti stimati

	Europa	Germania	Italia	Spagna	Regno Unito
2000-2010					
Valore Aggiunto	+**	+**	+	+	+
Occupazione	+*	+	+**	-	+**
2010-2014					
Valore Aggiunto	-	-	+**	+**	+
Occupazione	+*	+**	-	+	+**

Fonte: Crescenzi e Giua (2018): One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Diverging Impacts of Cohesion

Tabella 2 - Politica di coesione 2007-2013: spesa per area di intervento (% sulla spesa totale)

	Germania	Italia	Spagna	Regno Unito
Imprese	30,40%	30,49%	10,36%	48,73%
Energia, ambiente, risorse naturali	10,99%	10,84%	26,61%	1,73%
Risorse umane e infrastrutture sociali	3,38%	2,02%	5,48%	7,60%
Ricerca, innovazione e ICT	17,71%	10,41%	8,68%	11,87%
Infrastrutture di trasporto	21,81%	22,14%	33,42%	5,82%
Altro	15,71%	24,10%	15,46%	24,25%
Totale	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Commissione Europea. I dati si riferiscono alla spesa nelle regioni Obiettivo 1 nel periodo di programmazione 2000-2006

L'analisi degli effetti della politica di coesione nelle **aree più svantaggiate di Germania, Italia, Spagna e Regno Unito** (dal 2000-2006, prima della grande crisi economica, fino alla ripresa), conferma che la crescita economica e occupazionale non è equamente distribuita tra i Paesi membri:

- **gran parte del bonus di crescita regionale** generato dalla politica di coesione in Europa **si è concentrato in Germania**
- **gli impatti sull'occupazione regionale sono limitati al Regno Unito**
- **le regioni italiane hanno registrato migliori risultati occupazionali,** ma si sono conclusi con la crisi
- le regioni **spagnole** hanno beneficiato di **migliore crescita durante la ripresa, senza impatti sull'occupazione**.

L'approccio *place-based* dovrebbe essere bilanciato da una nuova considerazione del **ruolo dei Paesi membri**: la politica di coesione è più efficace quando si adatta alle esigenze e agli obiettivi generali di ogni singolo Stato. L'evidenza dimostra infatti che:

Germania. Il successo della politica di coesione si deve senz'altro al forte allineamento tra il quadro politico globale dell'UE e le esigenze specifiche delle regioni tedesche, reso possibile dalla ***leadership* politica tedesca** nei principali organi decisionali dell'Unione **(***Bachtler et al., 2013; Bulmer, 2014)***.** Gli impatti positivi potrebbero anche essere collegati alla **grande enfasi sull'inno-**

vazione con cui la Germania - già nel 2000-2006, in anticipo sugli altri paesi europei - ha implementato la politica di coesione, destinando il 15% delle risorse disponibili alla ricerca e alla tecnologia.

Regno unito. Come nel caso tedesco, il modello britannico di intervento regionale riflette **decisioni chiare e coerenti**, **concentrando le risorse** in un **numero limitato di assi prioritari**: il sostegno alle imprese (circa il 50% della spesa totale) e quello agli individui, con circa 250.000 posti di lavoro creati/tutelati e l'introduzione di programmi per attirare dipendenti con elevate competenze.

Italia. Le evidenze sul caso italiano sembrano invece sostenere l'idea della politica di coesione come mezzo per **mantenere un'occupazione a bassa produttività nel Mezzogiorno**, un modello che con la crisi del 2008 è diventato del tutto insostenibile (*Petraglia e Pierucci, 2016).* Ciò riflette **condizioni macroeconomiche sfavorevoli**, con **un tessuto istituzionale debole** (in termini di corruzione e stato di diritto) che rendono difficile tradurre rapidamente ed efficacemente i finanziamenti in progetti ben implementati *(Balassone e Casadio, 2011)*. Inoltre, queste condizioni conducono a un **approccio frammentato,** con decisioni politiche prese isolatamente e con una mancanza di adeguato coordinamento, cosa che può minare l'impatto di qualsiasi politica di sviluppo *(Commissione Europea, 2010; Pontarollo, 2016)*. L'Italia mostra infatti il più alto grado di **dispersione delle spese** per settore.

Tabella 3 - Condizioni macro-economiche, qualità istituzionale e sentimenti europei

	Germania	Italia	Spagna	Regno Unito
Condizioni macro-economiche				
Debito pubblico (% of PIL)	81%	127%	86%	89%
Spesa pubblica (% of PIL)	110%	80%	50%	40%
Spesa in welfare (% del PIL)	29,4%	29,7%	26,1%	27,3%
Disoccupazione di Lungo Periodo (% di disoccupati)	41,2%	58,3%	48,4%	27,2%
Qualità Istituzionale				
Assenza di Corruzione (da 0 a 1)	0,82	0,62	0,80	0,80
Indice di Capitale Umano (da 0 a 100)	81,5	75,8	72,7	80,0
Sentimenti Europei				
Europa sta andando nella giusta direzione (from 0 to 1)	0,57	0,49	0,52	0,40
Fiducia nell'Unione Europea (da 0 a 1)	0,33	0,32	0,22	0,20
Fiducia nel Governo Nazionale (da 0 a 1)	0,42	0,15	0,12	0,24

Fonte: Database Quality of Government prodotto dall' Università di Göteborg. I dati si riferiscono all'anno 2016

Il caso Italia. Quale convergenza: dove, come e per chi

L'Italia è un caso di studio particolarmente interessante per le politiche di coesione a causa del Mezzogiorno, il cui ritardo in termini di sviluppo è rilevante e si perpetua nel tempo *(Allen e Stevenson, 1974; Pellegrini, 2016)*.

Molte regioni del Mezzogiorno sono state inserite nell'Obiettivo *Convergenza*, poi "regioni meno sviluppate" nel 2014-2020**: l'Abruzzo (**fino al 1996), **il Molise e la Sardegna (**fino al 2006)**, la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Calabria e la Sicilia.** In media queste regioni hanno avuto, a livello *pro capite,* **più del doppio di risorse** provenienti dai fondi strutturali **rispetto al resto del Paese**, fondi che le hanno parzialmente tutelate da una forte riduzione dei trasferimenti da parte del governo centrale *(Marinuzzi e Tortorella, 2017)*.

Nel ciclo 2007-2013 l'attuazione delle politiche di coesione nel **Mezzogiorno** è stata pari a **38 miliardi di euro (contro 15 nel Centro Nord)**. La gran parte dei fondi è stata legata all'esecuzione dei programmi comunitari; **solo un decimo è derivato da progetti nazionali** finanziati dal fondo per lo sviluppo e la coesione o dagli interventi inseriti nel *Piano di azione e coesione*.

L'intensità dei trasferimenti - Figura 5 - ha seguito principalmente le variazioni nei livelli di PIL per abitante, che influiscono sull'assegnazione delle risorse a livello regionale.

L'intensità massima dell'intervento è stata raggiunta in Calabria, quella minima in Abruzzo. Classificando i progetti secondo le dieci priorità di intervento definite dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, emerge come circa **il 30% della spesa** nel Mezzogiorno abbia riguardato **mobilità**, **energia** e **ambiente**. Il **25%** è stato invece rivolto a **capitale umano, ricerca e sviluppo**.

Coesione all'italiana

L'Agenzia per la Coesione Territoriale svolge un ruolo determinante per la **gestione delle politiche di coesione** in Italia. Istituita nel 2013, ha l'obiettivo di sostenere, promuovere e accompagnare le amministrazioni centrali e regionali nell'attuazione di programmi e progetti.

La **Presidenza del Consiglio dei ministri** ha invece la responsabilità di **definire le politiche** e di **indirizzare la programmazione delle risorse destinate alla coesione** (i fondi strutturali europei e fondo per lo sviluppo e la coesione).

Le funzioni di **"coordinamento, indirizzo, promozione d'iniziative, anche normative, vigilanza e verifica"** in materia di coesione territoriale sono state delegate - nel governo attuale - al Ministro per il Sud.

Il **Dipartimento per le politiche di coesione** - presso la Presidenza del Consiglio - cura infine il coordinamento con le amministrazioni statali e regionali e **predispone la programmazione economico-finanziaria e la destinazione territoriale** delle risorse.

Tabella 4 - Fondi stanziati per le politiche di coesione 2014-2020 in Italia (milioni di euro)

Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE)	44.656,10
Programmi della cooperazione territoriale europea	1.136,80
Programma per gli aiuti europei agli indigenti - fondo FEAD	670,6
Totale	**46.463,50**

Fonte: Commissione europea

Figura 5 – Intensità delle politiche di coesione 2007-2013 (euro *pro capite*)

Fonte: Banca d'Italia, 2017
Note: Elaborazioni su dati OpenCoesione riferiti ai progetti dei programmi comunitari, a quelli finanziati dal Fondo di sviluppo e coesione e a quelli inseriti nel "Piano di azione coesione".

Effetti modesti (e provvisori)

In Italia il dibattito pubblico sulle politiche di coesione si è spesso concentrato più sull'effettiva capacità di spesa dei fondi strutturali che sul loro **effetto sulla *performance* economica** dei territori dove si interviene.

Se diverse indagini hanno evidenziato **l'impatto significativo dei fondi strutturali sul PIL *pro capite*** nelle varie regioni europee *(Becker et al., 2010, Pellegrini et al., 2013)*, i **risultati per le regioni italiane sono generalmente meno positivi**. Le **conseguenze medie sulle dinamiche economiche sono modeste** e, peraltro, potrebbero derivare da **effetti transitori** e non permanenti: ne è un esempio il caso dell'**Abruzzo**, la cui uscita dall'Obiettivo 1 ha determinato, nel tempo, un **effetto negativo sul PIL pro capite regionale**.

Anche nei casi più favorevoli, quando i finanziamenti europei sembrano avere avuto **effetti positivi sulle economie locali, i risultati si sono concentrati negli anni dell'intervento** e non hanno innescato un percorso di crescita autosufficiente (*Albanese, de Blasio*).

L**'impatto dei fondi nazionali** sulla crescita *pro capite* delle regioni **appare ancora più modesto**, con la parziale eccezione dei sussidi di parte corrente alle imprese.

L'origine (europea o nazionale) dei fondi e della loro *governance* incide sulla loro diversa efficacia: la struttura di *governance* dei fondi strutturali, anche se da più parti ritenuta complessa e artificiosa, li ha resi maggiormente efficaci - quanto a impatto sul PIL pro capite - rispetto alle politiche nazionali, caratterizzate da forti difformità istituzionali e da **un quadro costantemente incerto e discontinuo delle regole e della disponibilità nel tempo delle risorse** (*Coppola, Destefanis, Marinuzzi, Tortorella*).

L'eterna questione meridionale

Coi suoi venti milioni di abitanti, **il Mezzogiorno resta la più grande area meno sviluppata d'Europa.** Il divario del PIL *pro capite* tra il Nord e il Sud Italia ammonta a più di 40 punti percentuali.

Nel triennio 2013-2015 **la spesa primaria** delle amministrazioni pubbliche **nel Mezzogiorno** è stata in media di **209 miliardi** di euro all'anno, contro circa i **480 miliardi al Centro-Nord.** Nello stesso periodo, considerando che **la spesa in conto capitale al Sud è stata di 14,4 miliardi di euro all'anno, di cui 9,4 miliardi (il 65%) provenienti dai fondi strutturali**, cofinanziamento e risorse per le aree sottoutilizzate, ne deriva che **la spesa in conto capitale aggiuntiva è stata appena dell'ordine del 4,8%** del totale della spesa pubblica nell'area.

Appare difficile ritenere che con il solo 4,8% della spesa, gravato da un effetto sostituzione delle risorse ordinarie con quelle straordinarie, si possa rafforzare la crescita e migliorare i servizi essenziali (*Coppola, Destefanis, Marinuzzi, Tortorella).*

Vari studi mostrano infatti l'esistenza di **ritardi** a sfavore del Mezzogiorno **nella quantità** e, specialmente, **nella qualità dell'offerta di quasi tutti i servizi essenziali**: giustizia, sanità, istruzione, sicurezza, servizi pubblici locali (*Banca d'Italia, 2009).* Sono ritardi che affondano le radici nel passato ma dipendono anche dalle attuali capacità amministrative e dal contesto socio-istituzionale in cui le politiche operano. Ne discende la necessità che l'intera spesa pubblica, non solo quella addizionale, sia improntata a criteri di maggiore efficacia *(Albanese, de Blasio)*.

Solo un problema di risorse? L'importanza della qualità istituzionale

Diversi studi europei dimostrano che la quantità delle risorse impiegate, da sola, difficilmente può essere ritenuta una condizione sufficiente per il successo delle politiche di crescita.

Tra gli altri fattori da prendere in considerazione per spiegare i **modesti risultati delle politiche di coesione in Italia** c'è la qualità istituzionale a livello territoriale. Dalle **carenze del contesto istituzionale** - soprattutto nel Mezzogiorno - discendono i **deficit in fase di programmazione**; la **scarsa velocità di esecuzione**, connessa alle lentezze burocratiche; **l'eccessiva enfasi su trasferimenti e incentivi** che si sono spesso dimostrati inefficaci, soprattutto se distribuiti secondo pratiche discrezionali; l'elevata **frammentazione negli obiettivi e negli interventi** (*Albanese, de Blasio*).

Uso inefficiente dei fondi pubblici e deficit di qualità istituzionale: il circolo vizioso

L'erogazione dei fondi UE ha influenzato negativamente, nelle zone a maggiore intensità di intervento, il grado di **senso civico, cooperazione sociale, valori culturali e capitale sociale**? Sì, secondo alcuni studi: la perdita di capitale sociale è connessa alle distorsioni nell'uso dei fondi, che sono tanto più probabili quanto maggiori sono i fondi disponibili e quanto meno efficiente è l'operatore che gestisce beni e servizi pubblici finanziati dalle politiche di coesione (*Accetturo et al. 2014*).

Altri autori hanno approfondito la relazione tra i trasferimenti pubblici e **l'incidenza dei reati contro la pubblica amministrazione**: la possibilità di usufruire di ingenti risorse finanziarie di fonte nazionale o sovra-nazionale può infatti **ridurre il grado di accountability** degli amministratori locali e **incentivare comportamenti opportunistici**. Secondo l'analisi dei dati relativi ai fondi strutturali destinati al Mezzogiorno nel ciclo 2007-2013, **a un aumento dei trasferimenti del 10% si assocerebbe un aumento dei reati dello 0,4%** (*De Angelis et al. 2018*)

Tabella 5 - Indice di Progresso Sociale (SPI) nelle regioni europee, valori medi anno 2016

Paesi	Aree di intervento	SPI	Bisogni essenziali	Basi del benessere	Opportunità
UE a 28	Comp.	71,5	82,4	65,0	67,7
	Conv.	55,8	63,6	55,8	48,7
	Totale	66,5	76,4	62,1	61,6
Area Euro 18	Comp.	70,6	82,6	64,6	65,5
	Conv.	57,9	69,5	57,7	47,7
	Totale	68,3	80,2	63,3	62,3
Area Non Euro	Comp.	73,8	81,9	66,3	73,7
	Conv.	54,6	60,5	54,6	49,1
	Totale	63,6	70,6	60,1	60,7
UE a 15	Comp.	72,0	83,2	65,3	68,2
	Conv.	59,0	71,6	57,7	48,9
	Totale	70,3	81,7	64,4	65,7
Austria	Comp.	73,0	86,5	65,1	68,3
Belgio	Comp.	71,3	82,1	63,6	68,9
Germania	Comp.	72,5	85,0	66,4	66,9
Danimarca	Comp.	81,2	87,4	72,9	83,8
Grecia	Comp.	56,2	70,6	52,8	46,5
	Conv.	56,6	69,7	54,7	46,6
	Totale	56,5	69,9	54,2	46,6
Spagna	Comp.	67,8	79,8	63,2	61,2
	Conv.	64,8	79,8	58,3	57,4
	Totale	67,6	79,8	62,8	61,0
Finlandia	Comp.	80,7	84,6	73,6	84,1
Francia	Comp.	69,2	82,2	63,9	62,4
	Conv.	62,9	74,0	70,0	46,6
	Totale	67,6	80,1	65,4	58,5
Irlanda	Comp.	72,3	78,7	71,7	66,9
Italia	**Comp.**	**61,0**	**76,9**	**56,2**	**51,4**
	Conv.	**51,8**	**64,2**	**51,8**	**40,8**
	Totale	**58,4**	**73,4**	**55,0**	**48,5**
Lussemb.	Comp.	73,4	82,2	67,0	71,4
Olanda	Comp.	79,5	89,7	70,0	79,6
Portogallo	Comp.	61,5	74,1	57,6	53,8
	Conv.	58,6	73,2	52,4	51,5
	Totale	59,6	73,5	54,1	52,3
Svezia	Comp.	79,6	89,1	68,8	81,6
Regno Unito	Comp.	73,1	81,8	66,0	72,1
	Conv.	72,6	82,9	65,3	70,1
	Totale	73,1	81,9	65,9	71,9

Paesi	Aree di intervento	SPI	Bisogni essenziali	Basi del benessere	Opportunità
Nuovi Paesi UE (13)	Comp.	61,0	66,4	58,5	58,2
	Conv.	54,5	60,3	55,0	48,6
	Totale	55,3	61,0	55,4	49,8
Area Euro (dei NMS)	Comp.	63,8	71,8	61,3	58,8
	Conv.	59,0	66,4	60,4	51,0
	Totale	60,6	68,2	60,7	53,6
Cipro	Comp.	59,0	69,4	52,5	55,7
Estonia	Conv.	64,9	65,6	67,1	62,0
Lettonia	Conv.	54,6	55,0	55,6	53,3
Slovacchia	Comp.	62,6	68,3	63,4	56,3
	Conv.	56,3	66,8	58,5	44,9
	Totale	57,9	67,1	59,7	47,7
Slovenia	Comp.	69,9	77,6	68,0	64,5
	Conv.	65,8	77,4	64,4	56,3
	Totale	67,9	77,5	66,2	60,4
Area Non Euro (dei NMS)	Comp.	58,8	62,4	56,4	57,7
	Conv.	53,8	59,5	54,2	48,3
	Totale	54,3	59,7	54,4	49,1
Bulgaria	Conv.	44,5	46,9	48,9	38,3
Repubblica Ceca	Comp.	65,9	73,9	60,3	63,8
	Conv.	60,5	72,6	59,1	50,9
	Totale	61,2	72,8	59,2	52,5
Croazia	Conv.	54,9	68,8	56,5	41,1
Ungheria	Comp.	59,4	65,3	57,2	55,9
	Conv.	55,1	64,5	53,2	48,3
	Totale	55,7	64,6	53,8	49,4
Lituania	Conv.	59,0	58,2	61,3	57,6
Polonia	Comp.	57,9	58,4	57,1	58,0
	Conv.	57,1	60,8	57,4	53,2
	Totale	57,1	60,7	57,4	53,5
Romania	Comp.	52,0	52,0	50,9	53,2
	Conv.	46,1	47,3	46,3	44,8
	Totale	46,8	47,8	46,9	45,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT. Legenda: Comp, competività; Conv, convergenza.

Sviluppo sociale e divari regionali: l'Italia, un fanalino di coda

Lo SPI, **indice di progresso sociale** (*Social Progress Index*), è basato sull'aggregazione di 50 indicatori che misurano tre dimensioni del progresso sociale: **bisogni umani essenziali, basi del benessere, opportunità** *(Petraglia, Provenzano).*

I forti divari economici regionali presenti nell'UE si ritrovano anche in termini di sviluppo sociale. Su una scala da 0 a 100, nell'UE a 28 le regioni della *Convergenza* registrano uno SPI pari a 55,8, mentre le regioni della *Competitività* raggiungono un valore di 71,5. Il ritardo delle regioni *Convergenza* è più sensibile nei bisogni essenziali (63,6 contro 82,4) e nelle opportunità (48,7 contro 67,7).

Come si posiziona l'Italia? Le regioni *Competitività,* con uno SPI pari a 61, si collocano **al di sotto della media UE** a causa di un ***deficit* di soddisfacimento dei bisogni essenziali** (76,9 contro una media di 83,2 nell'UE-15) e di una notevole **distanza dagli *standard* europei di opportunità** (51,4 contro il 68,2 nell'UE-15). Più difficile la situazione delle regioni *Convergenza*, che presentano uno SPI pari a 51,8: è **il più basso nell'UE-15** (la media è infatti di 59). A pesare sull'Italia è la **carenza di opportunità** (40,8 contro una media UE-15 del 48,9).

L'indice cumulato italiano (*Convergenza* + *Competitività*) è del 58,4 contro il 70,3 della UE-15.

Il **dualismo economico italiano tra Sud e Centro-Nord** rivive in questi dati che mostrano valori sistematicamente più elevati per le regioni italiane della *Competitività* (Centro-Nord) rispetto a quelle meridionali della *Convergenza*. Il divario di sviluppo sociale interno all'economia italiana nasce innanzitutto a causa del **diverso grado di soddisfacimento dei bisogni essenziali** (76,9 nelle regioni della *Competitività* contro 64,2 nelle regioni della *Convergenza*).

Conclusioni

L'Italia vede crescere la sua distanza dal *core* dell'Europa ormai da oltre un ventennio. È sempre più la linea di confine tra Nord e Sud a separare i luoghi delle opportunità da quelli dell'esclusione: il Mezzogiorno resta la più grande "area meno sviluppata" del continente.

Debole crescita nazionale e **aumento dei divari regionali** restano elementi con i quali fare i conti nei prossimi anni.

La crisi ha portato allo scoperto i **limiti del modello di politica economica** su cui si è basato il progetto europeo, facendo emergere le difficoltà di conseguirne le finalità originarie: sviluppo equilibrato, elevati livelli di occupazione e protezione sociale, un crescente grado di convergenza e di solidarietà tra gli Stati membri.

L'efficacia della politica di coesione potrebbe oggi essere **migliorata**

- **redistribuendo le risorse** dalle regioni eccessivamente sussidiate
- rendendo maggiormente complementari gli obiettivi della politica e la dotazione di capitale territoriale per regione
- **consentendo una maggiore flessibilità** rispetto alle esigenze e agli obiettivi generali di ogni Stato membro dell'Unione europea.

Un'eventuale **contrazione delle risorse** dei fondi strutturali nel ciclo 2021-2027 - in questo periodo il Parlamento europeo, la Commissione e gli Stati membri stanno definendo il budget UE del prossimo settennio - potrebbe avere **conseguenze assai pesanti per il nostro Paese**.

Osservazioni

Il dibattito sul futuro delle politiche europee è reso più complesso dalle implicazioni economiche e politiche della grande recessione, dalla crescente pressione di partiti euroscettici e da mutamenti istituzionali senza precedenti nella struttura e nella composizione della UE.

In questo contesto **la politica di coesione potrà preservare il suo ruolo chiave anche dopo il 2020** solo se sarà in grado di dimostrare di essere **una priorità economica per l'UE**, garantire **equità** (correzione degli impatti asimmetrici delle varie politiche) ed **efficienza** (rimozione dei colli di bottiglia dello sviluppo), **generare benefici economici commisurati ai suoi costi**, e, soprattutto, **funzionare bene** in termini di **impatti economici verificabili** rispetto a *benchmark* credibili.

Il dossier

Offre una rassegna degli studi più recenti sull' **impatto delle politiche di coesione:**

- quattro lavori riguardano l'analisi di eterogeneità degli effetti dei fondi strutturali, e ne valutano l'impatto i**n Europa**
- tre ricerche approfondiscono la valutazione di impatto della politica di coesione **in Italia**, esplicitando gli effetti dell'eterogeneità dell' attuazione e dei fini.

Crediti

Questa rassegna è stata realizzata da

GIUSEPPE ALBANESE, Banca d'Italia

AUGUSTO CERQUA, University of Westminster

GIANLUIGI COPPOLA, CELPE e DISES, Università di Salerno

RICCARDO CRESCENZI, London School of Economics, Università degli Studi Roma Tre

GUIDO DE BLASIO, Banca d'Italia

SERGIO DESTEFANIS, CELPE e DISES, Università di Salerno, CIRET, Roma

UGO FRATESI, Politecnico di Milano

MARA GIUA, Università degli Studi Roma Tre

RENATO LOIERO, Senato-UVI

GIORGIA MARINUZZI, IFEL-Fondazione ANCI

CHIARA MEOLI, Unitelma Sapienza e P.C.M.-Ministero per il Sud

GUIDO PELLEGRINI, Sapienza, Università degli Studi di Roma e AISRe

GIOVANNI PERUCCA, Politecnico di Milano

CARMELO PETRAGLIA, Università della Basilicata

GIUSEPPE L. C. PROVENZANO, Svimez

WALTER TORTORELLA, IFEL-Fondazione ANCI

Il Focus è a cura dell' UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it

Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale