Commissioni V (Bilancio) e XIV (Politiche dell'Unione Europea)
della Camera dei deputati

# AUDIZIONE SU
# QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027
# DELL'UNIONE EUROPEA

Traccia della testimonianza di Paolo Sestito

Capo del Servizio Struttura Economica della Banca d'Italia

Camera dei Deputati

Roma, 3 aprile 2019

## 1. Il quadro generale

Il bilancio UE tradizionale:

1. **Dimensione ridotta** (circa l'1% del PIL); **alto grado di predeterminazione** nel tempo (ma con ritardi significativi nella effettiva spesa all'avvio di ogni ciclo di bilancio), tra programmi e paesi; **concentrazione su due programmi di "recupero" (politiche agricole, PAC, e politiche di coesione per lo sviluppo aree arretrate**) **e poco su investimenti "comuni"** (ad es. difesa e sicurezza) e progetti di trasformazione strutturali e rivolti al futuro (ricerca di base, grandi infrastrutture).

    i. **Assenza di una funzione di stabilizzazione di bilancio a livello ciclico** (problematica in episodi recenti di crisi e bassa inflazione) e **assenza, particolarmente importante nell'area dell'euro, di schemi di supporto a fronte di shock (ed effetti) asimmetrici**, per definizione non affrontabili dalla politica monetaria comune.

2. **L'Italia è divenuta nel tempo un contribuente netto** per via dell'ingresso di paesi meno sviluppati, a cui si aggiungono gli effetti del *rebate* a suo tempo accordato al Regno Unito (e di simili *rebates di cui* hanno beneficiato l'Austria, la Germania, i Paesi Bassi e la Svezia, che hanno uno sconto sul *rebate* del Regno Unito, e la Danimarca e l'Irlanda, che hanno un loro proprio *rebate* che discende dalla parziale partecipazione ad alcuni programmi) (Tavola 1). L'utilizzo più importante dei fondi comunitari è nelle **politiche di sviluppo regionale**, che integrano misure e fondi interni (fondi che comunque sono necessari come quota di cofinanziamento degli interventi) a quelli definiti dalla UE.

    i. Attenzione: benché beneficiario di un *rebate,* il Regno Unito è un contribuente netto e Brexit implica un aggravio netto per paesi come l'Italia, aggravio che sarà tanto più accentuato quanto più si rimandi e si renda graduale l'eliminazione degli altri *rebates* esistenti.

La proposta della Commissione Europea del 2 maggio 2018

1. **Il bilancio proposto rimane ridotto** (il limite superiore di spesa dei vari programmi è previsto in 1.135 miliardi di euro, a prezzi 2018, pari all'1,11% del PIL dell'UE a 27, sostanzialmente stabile rispetto al settennio precedente), **ma continua lo spostamento**

**verso progetti "comuni"** (innovazione, investimenti infrastrutturali e politiche di sicurezza e gestione dei fenomeni migratori) con **ridimensionamento delle politiche tradizionali** (la politica di coesione e la PAC a prezzi costanti subirebbero un decurtamento di risorse pari rispettivamente al 7 e al 12 per cento).

i. La pur lieve ricomposizione per voci tematiche implica anche **uno spostamento di risorse da programmi con ripartizione territoriale ex-ante relativamente rigida** (PAC e politica di coesione) **a interventi la cui ripartizione tra paesi e territori in parte rifletterà ex-post sia contingenze future sia l'effettiva capacità dei singoli paesi di proporre progetti validi** da finanziare (come nel caso dei fondi destinati a ricerca e innovazione e alle infrastrutture).

ii. **Per l'Italia quest'ultimo tratto è una sfida importante:** sia le nostre imprese, in prevalenza piccole e poco innovative, che le nostre amministrazioni pubbliche sono in genere meno capaci di proporre progetti innovativi laddove i fondi europei sono distribuiti a mezzo di bandi.

2. **Permane l'assenza di una funzione di stabilizzazione ciclica e non vi sono strumenti specifici per l'area dell'euro** a fronte di asimmetrie cicliche nell'evoluzione di occupazione e disoccupazione, nonostante che siano stati in precedenza proposti e dibattuti. I soli passi in questa direzione sono nella **previsione di una funzione europea di stabilizzazione degli investimenti pubblici**: gli importi sono però relativamente contenuti; per l'Italia, una sfida deriverà anche dalla sua capacità di proposta e spesa per investimenti finanziabili.

3. Si mira a **semplificazione e aumento trasparenza struttura del bilancio** (con minore frammentazione dei programmi e delle fonti di finanziamento), **riduzione oneri amministrativi** per i beneficiari e per le autorità di gestione (con norme più coerenti e omogenee tra programmi) e **accrescimento flessibilità** (sia all'interno dei singoli programmi sia tra programmi) a fronte di eventi imprevisti e nuove emergenze. In quest'ultimo ambito, si mira anche a un **maggiore collegamento con priorità di *policy* man mano concordate, nell'ambito del cd semestre europeo e dei piani nazionali di riforma:** viene tra l'altro anche previsto un **programma di sostegno alle riforme.**

i. Il raggiungimento di un accordo sull'intero pacchetto in discussione è improbabile, date anche le scadenze di Parlamento e Commissione Europei (la proposta di bilancio 2021-2027 deve essere approvata sia dal Consiglio, all'unanimità, sia dal Parlamento europeo, a maggioranza

assoluta e la prossima discussione in Consiglio si svolgerà il 20-21 giugno 2019). È però più realistico il raggiungimento degli accordi sui regolamenti operativi dei diversi singoli programmi e fondi, il che utilmente potrà evitare – o quantomeno ridurre – il rischio di una forte caduta della spesa effettiva all'avvio del nuovo periodo di spesa (Figura 1).

ii. A valle di questo iter **gli Stati membri dovranno comunque poi approvare i propri Programmi operativi e l'accumulo di ritardi in questa fase è un tratto tipico dell'Italia**, che, ad esempio, nel ciclo 2014-2020 ha visto due terzi dei 75 programmi comunitari co-finanziati dai fondi ESIF 2014-2020[1] approvati solo nel 2015. Ciò poi finisce col riflettersi sia sulla **velocità di realizzazione degli interventi** (Tavola 2) che sulla **qualità dei progetti;** la prassi di molte amministrazioni che gestiscono i programmi di utilizzare, soprattutto negli ultimi anni del ciclo, i cd progetti sponda riesce spesso ad evitare la perdita dei fondi europei, ma non sempre salvaguarda la qualità intrinseca degli interventi medesimi (Banca d'Italia, 2017).

## 2. Le principali novità in dettaglio

Le modifiche al sistema di finanziamento della UE

1. Nel bilancio dell'Unione sono attualmente considerate come risorse proprie tanto i dazi doganali quanto i contributi nazionali basati sul gettito dell'IVA e sul reddito nazionale lordo. La Commissione propone di: i) **ampliare la propria quota di gettito dei dazi doganali**, dimezzando (al 10 per cento) la quota trattenuta dagli Stati membri a titolo di spese di riscossione; ii) **semplificare i contributi nazionali basate sull'IVA e sul reddito nazionale, eliminando progressivamente tutte le correzioni e le riduzioni forfettarie di cui beneficiano alcuni Stati membri**; iii) **istituire tre nuove risorse proprie**. In particolare, confluirebbero nel bilancio della UE: una quota pari al 20 per cento delle entrate provenienti dal **sistema di scambio delle quote di emissioni nocive**; un'entrata pari al 3 per cento della base imponibile armonizzata delle **imposte sulle società** (in corso di definizione); **un'imposta sugli imballaggi in plastica** non riciclati, pari a 0,8 euro per kg.

[1] Nel ciclo 2014-2020, i fondi ESIF (*European Structural and Investment Funds*) rappresentano la voce più rilevante del bilancio dell'Unione Europea (circa il 43 per cento del totale). Tra gli ESIF, 4 fondi sono destinati alla coesione economica, sociale e territoriale (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Fondo Sociale Europeo, Fondo di Coesione, *Youth Employment Initiative*), mentre altri 2 sono rivolti al settore primario (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale, Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca).

Complessivamente le nuove entrate fornirebbero un gettito di 22 miliardi, pari al 12 per cento delle entrate della UE.

2. Nel complesso è da valutare positivamente l'aumento di **peso di fonti di finanziamento più chiaramente collegabili alla sfera decisionale europea:**

    i. **La definizione di una base imponibile consolidata armonizzata per la tassazione societaria migliora la trasparenza dei sistemi fiscali nazionali** ed è in linea con gli interventi della UE per contrastare l'elusione fiscale; **appare quindi giustificata l'applicazione di un prelievo a livello europeo**, in considerazione dei vantaggi del mercato unico per le imprese che operano **in un contesto multinazionale**. I tempi per la definizione di un accordo su tali materie possono però essere non immediati.

    ii. **Anche il collegamento tra risorse proprie dell'UE e tutela dell'ambiente, che è un bene pubblico che travalica i confini nazionali, è ragionevole**. L'imposta sugli imballaggi in plastica non differenziati contribuirebbe a dare attuazione alla strategia europea per la plastica nell'economia circolare (presentata nel gennaio del 2018), poiché incentiverebbe i singoli paesi a ridurre la quota di plastica smaltita in discarica o in inceneritore (in Italia, nel 2016, il 37 e il 34 per cento, rispettivamente, contro il 27 e il 42 in Europa). In via di principio potrebbe aver senso l'applicazione dell'imposta anche a tutti i prodotti in plastica, e non solo agli imballaggi (che in Europa rappresentano il 40 per cento della domanda complessiva)[2]. In prospettiva tuttavia, nella misura in cui l'incentivo a contenere la produzione di rifiuti in plastica sarà efficace, il gettito dell'imposta si ridurrà.

    iii. **Similmente ragionevole (data la dimensione plurinazionale delle politiche di contrasto delle emissioni) è la proposta di destinare alla raccolta di nuove risorse il 20 per cento delle entrate provenienti dal**

---

[2] Secondo *PlasticsEurope*, nel 2017 la domanda complessiva di plastica in Italia è stata pari a 7,3 milioni di tonnellate (sui 52M europei). Di queste circa 2,1 milioni sono imballaggi (COREPLA) su cui già grava un contributo ambientale che i produttori di imballaggi devono versare al CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi) per finanziare gli oneri della raccolta differenziata, per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio. Questo contributo oscillava nel 2019 tra i 150 e i 369 €/t (in base al livello di potenziale di riciclo). Un'eventuale tassazione andrebbe quindi ad aggiungersi a tale contributo: gli spazi ci sono considerando che il contributo di 263€ alla tonnellata per gli imballaggi domestici comporta un costo aggiuntivo per una bottiglia di plastica da 1,5 litri di poco più di un centesimo. Immaginando un'imposta che raddoppi il contributo CONAI minimo (150€/t) si potrebbero in teoria ricavare sui soli imballaggi 315 milioni di €.

**sistema di scambio delle quote di emissioni di carbonio**. Le entrate derivano dalla cessione dei permessi di emissione i cui prezzi sono molto cresciuti per le aspettative degli operatori sugli effetti della Riserva di stabilità (che prevede un progressivo ritiro di quote per spingerne i prezzi verso l'alto[3]). Non è però chiaro per quanto tempo i prezzi rimarranno su questi livelli, tenendo conto che: i) la loro rapida crescita nel corso del 2018 è stata probabilmente sospinta da un "effetto anticipazione" che scontava i nuovi tagli sui volumi di permessi nel corso del 2019; ii) il rallentamento economico europeo e la conseguente riduzione della domanda di energia ridurrebbe la domanda di permessi deprimendo le quotazioni.

Il programma di sostegno alle riforme

1. Con una dotazione complessiva di 25 miliardi i**l programma di sostegno alle riforme si pone l'obiettivo di favorire** (con tre strumenti distinti) **la realizzazione di riforme strutturali**. Riconoscendo che l'attuazione delle riforme rimane di competenza nazionale, l'iniziativa della Commissione trova giustificazione nel fatto che la crisi ha dimostrato come le mancate riforme in un paese possa avere ricadute negative sugli altri, soprattutto all'interno dell'area dell'euro, e nella constatazione che le raccomandazioni rivolte ai singoli paesi nell'ambito del semestre europeo vengono spesso disattese.

2. Lo **strumento per la realizzazione delle riforme** fornisce **assistenza finanziaria** agli Stati membri **per attuare le riforme strutturali individuate nell'ambito del semestre europeo**. Le riforme sono proposte volontariamente dagli Stati (scegliendo tra quelle individuate nel processo del semestre europeo) che devono fornire alla Commissione un piano dettagliato delle principali tappe di attuazione e tempistiche di completamento. L'orizzonte di azione è triennale. Dialogando con lo Stato membro, spetterà alla Commissione valutare e approvare la proposta e stabilire il contributo finanziario assegnato. L'inserimento nel contesto del semestre europeo garantirebbe anche la coerenza con le regole del Patto di stabilità e crescita.

    i. L'orizzonte triennale e la condizionalità del finanziamento all'attuazione della riforma potrebbero essere fonti di criticità: gli Stati membri

[3] Nel 2018 l'Italia ha visto un valore record dei proventi delle aste pari a 1,4 miliardi di euro (con prezzi medi di collocazione superiori ai 15 euro/ton di CO2, a fronte di un prezzo che ha oscillato intorno ai 5/6 euro negli ultimi sei anni). Nel 2019, per la contrazione dei volumi prevista (-16 per cento rispetto al 2017), i proventi dovrebbero ridursi a meno che il prezzo delle emissioni si porti al di sopra dei 28 €/ton. Ipotizzando che si realizzi lo stesso prezzo medio del 2018 e calcolando una riduzione del 16 per cento sui volumi del 2017, ci si può attendere che nel 2019 il nostro paese potrebbe ricavare dalle aste 1,2 miliardi di euro. Destinando il 20 per cento di tali ammontare si raccoglierebbero circa 250 milioni di €.

potrebbero scegliere riforme "facili", rinunciando a progetti più ambiziosi ma meno immediati; l'erogazione del flusso finanziario a sua volta, se troppo posticipata per contenere i rischi di azzardo morale, potrebbe non supportare gli sforzi riformatori nelle fasi inziali e spesso più complesse di avvio delle riforme.

3. Lo **strumento di assistenza tecnica**, che sostituisce l'attuale programma di sostegno alle riforme strutturali, fornisce, su richiesta degli Stati membri, assistenza tecnica circa il disegno e le modalità di attuazione di riforme in campo istituzionale, amministrativo ed economico. L'assistenza viene fornita da competenze specialistiche interne alla Commissione, eventualmente anche in collaborazione con consulenti esterni.

4. Lo **strumento di convergenza** fornisce assistenza tecnica e finanziaria agli Stati membri che intendono aderire all'area dell'euro. Le richieste dovranno seguire le regole previste per i due precedenti strumenti.

La funzione europea di stabilizzazione degli investimenti pubblici

1. La Commissione propone anche **l'introduzione di una funzione europea di stabilizzazione degli investimenti pubblici**, che opererebbe attraverso due componenti: la prima consentirebbe di attivare **prestiti agevolati** *back to back* con garanzia a carico del bilancio della UE fino a un massimo di 30 miliardi complessivamente per tutti i paesi nell'arco del settennio; la seconda erogherebbe sovvenzioni per il pagamento della spesa per interessi. Questa seconda componente verrebbe finanziata con contributi degli Stati membri commisurati ad una quota del reddito monetario assegnato alle rispettive banche centrali. Per evitare fenomeni di azzardo morale e per assicurare la coerenza con le regole del Patto di stabilità e crescita, **l'accesso** alla funzione di stabilizzazione degli investimenti **sarebbe consentito solo ai paesi che rispettano il quadro di sorveglianza macroeconomica e di bilancio**; l'attivazione avverrebbe in maniera rapida ed automatica sulla base di parametri predefiniti. In prospettiva questa nuova funzione di stabilizzazione potrebbe essere integrata da ulteriori fonti di finanziamento esterne al bilancio dell'UE e da un eventuale meccanismo di assicurazione volontaria istituito dagli Stati membri.

2. L'esperienza recente ha confermato **che la spesa pubblica per investimenti viene drasticamente ridimensionata in periodi di crisi**, con effetti negativi sulla crescita e sulla produttività a più lungo termine: fra il 2008 e il 2017 tale spesa è diminuita dal 3,3 al 2,6 per cento del PIL nell'area dell'euro; il calo è stato ancora più marcato per l'Italia (dal 3,0 al 2,0 per cento del PIL).

3. La creazione di nuovi strumenti comuni per affrontare gravi shock asimmetrici, in un contesto in cui i meccanismi nazionali di stabilizzazione potrebbero essere deboli o indisponibili, va pertanto incoraggiata. **L'efficacia di questi interventi dipende tuttavia dalla tempestività** con cui essi vengono realizzati: gli intervalli lunghi e variabili che intercorrono fra la progettazione delle opere e la loro effettiva esecuzione rischia di rendere tali misure pro-cicliche. **È inoltre altrettanto importante selezionare accuratamente le priorità di intervento**, all'interno di una strategia complessiva che tenga conto anche degli altri strumenti di incentivazione attualmente esistenti. Dalle modalità di selezione degli interventi dipende in modo cruciale la capacità di attrarre anche investimenti privati.

4. La funzione di stabilizzazione degli investimenti pubblici svolge un ruolo complementare e distinto rispetto al Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), che rappresenta il principale strumento di attuazione del cosiddetto Piano Juncker e che non riguarda i soli investimenti pubblici. A marzo 2019, attraverso il FEIS, risultavano approvati finanziamenti per 72 miliardi che dovrebbero attivare investimenti per 389 miliardi (a fronte dei 500 previsti entro il 2020). L'Italia risulta il nono paese per quota di investimenti mobilitati attraverso il FEIS in rapporto al PIL (il primo è la Grecia, il secondo l'Estonia).

Le politiche di coesione

1. Le politiche di coesione dovrebbero continuare a interessare potenzialmente tutte le regioni europee, anche quelle all'interno di paesi più ricchi, con una suddivisione dei territori, come nel corrente ciclo, in tre fasce, "meno sviluppati", "in transizione" e "più sviluppati". **L'allocazione dei fondi tra le regioni continuerebbe a essere largamente basata sul PIL pro capite (81 per cento del peso), ma verrebbero aggiunti nuovi criteri**, legati in particolare al **mercato del lavoro** (disoccupazione, disoccupazione giovanile, livello di istruzione; peso: 15 per cento), all'accoglienza di **migranti** (3 per cento) e all'emissione di **gas serra** (1 per cento).

    a. **Le risorse comunitarie dei fondi FESR e FSE a disposizione dell'Italia per il ciclo 2021-2027 ammonterebbero a 38,6 miliardi (a prezzi del 2018), un dato in crescita del 6 per cento rispetto al precedente ciclo**. Su tale risultato influiscono due aspetti:

        i. Nel ciclo 2014-2020 le risorse destinate alle regioni "meno sviluppate" del nostro Paese (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) sono state inferiori in termini pro capite rispetto alla media europea di tale gruppo di regioni per via del fatto

che le regioni dell'Europa orientale (il gruppo più numeroso all'interno di tale categoria) erano anche destinatarie del Fondo di Coesione, attribuito solo ai paesi il cui PIL pro capite non supera il 90 per cento della media europea. Nella proposta post-2020, la riduzione relativa del Fondo di Coesione a favore degli altri fondi strutturali (FESR e FSE+) nonché l'utilizzo di ulteriori criteri oltre al PIL pro capite (in particolare il tasso di disoccupazione, molto elevato nel Mezzogiorno), avvantaggerà le regioni italiane rispetto a molte regioni dell'Est Europa.

ii. **Rispetto al ciclo precedente, l'Italia registra inoltre il declassamento di alcune regioni**, in particolare Molise e Sardegna da regioni "in transizione" a "meno sviluppate", e Umbria e Marche da regioni "più sviluppate" a "in transizione". I primi tre casi sono imputabili a una performance economica relativamente peggiore rispetto alla media europea. Nel caso delle Marche vi influisce anche il previsto ampliamento della fascia delle regioni "in transizione", che interesserebbe quelle il cui PIL pro capite è compreso tra il 75 e il 100 per cento della media dell'UE27 (fino al 90 nel ciclo 2014-2020).

b. **Il tasso di co-finanziamento degli Stati membri verrebbe aumentato e riportato ai livelli precedenti la crisi**. Seppur ridotta nel ciclo 2014-2020, **la quota di co-finanziamento nazionale in Italia era già più elevata della media europea** (Albanese e de Blasio, 2017).

i. L'elevato co-finanziamento ha in Italia rappresentato tradizionalmente una modalità per vincolare risorse nazionali in favore degli interventi per lo sviluppo territoriale. **L'effetto di allineamento degli incentivi insito nel cofinanziamento,** per cui chi riceve i trasferimenti contribuisce al progetto anche con risorse proprie, **è nel caso italiano ridotto dal disallineamento tra soggetti pubblici con responsabilità di co-finanziamento (principalmente lo Stato) e quelli a cui compete l'attuazione dei programmi** (in primis, le Regioni; cfr. Banca d'Italia, 2018).

ii. I vincoli di finanza pubblica possono ostacolare l'esecuzione dei programmi comunitari, a causa della difficoltà di reperire le risorse da destinare al co-finanziamento nazionale dei fondi europei. Una forma indiretta di "protezione" degli investimenti sostenuti dal

cofinanziamento nazionale (che sulla base delle dotazioni del ciclo 2014-2020 è stimabile aver rappresentato lo 0,3% medio annuo del PIL) potrebbe venire dalla funzione di stabilizzazione degli investimenti pubblici prima discussa.

2. **Le priorità di investimento verrebbero accorpate e si ridurrebbero dagli attuali undici Obiettivi tematici a cinque**: 1) promozione **dell'innovazione** e supporto alle imprese; 2) transizione verso un'economia più rispettosa **dell'ambiente** e a basse emissioni di carbonio; 3) investimenti sulla mobilità e la connettività; 4) supporto **all'occupazione**, alla **formazione** e **all'inclusione** sociale; 5) sostegno alle strategie di **sviluppo locale** e allo sviluppo **urbano** sostenibile. I primi due obiettivi raccoglierebbero tra il 65-85 per cento delle risorse del FESR.

    i. Tale innovazione potrebbe comportare un'ulteriore riduzione delle risorse destinate dalla politica di coesione alle infrastrutture di trasporto; già nel ciclo in corso la loro quota si è sensibilmente ridotta rispetto al ciclo precedente. A causa di tempi di esecuzione particolarmente lunghi nel nostro Paese, la realizzazione di infrastrutture complesse spesso non si adatta ai tempi della programmazione europea (Banca d'Italia, 2014). La distribuzione esatta delle risorse tra gli obiettivi, seppur vincolata dai regolamenti europei, rimane comunque una prerogativa degli Stati e delle Regioni, decisa attraverso il cd. Accordo di partenariato.

3. Nella **proposta di regolamento sulle disposizioni comuni per sette fondi** UE (FESR, FC, FSE+, FEAMP, AMIF, ISF, BMVI)[4] sono previsti vari interventi per **la semplificazione delle procedure e la riduzione dei controlli** (sulla base del principio del cd. Audit unico), al fine di evitare duplicazioni e oneri eccessivi per i beneficiari dei progetti. Tra esse rientra la possibilità di usare **le opzioni di costo semplificate**, in modo che le imprese possano essere a posteriori rimborsate senza dover presentare ogni singola fattura, potendo utilizzare costi fissi e stime per il costo del personale, i canoni di locazione o le assicurazioni, riducendo la quantità di verifiche necessarie. Si ridurrebbe così la complessità amministrativa dei programmi, elemento che nel caso italiano è considerato da tutti gli operatori coinvolti come uno degli ostacoli più rilevanti. Il contrasto all'altrettanto diffuso rischio di corruzione andrà affidato ad altri strumenti meno burocratici.

---

[4] Si tratta rispettivamente del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), del Fondo di coesione (FC), del Fondo sociale europeo plus (FSE+), del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), del Fondo asilo, migrazione e integrazione (AMIF), del Fondo sicurezza interna (ISF) e del Fondo per la gestione delle frontiere e dei visti (BMVI). Essa non riguarderà invece il fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

4. Sempre a fini di maggior flessibilità e semplificazione, **i programmi acquisirebbero una durata quinquennale**, al termine dei quali si terrebbe **una valutazione intermedia** (*mid-term review*) **e una riprogrammazione per gli ultimi due anni**. Per **l'Italia**, dove alla fine del quinto anno dell'attuale ciclo di programmazione la spesa effettuata ammontava al 22,9 per cento della dotazione disponibile, **la quota di risorse da ri-programmare potrebbe essere significativa**.

5. **È previsto infine un maggior legame tra la politica di coesione e le raccomandazioni formulate ai paesi membri nell'ambito del Semestre europeo**, sia nella fase di programmazione iniziale sia nella riprogrammazione successiva alla *mid-term review*. Sarebbero mantenute sia le **condizionalità ex-ante**[5], rinominate condizioni abilitanti e ridotte in numero a circa 20 (la metà rispetto al ciclo 2014-2020), sia le misure volte a vincolare l'erogazione dei fondi al rispetto delle regole della *governance* economica europea (cd. **condizionalità macroeconomica**), che prevedono la possibilità di sospendere gli impegni o i pagamenti a uno o più programmi di uno Stato membro nel caso in cui esso non adotti azioni efficaci per correggere un eventuale disavanzo eccessivo o non adempia a un programma di aggiustamento macroeconomico. La decisione sulla sospensione spetta al Consiglio su proposta della Commissione; come già accaduto nel corso del 2016 nei confronti di Spagna e Portogallo, la richiesta di sospensione può essere archiviata se lo Stato membro si attiva per rimuovere le cause alla base della richiesta stessa[6].

    i. Una valutazione dell'impatto delle condizionalità ex-ante, introdotte nel ciclo 2014-2020, non è ancora possibile, soprattutto per la mancanza di evidenze sull'esecuzione dei piani di azione (ovvero di quegli interventi che le autorità di gestione dei programmi si sono impegnati ad attuare per il superamento delle condizionalità non soddisfatte). Considerazioni analoghe possono valere per la nuova proposta di legare i fondi di coesione al rispetto dello Stato di diritto.

    ii. La condizionalità macroeconomica può avere **un potenziale impatto pro-ciclico,** nella misura in cui lo sforamento del deficit avvenga per via d'una contrazione ciclica.

6. Le politiche di coesione rientrano tra i cd. interventi *place-based* cioè quelli diretti a un'area territoriale ben definita, allo scopo di aumentarne il potenziale produttivo,

---

5 Si tratta prevalentemente di condizioni di carattere normativo, amministrativo e organizzativo che fanno riferimento ai singoli OT della programmazione. Il mancato rispetto dei requisiti può provocare la sospensione dei pagamenti intermedi da parte della Commissione.

6 Nel novembre del 2016 la Commissione ha ritenuto che le misure di bilancio adottate dai due Stati membri fossero conformi alle decisioni adottate dal Consiglio nell'agosto dello stesso anno, che richiedevano ai due paesi la riduzione del disavanzo.

attraverso investimenti nel capitale fisico, umano e sociale (soprattutto istituzionale). **Il dibattito pubblico sulle politiche di coesione si concentra spesso sulla capacità di spesa di tali fondi, mentre viene meno dibattuto il loro effetto sulla performance dei territori dove si interviene.** Le valutazioni controfattuali svolte in Italia e in Europa evidenziano un **impatto stimato, per il complesso dell'Europa, in media positivo** (Becker et al., 2010; Pellegrini et al., 2013). **Esso è però più elevato nelle regioni "meno sviluppate" dell'Europa, mentre i risultati per le regioni italiane sono generalmente meno favorevoli** (Barone et al., 2016). Tale deficit di efficacia non è però specifico delle politiche definite in sede europea, essendo presente e a volte più marcato anche per quegli interventi definiti esclusivamente a livello nazionale (Legge 488, Contratti di programma e Patti territoriali[7]). **Le cause di una ridotta efficacia possono essere molteplici**. Un tema ampiamente discusso in Italia è quello della effettiva "**addizionalità" degli interventi** e quindi della adeguatezza della spesa**;** sebbene durante la crisi le risorse disponibili si siano effettivamente ridotte, in un orizzonte di più lungo periodo, la spesa delle politiche per il Mezzogiorno sembra essere stata analoga nelle principali fasi di riduzione, stabilità e aumento del divario Centro nord-Mezzogiorno registrate a partire dal secondo dopoguerra (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2017). Vari studi hanno invece sottolineato il tema della **qualità istituzionale** (Becker et al., 2013; Rodríguez-Pose e Garcilazo, 2015), le cui carenze, oltre ad operare direttamente sul potenziale di crescita del sistema economico locale, influenzano la capacità di fornire in modo efficiente beni pubblici e progettare in modo adeguato le politiche pubbliche.

---

7 Cfr. ad esempio Bronzini e de Blasio, 2006; Andini e de Blasio, 2014; Accetturo e de Blasio, 2012.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI


Accetturo A., de Blasio, G. (2012). Policies for local development: An evaluation of Italy's Patti Territoriali. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 42(1-2), pp. 15-26.

Agenzia per la Coesione Territoriale (2017). Relazione annuale CPT, Temi CPT n. 4.

Albanese G., de Blasio G. (2017). I programmi comunitari 2014-2020: un confronto internazionale. *EyesReg*, Vol.7, N.2.

Andini M., de Blasio G. (2016). Local development that money cannot buy: Italy's Contratti di Programma. *Journal of Economic Geography*, vol. 16(2), pp. 365-393.

Banca d'Italia (2014). L'economia delle regioni italiane, *Economie regionali*, n. 43.

Banca d'Italia (2017). L'economia delle regioni italiane, *Economie regionali*, n. 23.

Banca d'Italia (2018). L'economia delle regioni italiane, *Economie regionali*, n. 23.

Barone G., David F., de Blasio G. (2016). Boulevard of broken dreams. The end of EU funding (1997: Abruzzi, Italy). *Regional Science and Urban Economics*, vol. 60 (2016), pp. 31-38.

Becker S. O., Egger P. H., von Ehrlich M. (2010). Going NUTS: The effect of EU structural funds on regional performance. *Journal of Public Economics,* vol. 94, 578-590.

Becker S. O., Egger P. H., von Ehrlich M. (2013). Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: A regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects. *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 5(4), pp. 29-77.

Bronzini R., de Blasio G. (2006). Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/92. Journal of Urban Economics, vol. 60(2), pp. 327-349.

Pellegrini G., Terribile F., Tarola O., Muccigrosso T, Busillo F (2013). Measuring the effects of European Regional Policy on economic growth: a regression discontinuity approach. *Papers in Regional Science*, vol. 92, pp. 217-233.

Rodriguez-Pose A., Garcilazo E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, vol. 49(8), pp. 1274-1290.

*TAVOLE E FIGURE*

Tavola 1

| | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2011-2017 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Contributo netto | Incidenza contrib. netto su RNL | Contributo netto | Incidenza contrib. netto su RNL | Contributo netto | Incidenza contrib. netto su RNL | Contributo netto | Incidenza contrib. netto su RNL | Contributo netto | Incidenza contrib. netto su RNL | Contributo netto | Incidenza contrib. netto su RNL | Contributo netto | Incidenza contrib. netto su RNL | Contributo netto | Incidenza contrib. netto su RNL |
| Belgio | -2'732,9 | -0,71% | -2'903,3 | -0,73% | -2'816,0 | -0,72% | -3'088,9 | -0,77% | -3'245,5 | -0,78% | -3'301,2 | -0,78% | -2'558,4 | -0,58% | -20'646,2 | -0,72% |
| Bulgaria | 699,8 | 1,81% | 1'303,2 | 3,26% | 1'483,4 | 3,60% | 1'774,7 | 4,33% | 2'229,1 | 5,21% | 1'980,0 | 4,00% | 1'429,7 | 2,84% | 10'799,0 | 3,60% |
| Rep. Ceca | 1'329,7 | 0,88% | 2'920,0 | 1,94% | 3'260,6 | 2,23% | 2'800,9 | 1,94% | 5'450,6 | 3,60% | 3'083,2 | 1,87% | 2'330,0 | 1,29% | 21'155,0 | 1,94% |
| Danimarca | -1'026,2 | -0,41% | -1'306,9 | -0,51% | -1'514,4 | -0,58% | -963,6 | -0,37% | -962,4 | -0,35% | -1'171,8 | -0,41% | -869,2 | -0,30% | -7'834,4 | -0,42% |
| Germania | -11'178,3 | -0,40% | -14'149,1 | -0,50% | -16'513,5 | -0,57% | -16'913,1 | -0,57% | -16'273,8 | -0,53% | -17'535,4 | -0,55% | -12'984,0 | -0,39% | -105'547,2 | -0,50% |
| Estonia | 337,4 | 2,17% | 771,2 | 4,55% | 753,8 | 4,13% | 453,9 | 2,38% | 220,9 | 1,10% | 455,4 | 2,22% | 454,9 | 2,02% | 3'447,6 | 2,50% |
| Irlanda | 258,2 | 0,18% | 532,0 | 0,37% | 101,3 | 0,07% | -224,0 | -0,14% | 41,4 | 0,02% | 24,3 | 0,01% | -295,4 | -0,12% | 437,8 | 0,04% |
| Grecia | 4'596,2 | 2,27% | 4'610,1 | 2,31% | 5'267,0 | 2,89% | 5'084,2 | 2,85% | 4'800,4 | 2,72% | 4'158,8 | 2,36% | 3'693,7 | 2,07% | 32'110,4 | 2,49% |
| Spagna | 2'467,6 | 0,23% | 3'421,4 | 0,33% | 2'289,5 | 0,22% | 125,6 | 0,01% | 3'270,3 | 0,30% | 418,7 | 0,04% | -69,1 | -0,01% | 11'923,0 | 0,16% |
| Francia | -6'797,4 | -0,32% | -8'757,3 | -0,41% | -9'392,0 | -0,44% | -8'325,0 | -0,38% | -7'033,2 | -0,32% | -10'182,5 | -0,45% | -4'757,4 | -0,20% | -55'244,8 | -0,36% |
| Croazia | | | | | 43,0 | | 140,0 | 0,34% | 190,7 | 0,44% | 475,3 | 1,08% | 235,5 | 0,50% | 1'084,6 | 0,49% |
| ITALIA | -6'633,7 | -0,41% | -5'723,4 | -0,36% | -4'863,6 | -0,30% | -5'757,7 | -0,36% | -4'407,8 | -0,27% | -4'391,3 | -0,26% | -4'322,9 | -0,25% | -36'100,2 | -0,31% |
| Cipro | -7,4 | -0,04% | -36,8 | -0,19% | 29,2 | 0,17% | 98,6 | 0,59% | -40,5 | -0,23% | 6,9 | 0,04% | 41,8 | 0,22% | 91,9 | 0,07% |
| Lettonia | 719,1 | 3,56% | 942,3 | 4,27% | 785,9 | 3,39% | 780,7 | 3,27% | 732,4 | 3,01% | 472,1 | 1,88% | 509,6 | 1,91% | 4'942,0 | 2,99% |
| Lituania | 1'340,2 | 4,45% | 1'480,2 | 4,58% | 1'466,7 | 4,31% | 1'494,4 | 4,22% | 471,7 | 1,32% | 1'071,0 | 2,89% | 1'210,1 | 3,00% | 8'524,2 | 3,48% |
| Lussemburgo | -71,2 | -0,26% | -77,3 | -0,27% | -74,0 | -0,26% | 72,4 | 0,25% | -100,8 | -0,29% | -13,5 | -0,04% | 20,3 | 0,06% | -244,1 | -0,11% |
| Ungheria | 4'371,8 | 4,58% | 3'227,3 | 3,42% | 4'883,4 | 5,00% | 5'584,4 | 5,55% | 4'520,9 | 4,28% | 3'465,1 | 3,19% | 3'063,3 | 2,59% | 29'116,2 | 4,04% |
| Malta | 60,6 | 0,91% | 65,1 | 0,94% | 80,8 | 1,11% | 169,9 | 2,23% | 21,0 | 0,26% | 107,7 | 1,15% | 100,4 | 0,96% | 606,4 | 1,07% |
| Paesi Bassi | -3'863,7 | -0,61% | -4'052,3 | -0,62% | -4'380,5 | -0,68% | -5'556,7 | -0,84% | -4'785,0 | -0,71% | -4'526,8 | -0,66% | -3'547,4 | -0,49% | -30'742,4 | -0,66% |
| Austria | -832,0 | -0,27% | -1'105,2 | -0,35% | -1'350,4 | -0,42% | -1'405,8 | -0,43% | -1'054,9 | -0,31% | -1'057,9 | -0,30% | -931,9 | -0,25% | -7'738,2 | -0,33% |
| Polonia | 10'832,6 | 3,00% | 11'799,4 | 3,19% | 11'935,8 | 3,14% | 13'386,2 | 3,38% | 9'001,3 | 2,10% | 6'466,5 | 1,58% | 8'175,7 | 1,83% | 71'597,4 | 2,58% |
| Portogallo | 2'952,8 | 1,71% | 4'994,1 | 3,04% | 4'339,8 | 2,59% | 3'124,7 | 1,83% | 875,4 | 0,50% | 1'624,1 | 0,90% | 2'406,3 | 1,27% | 20'316,3 | 1,66% |
| Romania | 1'414,2 | 1,07% | 1'970,2 | 1,50% | 4'067,0 | 2,89% | 4'449,0 | 3,04% | 5'055,4 | 3,21% | 5'804,4 | 3,52% | 3'330,6 | 1,82% | 26'090,7 | 2,47% |
| Slovenia | 437,2 | 1,20% | 524,7 | 1,47% | 379,6 | 1,06% | 737,8 | 2,01% | 516,3 | 1,35% | 129,7 | 0,33% | 105,5 | 0,25% | 2'830,9 | 1,07% |
| Slovacchia | 1'080,7 | 1,57% | 1'534,3 | 2,17% | 1'216,8 | 1,69% | 922,2 | 1,25% | 3'010,0 | 3,96% | 1'907,2 | 2,39% | 940,9 | 1,12% | 10'612,1 | 2,02% |
| Finlandia | -667,2 | -0,35% | -700,7 | -0,35% | -687,8 | -0,34% | -933,4 | -0,46% | -623,2 | -0,30% | -462,1 | -0,21% | -269,9 | -0,12% | -4'364,3 | -0,30% |
| Svezia | -1'605,7 | -0,39% | -2'217,3 | -0,51% | -2'582,2 | -0,57% | -2'315,6 | -0,52% | -2'271,2 | -0,50% | -2'145,1 | -0,46% | -1'690,0 | -0,35% | -14'827,1 | -0,47% |
| Regno Unito | -7'383,8 | -0,39% | -9'375,5 | -0,46% | -10'888,1 | -0,54% | -7'754,9 | -0,36% | -14'282,0 | -0,57% | -9'076,4 | -0,39% | -7'562,7 | -0,33% | -66'323,5 | -0,44% |
| Totali | -9'952,4 | 25,05% | -16'409,5 | 32,06% | -12'680,8 | 33,14% | 99'291,7 | 34,27% | -14'671,3 | 28,31% | -22'333,9 | 24,95% | -11'810,0 | 20,37% | -93'926,7 | -0,10% |

Fonte: Corte dei Conti, *Relazione annuale 2018. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, p. 44

Tavola 2

## Avanzamento dei programmi comunitari 2014-2020 nei paesi dell'UE-28 (1)

*(valori percentuali)*

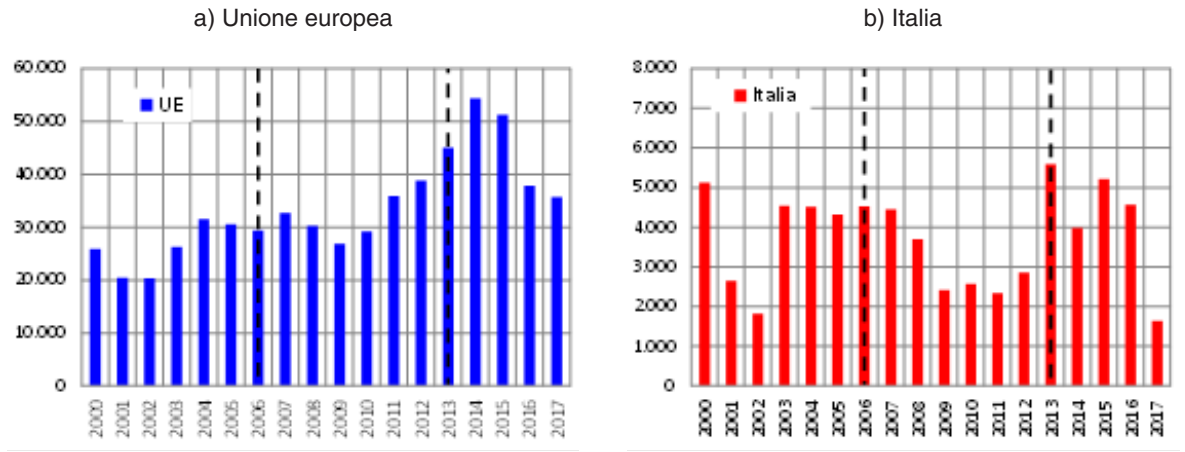
| | Risorse impegnate in progetti avviati o in fase di avvio (in % della dotazione) | | | | Spesa effettuata (in % della dotazione) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Italia | UE-28 | | | Italia | UE-28 | | |
| | | Media | Min | Max | | Media | Min | Max |
| 2015 | 5,0 | 8,9 | 0,3 | 35,8 | 0,6 | 1,8 | 0,0 | 15,9 |
| 2016 | 23,9 | 28,0 | 6,1 | 54,7 | 3,2 | 6,6 | 0,7 | 27,4 |
| 2017 | 42,8 | 52,3 | 31,3 | 95,8 | 8,8 | 14,8 | 4,8 | 40,9 |
| 2018 | 62,1 | 68,1 | 49,0 | 103,8 | 22,9 | 27,5 | 15,6 | 55,1 |

Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea.
(1) Si considerano i programmi co-finanziati dai fondi ESIF (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Fondo Sociale Europeo, Fondo di Coesione, *Youth Employment Initiative*, Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca).

Figure 2

## Spesa annua per finalità di coesione

*(milioni di euro)*




Source: Bech, M. L., Faruqui, U., Ougaar, F., & Picillo, C. (2018). *Payments are a-changin' but cash still rules*. p. 74. Bis Quarterly Review.

Grafica e stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia