



Dipartimento di Impresa e Management

Corso di laurea magistrale in Amministrazione, Finanza e Controllo

Cattedra di Scenari Macroeconomici Internazionali

**TRA OMOGENEITÀ ED ETEROGENEITÀ: UN'INDAGINE SULL'IMPATTO
DELLE POLITICHE DI COESIONE SULLO SVILUPPO REGIONALE
EUROPEO**

Prof. Mauro Visaggio

RELATORE

Prof. Marco De Giorgi

CORRELATORE

Vittorio Postiglione

CANDIDATO

Anno Accademico 2024/2025

Abstract

La presente tesi mira ad esaminare l'impatto delle politiche di coesione dell'Unione Europea sullo sviluppo regionale, con particolare attenzione al bilanciamento tra l'auspicata omogeneità di crescita e le persistenti eterogeneità territoriali. Attraverso un approccio multidisciplinare articolato in tre capitoli, lo studio vuole fornire un quadro completo e aggiornato sulla questione. In primo luogo (Cap. 1), viene ripercorsa la storia della politica di coesione europea, illustrandone i fondamenti normativi e gli strumenti operativi (fondi strutturali e d'investimento) volti a ridurre i divari regionali. Successivamente (Cap. 2), si analizza l'evoluzione delle disparità tra le regioni europee nel periodo che intercorre tra il 2000 ed il 2023, utilizzando indicatori chiave quali il PIL pro capite, il tasso di disoccupazione e l'aspettativa di vita, per valutare i progressi verso la convergenza. Infine (Cap.3), il lavoro confronta due realtà emblematiche: il Mezzogiorno d'Italia e la Polonia, esaminando come ciascuna abbia impiegato i fondi di coesione e quali effetti ne siano derivati in termini di sviluppo regionale. I risultati mostrano un panorama variegato: a fronte di significativi processi di crescita nelle regioni meno sviluppate dell'Europa orientale (come la Polonia), permangono anche persistenti differenze territoriali. Tali evidenze sollevano interrogativi sull'efficacia degli interventi finora attuati e suggeriscono la necessità di rivederne alcuni aspetti. Il lavoro si conclude sottolineando l'importanza di rafforzare i fattori di contesto affinché i fondi europei producano risultati migliori, e propone specifiche raccomandazioni per potenziare le strategie di coesione future.

Ringraziamenti

Desidero ringraziare tutte le persone che, a vario titolo, mi hanno sostenuto nel percorso che mi ha portato alla realizzazione di questa tesi.

Un ringraziamento speciale va al mio relatore, il Professor Mauro Visaggio, per l'attenzione costante, la disponibilità e la pazienza dimostrata durante tutto il percorso di redazione di questa tesi. I suoi consigli, sempre precisi e concreti, sono stati molto utili per affrontare e chiarire i passaggi più complessi del lavoro. La sua disponibilità al confronto e l'approccio pragmatico hanno contribuito in modo significativo a rendere più solido e coerente il percorso di scrittura di questa tesi.

Desidero inoltre rivolgere un sentito ringraziamento al Professor Marco De Giorgi, correlatore di questa tesi, per aver accompagnato con grande disponibilità e attenzione il mio percorso di ricerca. I suoi suggerimenti, sempre stimolanti e profondamente ancorati alla realtà, hanno contribuito ad arricchire il mio approccio ai temi trattati, incoraggiandomi ad approfondire aspetti che si sono rivelati decisivi per la qualità complessiva del lavoro. Il suo contributo è stato per me prezioso non solo sul piano accademico, ma anche su quello umano.

Ringrazio l'Università LUISS Guido Carli per avermi offerto un ambiente formativo stimolante, ricco di opportunità e spunti di crescita, sia sul piano accademico che personale.

Un ringraziamento sentito va alla mia famiglia, per il sostegno costante e la fiducia che non mi ha mai fatto mancare, e agli amici più vicini, per la loro presenza silenziosa ma fondamentale, soprattutto nei momenti più intensi di questo percorso.

A ciascuno di loro va la mia più sincera gratitudine.

Indice

<i>Introduzione</i>	7
<i>CAPITOLO 1 - COSTRUIRE L'EUROPA: FONDAMENTI, EVOLUZIONE E STRUMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE</i>	10
1.1. Introduzione ed obiettivi del capitolo	10
1.2. Le politiche di coesione: definizione, obiettivi e fondamenti giuridici	11
1.3. L'evoluzione storica della politica di coesione dell'Unione Europea	12
1.3.1. Il Trattato di Roma e i primi passi.....	13
1.3.2. L'affermazione del tema dello sviluppo regionale.....	14
1.3.3. L'istituzione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale	15
1.3.4. Il periodo delle cosiddette “riforme minori”	16
1.3.5. L'Atto Unico Europeo e il Pacchetto Delors I	16
1.3.6. Il Trattato di Maastricht e il Pacchetto Delors II	18
1.3.7. Agenda 2000 e le sfide dell'allargamento dell'Unione.....	20
1.3.8. La strategia di Lisbona: un'economia basata sulla conoscenza	21
1.3.9. Le novità introdotte nel 2006.....	22
1.3.10. Il Trattato di Lisbona	22
1.3.11. La Strategia Europa 2020.....	23
1.3.12. Dalla riforma del 2013 alla programmazione post-2020	25
1.4. I Fondi a Sostegno della Politica di Coesione presenti oggi: Fondi Strutturali Europei e Fondi Nazionali	27
1.4.1. Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).....	28
1.4.2. Il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+).....	29
1.4.3. Il Fondo di Coesione	31
1.4.4. Il Just Transition Fund (JTF)	32
1.4.5. Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)	34
1.4.6. Il Fondo di Rotazione	35

CAPITOLO 2 - SFIDE ALLA CONVERGENZA: IL MOSAICO IRRISOLTO DELLE REGIONI EUROPEE..... 37

2.1. Introduzione ed obiettivi del capitolo	37
2.2. Il divario territoriale: i motivi dietro la scelta degli indicatori	38
2.2.1. PIL pro-capite	38
2.2.2. Tasso di disoccupazione	41
2.2.3. Aspettativa di vita alla nascita	42
2.3. La situazione dei paesi attualmente membri dell'Unione Europea nell'anno 2000	43
2.4. Analisi della crescita regionale	48
2.4.1 I paesi dell'Est.....	48
2.4.2. I paesi del Mediterraneo	53
2.4.3. I paesi del Centro-Nord	59
2.5. Tendenze all'omogeneità o eterogeneità nei percorsi di crescita	62

CAPITOLO 3 – CONVERGENZA A DUE VELOCITÀ: IL MEZZOGIORNO D'ITALIA E LA POLONIA A CONFRONTO (CASO STUDIO)..... 66

3.1. Introduzione ed obiettivi del capitolo	66
3.2. Perché confrontare Mezzogiorno e Polonia: condizioni iniziali e contesto di riferimento.....	67
3.3. Risorse finanziarie ricevute: volumi e utilizzo dei fondi di coesione	69
3.4. Strategie di attuazione e differenze istituzionali: modelli di governance e capacità amministrativa.....	72
3.5. Risultati a confronto: convergenza o divergenza?	75
3.5.1. PIL pro capite	75
3.5.2. Tasso di disoccupazione.....	78
3.5.3. Aspettativa di vita alla nascita	80
3.5.4. Sintesi dei risultati	82
3.6. Fattori di successo e insuccesso: cosa ha funzionato e cosa no	83
3.7. Un confronto emblematico per l'eterogeneità degli impatti della coesione ..	86

<i>Conclusioni</i>	88
<i>Bibliografia</i>	91

Introduzione

La costruzione dell'integrazione europea è stata sin dalle sue origini accompagnata dalla consapevolezza delle profonde disparità di sviluppo che caratterizzano il continente. Il principio di coesione territoriale incarna l'idea che l'integrazione economica e politica dell'Europa debba procedere parallelamente alla promozione di uno sviluppo equilibrato tra le diverse aree, affinché i benefici del mercato unico e dell'unione economica non si concentrino esclusivamente nelle regioni più forti, ma siano distribuiti in modo equo su tutto il territorio.

In tale prospettiva, la politica di coesione europea è divenuta nel tempo lo strumento privilegiato per perseguire questi obiettivi, affermandosi oggi come uno dei principali pilastri dell'azione comunitaria, sia in termini di impegno finanziario sia per estensione geografica e orizzonte temporale. Si tratta, infatti, di uno dei più vasti programmi di investimento pubblico al mondo. Nonostante l'impegno profuso e le ingenti risorse mobilitate nel corso degli anni, ampie disparità permangono, tanto tra paesi europei quanto all'interno degli stessi Stati membri. Ancora oggi esistono regioni in cui il reddito pro capite e i livelli occupazionali restano sensibilmente inferiori alla media europea, mentre altre aree presentano indici di sviluppo comparabili a quelli delle zone economicamente più avanzate a livello globale. Dopo oltre tre decenni di politiche di coesione, le disuguaglianze economiche e sociali restano una realtà consolidata, rappresentando un fattore di fragilità che rischia di compromettere la stessa stabilità del progetto europeo. In questo contesto, il caso italiano appare particolarmente emblematico: il Mezzogiorno, con circa venti milioni di abitanti, rappresenta ancora oggi la più vasta area strutturalmente depressa d'Europa, mantenendo una condizione di arretratezza economica e sociale cronica rispetto sia al resto del Paese sia alla media dell'Unione.

Questo scenario di persistenti squilibri territoriali rende ancora più urgente la necessità di interrogarsi sugli esiti effettivi della politica di coesione europea. Da queste riflessioni parte la domanda di ricerca centrale che guida la presente tesi: l'impatto della politica di coesione europea è stato (circa) omogeneo oppure eterogeneo tra le regioni d'Europa?

Questo interrogativo non rappresenta soltanto un tema di interesse accademico, ma si inserisce nel cuore del dibattito politico europeo. Nella letteratura economica e politica, come nel dibattito pubblico, convivono infatti posizioni molto divergenti sull'efficacia

della politica di coesione. Da un lato, le istituzioni europee pongono l'accento sui risultati positivi conseguiti dalla politica di coesione in termini di sviluppo regionale e di riduzione delle disparità, sostenendo che tali strumenti non solo abbiano contribuito ad attenuare i divari tra le regioni, ma restino tuttora essenziali per sostenere una crescita bilanciata all'interno dell'Unione. In questa prospettiva, la politica di coesione viene considerata una condizione necessaria– seppur non sufficiente – per garantire che l'integrazione economica si traduca in benefici diffusi e duraturi per tutte le aree del continente, evitando che alcune regioni rimangano escluse dai processi di modernizzazione e sviluppo. Dall'altro lato, non mancano visioni critiche che evidenziano come, a fronte di rilevanti investimenti, i risultati conseguiti siano stati in molti casi inferiori alle attese. Le posizioni più radicali arrivano a descrivere la politica di coesione come un enorme spreco di risorse pubbliche, contraddistinta da elevati costi di gestione e burocratizzazione, e priva di prove conclusive circa un suo impatto strutturale duraturo sulla crescita delle regioni beneficiarie. In un contesto caratterizzato da tali valutazioni discordanti, diventa ancora più importante condurre un'analisi in grado di stabilire dove ed in che misura la politica di coesione abbia prodotto risultati concreti.

Per affrontare questi interrogativi, la presente ricerca adotta un approccio metodologico differenziato, articolato nei tre capitoli che compongono la tesi.

In primo luogo, il Capitolo 1 si concentra sulla ricostruzione storica e normativa della politica di coesione, ripercorrendone le origini e l'evoluzione nell'ambito del processo di integrazione europea. Questo percorso permetterà di comprendere come la coesione sia divenuta un pilastro dell'impianto comunitario, delineandone gli obiettivi e i principali strumenti operativi.

In secondo luogo, il Capitolo 2 propone un'analisi di tipo quantitativo, orientata a valutare gli effetti della politica di coesione sulle diverse regioni europee. Attraverso l'analisi dei dati, si cercherà di verificare se e in quale misura si siano verificati processi di convergenza territoriale, o se al contrario persistano fenomeni di divergenza tra regioni, anche all'interno dei singoli Stati membri.

Infine, il Capitolo 3 adotta un approccio di studio di caso comparativo, concentrandosi sull'analisi di due contesti emblematici: il Mezzogiorno d'Italia e la Polonia. Il primo rappresenta il caso di un'area economicamente arretrata situata in un Paese fondatore dell'Unione, con una lunga storia di politiche straordinarie nazionali ed europee alle

spalle; la seconda costituisce il principale beneficiario dei fondi di coesione tra i nuovi Stati membri dell'Europa orientale, spesso indicata come esempio di successo delle politiche coesive post-allargamento.

Attraverso questo percorso analitico articolato, la tesi si propone di fornire una risposta motivata alla domanda di ricerca iniziale, arricchendo al contempo la comprensione delle condizioni che rendono le politiche di coesione territoriale più efficaci.

CAPITOLO 1 - COSTRUIRE L'EUROPA: FONDAMENTI, EVOLUZIONE E STRUMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE

1.1. Introduzione ed obiettivi del capitolo

La politica di coesione rappresenta uno degli strumenti più rilevanti con cui l'Unione Europea cerca di concretizzare il proprio ideale fondativo di **integrazione economica e sociale**, mirando a ridurre le disuguaglianze territoriali e garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile per tutti i suoi cittadini. Il presente capitolo si propone di delineare il quadro generale entro cui questa politica si inserisce, ripercorrendo l'evoluzione storica, chiarendo i suoi fondamenti giuridici e analizzando gli strumenti attualmente in uso per la sua implementazione.

Gli obiettivi di questo capitolo sono principalmente tre. In primo luogo, offrire una definizione chiara e puntuale della politica di coesione, specificandone gli scopi, le modalità operative e i riferimenti normativi che ne costituiscono la base sia a livello nazionale sia a livello europeo.

In secondo luogo, si intende ripercorrere le principali tappe storiche che hanno segnato l'evoluzione della politica di coesione, partendo dai primi tentativi di integrazione economica del dopoguerra fino ad arrivare alle più recenti riforme post-2020. Questo excursus storico non solo permetterà di comprendere meglio il contesto attuale, ma fornirà anche elementi per valutare criticamente il percorso fatto e gli sviluppi futuri.

Infine, si intende presentare in modo dettagliato i fondi strutturali europei e nazionali attualmente disponibili per realizzare concretamente la politica di coesione. Per ciascuno di questi strumenti verranno evidenziate le specificità, gli ambiti di intervento e le modalità di gestione, così da offrire una panoramica esaustiva degli strumenti finanziari concretamente impiegati.

Attraverso questa trattazione, si cercherà di fornire una visione chiara e strutturata del ruolo cruciale della politica di coesione nella costruzione e nello sviluppo dell'Unione Europea. In questo modo, si intende preparare il terreno per i successivi approfondimenti, focalizzati sull'analisi e sulla valutazione degli impatti concreti di tali politiche nei vari territori europei.

1.2. Le politiche di coesione: definizione, obiettivi e fondamenti giuridici

La politica di coesione è uno dei principali strumenti di investimento dell'Unione Europea, volto a promuovere la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini. Applicata su tutto il territorio dell'Unione, **essa mira a ridurre le disparità economiche e sociali tra le diverse regioni e città**, garantendo uno sviluppo più equilibrato e inclusivo.

Questa politica si articola in due principali ambiti di intervento. Da un lato, gli **obiettivi a carattere regionale** mirano a sostenere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni più arretrate, favorire la riconversione delle aree colpite dal declino industriale e promuovere la crescita sostenibile nelle zone urbane. Dall'altro, **gli obiettivi a carattere orizzontale** si concentrano su sfide di carattere sociale ed economico, come la lotta alla disoccupazione di lunga durata, l'inserimento professionale dei giovani, l'integrazione delle persone a rischio di esclusione dal mercato del lavoro e l'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e ai nuovi sistemi produttivi.

Attraverso questi interventi, la politica di coesione si conferma un elemento chiave per rafforzare la competitività e la resilienza dei territori, promuovendo una crescita armoniosa e sostenibile in tutta l'Unione Europea.

Per quanto concerne i **fondamenti giuridici** della politica di coesione nell'ordinamento italiano, si individuano riferimenti normativi sia nella Costituzione italiana, in particolare agli articoli 3 e 119, sia nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), all'articolo 174.

In particolare, **l'articolo 3** della Costituzione italiana stabilisce il principio di uguaglianza e affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.¹

¹ Costituzione Italiana, Titolo I, art. 3: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."

In aggiunta, **l'articolo 119**, comma 5, della Costituzione prevede che lo Stato possa intervenire in via straordinaria a favore di specifici enti territoriali — quali Comuni, Province, Regioni e Città metropolitane — nei casi in cui emergano particolari esigenze di sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale o di tutela dei diritti fondamentali.² A livello europeo, infine, **l'articolo 174 del TFUE** afferma che l'Unione si impegna a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, puntando a ridurre i divari di sviluppo tra le regioni. In particolare, viene data attenzione speciale alle aree rurali, a quelle in transizione industriale e alle regioni con svantaggi strutturali, come le zone montane, insulari, transfrontaliere o a bassa densità demografica.³

La politica di coesione, dunque, si configura come uno strumento essenziale per garantire uno sviluppo armonico e sostenibile dell'Unione Europea, contribuendo alla riduzione delle disuguaglianze territoriali e al rafforzamento della competitività economica a livello locale e nazionale.

1.3. L'evoluzione storica della politica di coesione dell'Unione Europea

Comprendere l'evoluzione storica della politica di coesione, dalle sue origini nel Trattato di Roma del 1957 fino alle più recenti riforme, è fondamentale per inquadrare in modo corretto il contesto normativo, istituzionale e operativo all'interno del quale questo strumento ha preso forma e si è sviluppato. Analizzare il percorso compiuto dalla politica

² Costituzione Italiana, Titolo V, art. 119 comma 5: “Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.”

³ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), articolo 174: “Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.

In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.”

di coesione consente non solo di coglierne gli obiettivi e le trasformazioni nel tempo, ma anche di comprendere le logiche che guidano oggi la programmazione e l'attuazione dei fondi europei. Nelle pagine che seguono, verranno ripercorse **le tappe principali** che hanno segnato l'evoluzione di questa politica, evidenziando le riformulazioni concettuali, gli adattamenti e i momenti di svolta che ne hanno progressivamente definito il ruolo strategico all'interno del progetto europeo.

1.3.1. Il Trattato di Roma e i primi passi

Il punto di partenza della politica di coesione è rappresentato dal **Trattato di Roma del 1957**, nel quale gli Stati fondatori della Comunità Economica Europea (CEE) espressero la volontà di rafforzare l'unità economica e di promuovere uno sviluppo armonioso, riducendo le disparità regionali e il ritardo delle aree meno sviluppate. Questi stati vollero inoltre porre le basi per evitare che nel cuore dell'Europa si verificassero, in futuro, le condizioni per lo scoppio di una nuova guerra, riunendo gli sforzi per determinare un comune progresso economico.⁴

Già nel preambolo del trattato venne ricordato come gli stati fossero:

“SOLLECITI di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite”⁵

Per fare ciò, venne creato il Fondo Sociale Europeo, uno strumento volto a ridurre le differenze in termini di sviluppo tra i vari paesi dell'Unione Europea. In particolare, il **Fondo Sociale Europeo (FSE)**, nato nel 1957, con qualche modifica rispetto alla formulazione originaria (leggasi in seguito il paragrafo sull'FSE+), rappresenta ancora oggi il principale fondo comunitario per sostenere l'occupazione, per la creazione di una società inclusiva ed equa e per investire nelle persone.

⁴ F. Di Ciommo (2016).

⁵ Trattato di Roma, Preambolo (1957).

Nel 1957 venne inoltre creata la **Banca Europea per gli Investimenti (BEI)**, ufficialmente fondata l'anno successivo. Si configura come una banca senza scopo di lucro, un grande finanziatore sovranazionale per progetti che mirano allo sviluppo regionale ed al perseguimento di una serie di altri obiettivi volti a creare ricchezza, sviluppo e coesione all'interno del territorio dell'Unione Europea.

Importante è inoltre sottolineare come già in questa primissima fase emergesse il principio secondo cui il sostegno europeo dovesse essere **aggiuntivo e non sostitutivo** delle risorse nazionali.

La politica regionale comunitaria non fu tuttavia inclusa fin dall'inizio nel Trattato istitutivo della CEE e la sua elaborazione e applicazione subirono notevoli ritardi. Secondo molti studiosi, uno dei principali fattori che contribuirono a questa lentezza fu l'interpretazione del Trattato di Roma, secondo cui questo mostrava una chiara opposizione agli aiuti statali.⁶

1.3.2. L'affermazione del tema dello sviluppo regionale

Con il passare degli anni, la questione dello sviluppo regionale acquisì una crescente rilevanza nell'agenda della Comunità Europea. Nel **1968**, il presidente della Commissione Europea, **Jean Rey**, sottolineò l'importanza della politica regionale, sottolineando come:

*“La politica regionale deve essere per la Comunità ciò che il cuore è per l'organismo umano... e deve tendere ad infondere nuova vita nelle regioni in cui questa è stata negata”.*⁷

⁶ Cfr. S. Holland (1977).

⁷ Jean Rey (1968), con il suo discorso, volle ricordare a tutti l'importanza di una politica volta a ridurre le differenze tra i vari stati membri della Comunità Europea. Secondo l'opinione di molti, i riferimenti al cuore ed al corpo umano non furono casuali. L'anno precedente (1967), infatti, il chirurgo C. Barnard effettuò il primo trapianto di cuore nella storia della medicina. Rey sfruttò dunque l'eco mediatico che questo intervento ebbe per marcare il suo messaggio.

In tale contesto, la Commissione istituì la **Direzione Generale per la Politica Regionale (DG XVI)** e un apposito **Comitato di Politica Regionale**, con il compito di approfondire le strategie di intervento in questo ambito.

Nel **1972**, il **Vertice di Parigi** segnò una svolta decisiva: gli Stati membri riconobbero la necessità di correggere gli squilibri strutturali e regionali e si impegnarono a coordinare le rispettive politiche nazionali. In tale sede **venne proposta la creazione di un Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)**.

1.3.3. L'istituzione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Nonostante le resistenze iniziali, nel **1975** venne adottato il **Regolamento (CEE) n. 724/75 del 18 marzo**. Il regolamento prevedeva che, su impulso dei capi di Stato e di governo riuniti a Parigi nel 1972, venisse istituito un **Fondo europeo di sviluppo regionale** con l'obiettivo di ridurre gli squilibri territoriali all'interno della Comunità Europea.⁸

Si assistette perciò alla nascita del **FESR**. Questo è un fondo strutturale e di investimento, che mira a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione Europea, correggendo gli squilibri tra le sue regioni.⁹

Questo fondo si affianca perciò al Fondo Sociale Europeo ed è destinato al finanziamento di interventi per ridurre le disparità economiche tra le regioni europee.

Il FESR, inizialmente previsto con un periodo di prova triennale, prevedeva tuttavia che i fondi venissero distribuiti sulla base di **quote nazionali**, lasciando un ruolo predominante agli Stati membri nella gestione delle risorse. Tale impostazione limitava l'affermazione di una vera e propria strategia comunitaria di coesione, mantenendo il controllo della politica regionale principalmente in ambito nazionale.

⁸ Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, 18 marzo 1975, art. 1: "È istituito un Fondo europeo di sviluppo regionale, qui di seguito denominato «Fondo», destinato a correggere i principali squilibri regionali nella Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale"

⁹ G. Bartolomei e A. Marcozzi (2022).

1.3.4. Il periodo delle cosiddette “riforme minori”

Tra il **1979 e il 1984** furono introdotte alcune **riforme minori**, che tuttavia segnarono un primo passo verso una dimensione più comunitaria della politica di coesione. In particolare, vennero **incrementate le risorse destinate al FESR**, ampliate le finalità dell'intervento regionale ed eliminato il sistema delle **quote nazionali**. In quel periodo, la gestione delle risorse del FESR subì vari cambiamenti nel corso degli anni. Inizialmente la loro gestione fu affidata agli stati membri, i quali, in funzione delle proprie politiche nazionali, destinavano le risorse alle aree meno sviluppate, e la Commissione europea in questa fase non esercitava nessuna influenza. Successivamente, a questa venne affidata la gestione del “fuori quota”, pari al 5% del fondo.¹⁰

Nonostante tali modifiche, le trasformazioni economiche e sociali dell'epoca, caratterizzate da un **forte aumento della disoccupazione e delle condizioni di povertà**, evidenziarono la necessità di un intervento più incisivo, poiché le misure adottate fino a quel momento si rivelarono insufficienti a contrastare i divari territoriali.

1.3.5. L'Atto Unico Europeo e il Pacchetto Delors I

Come precedentemente accennato, gli anni che precedettero l'Atto Unico Europeo non furono semplici sotto molteplici punti di vista. Infatti, con l'aumento degli stati membri, si inasprirono e furono ancora più visibili le differenze tra i paesi più sviluppati e quelli che invece in termini di sviluppo non riuscivano a mettersi al passo con gli altri.

Come conseguenza di ciò, nel **1985**, l'**Atto Unico Europeo** segnò un passaggio fondamentale, introducendo nel Trattato un **Titolo V interamente dedicato alla coesione economica e sociale**.

Gli obiettivi furono quelli di ridurre il divario regionale e quello di favorire il processo di integrazione attribuendo alla commissione maggiori competenze.¹¹

Con riferimento al corpo normativo, questo sottolineava chiaramente l'importanza della coesione economica e sociale come obiettivo centrale della Comunità. In particolare,

¹⁰ A.N. Rapisarda (2020).

¹¹ Cfr. U. Triulzi (2010).

l'articolo 130a indicava che l'Unione avrebbe dovuto agire per favorire uno sviluppo equilibrato, cercando di ridurre le disparità tra le regioni, soprattutto quelle più svantaggiate. **L'articolo 130b** chiariva che tale obiettivo sarebbe stato sostenuto attraverso l'impiego dei Fondi strutturali, della Banca europea per gli investimenti e di altri strumenti finanziari. Infine, **l'articolo 130c** specificava che il Fondo europeo di sviluppo regionale avrebbe dovuto contribuire concretamente a ridurre gli squilibri territoriali, sostenendo sia le regioni in ritardo di sviluppo sia quelle in fase di riconversione industriale.¹²

Sebbene tale atto fornisse per la prima volta una **base costituzionale** per gli interventi in materia, esso non includeva ancora disposizioni concrete riguardanti gli strumenti finanziari necessari alla loro attuazione. Di fronte a questa lacuna, la Commissione Europea presentò al Consiglio e al Parlamento un insieme di proposte per riformare il sistema finanziario comunitario, noto come **Pacchetto Delors I**, che prese il nome dall'allora presidente della commissione europea Jacques Delors. Questa riforma portò ad un sostanziale incremento delle risorse destinate ai fondi strutturali, con la loro quota all'interno del bilancio comunitario che passò dal 16% al 31%. Questa espansione finanziaria fu accompagnata da una revisione normativa completa, attuata attraverso l'emanazione di cinque regolamenti.

Un aspetto centrale del Pacchetto Delors I fu l'introduzione di **quattro principi fondamentali**, che continuano tutt'oggi a guidare l'operato dei fondi strutturali.

Il principio di concentrazione prevede che le risorse vengano destinate alle aree più svantaggiate, individuate sulla base di indicatori economici e del declino industriale.

Il principio di programmazione impone l'adozione di strategie pluriennali, volte a integrare differenti strumenti operativi e a definire obiettivi intermedi e finali.

Il principio di partenariato sottolinea l'importanza di una collaborazione sinergica tra la Commissione, gli Stati membri e le istituzioni locali, oltre che tra attori pubblici e privati, per assicurare una gestione condivisa ed efficace dei fondi.

Infine, il principio di addizionalità garantisce che il finanziamento comunitario integri, anziché sostituire, la spesa pubblica nazionale, promuovendo un reale incremento degli investimenti nelle regioni interessate.

¹² Atto Unico Europeo, art.23, "TITOLO V COESIONE ECONOMICA E SOCIALE".

Nel periodo 1988-1993, questi principi furono tradotti in obiettivi operativi ben definiti, che hanno guidato la ripartizione delle risorse su specifiche aree di intervento. Tra questi, spiccano il sostegno allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo, la riconversione delle zone industriali in declino, il contrasto alla disoccupazione di lunga durata, il miglioramento dell'inserimento professionale dei giovani e l'adeguamento delle strutture agricole, con particolare attenzione alle aree rurali meno sviluppate.

1.3.6. Il Trattato di Maastricht e il Pacchetto Delors II

Una successiva tappa cruciale fu il **Trattato di Maastricht** (noto anche come Trattato sull'Unione Europea o TUE), firmato il 7 febbraio 1992 ed in vigore dal 1° gennaio 1993, che segnò la trasformazione della Comunità Economica Europea in **Unione Europea**.¹³ Questo trattato riaffermò il ruolo centrale della **coesione economica e sociale**, elevandola a **priorità fondamentale dell'Unione** e introducendo importanti innovazioni istituzionali e politiche.

Più nel dettaglio, il Trattato di Maastricht conferì all'Unione Europea specifiche competenze, organizzandole in tre grandi categorie note come "pilastri".

Nell'ambito del nostro discorso sulle politiche di coesione, il pilastro fondamentale risulta essere il primo. Questo si occupò principalmente di assicurare il corretto funzionamento del mercato unico. I suoi obiettivi includevano la promozione di uno sviluppo economico armonioso, equilibrato e sostenibile, insieme al raggiungimento di un alto livello di occupazione, protezione sociale e uguaglianza di genere.¹⁴

Inoltre, come ricordato in precedenza, l'Atto Unico Europeo introdusse una sezione dedicata interamente alla coesione economica e sociale (Titolo V).

Ebbene, sulla falsariga di quanto fatto in precedenza, il Trattato di Maastricht decise di riformulare e rafforzare questo impegno, istituendo **un nuovo Titolo XIV** sulla "Coesione Economica e Sociale". Questo aggiornamento non si limitò a sostituire la versione precedente, ma incorporò le esperienze maturate e le normative emerse nel

¹³ Cfr. F. Pocar (2010).

¹⁴ Sito ufficiale di: Parlamento Europeo, Note tematiche sull'Unione europea.

tempo, ridefinendo in modo più chiaro gli obiettivi e gli strumenti per promuovere uno sviluppo più equilibrato tra le diverse regioni europee.

A seguito di questo trattato, tuttavia, vennero mosse anche alcune critiche, e qui di seguito ne viene riportata una piuttosto aspra di Luciano Monti, docente universitario di Politiche dell'Unione Europea.

Egli sottolineò come una grande carenza del trattato di Maastricht fosse:

“la totale assenza di qualsiasi disposizione di ordine pratico in materia di fondi strutturali (...) non è possibile rinvenire alcun concreto riferimento ai compiti, alla gestione, all'organizzazione, al funzionamento e al finanziamento dei fondi”¹⁵

In generale, tuttavia, possiamo affermare che, nonostante alcune lacune come quella evidenziata da Monti, il trattato di Maastricht ha costituito uno snodo fondamentale nell'ambito delle politiche di coesione e dell'integrazione comunitaria, dando vita all'Unione Europea così come la conosciamo oggi.

Per garantire un'attuazione efficace delle disposizioni di Maastricht, la Commissione propose il **Pacchetto Delors II**, che stabilì il quadro finanziario per il periodo **1994-1999**. Questo pacchetto introdusse modifiche operative e finanziarie che integrarono, con alcuni miglioramenti, i principi fondanti ereditati dalla precedente riforma.

Un aspetto cruciale del Pacchetto Delors II riguarda l'espansione delle risorse. Tale incremento permise di estendere la copertura finanziaria a quasi la metà della popolazione dell'Unione Europea, garantendo interventi mirati per le aree più svantaggiate.

Le innovazioni normative introdotte nel Pacchetto Delors II non stravolsero l'assetto concettuale dei fondi strutturali, mantenendo invariati i concetti di programmazione, partenariato, addizionalità, concentrazione e coordinamento. Tuttavia, l'attenzione fu rivolta alla semplificazione delle procedure, al rafforzamento della trasparenza e a un controllo finanziario più stringente, per rispondere alle difficoltà economiche e alle esigenze di riforma emerse in seguito alla firma del Trattato di Maastricht.

Un ulteriore elemento distintivo di questo pacchetto fu rappresentato **dall'incremento delle iniziative comunitarie**. Nel periodo 1994–1999, furono finanziate 13 iniziative che

¹⁵ Cfr. L. Monti (2000).

diedero vita a circa 400 programmi presentati dagli Stati membri, incidendo per circa il 9% sulla dotazione complessiva dei fondi strutturali.¹⁶

Nonostante alcune criticità, in particolare per quanto concerne la valutazione degli impatti sui settori agricolo e rurale, il contributo del Pacchetto Delors II fu determinante per ridurre le disparità territoriali e rafforzare la base economica dell'Unione Europea. Inoltre, con l'introduzione **del Fondo di Coesione**, distinto dai fondi strutturali tradizionali, con regole di funzionamento specifiche, si ebbe un ulteriore passo fondamentale verso un'Unione più coesa.

1.3.7. Agenda 2000 e le sfide dell'allargamento dell'Unione

Nel luglio 1997 la Commissione europea presentò una proposta strategica intitolata **“Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia”**, concepita per preparare l'Unione alle sfide derivanti da un imminente ampliamento. Questa iniziativa, lanciata in risposta a una richiesta avanzata nel 1995 durante il Consiglio europeo di Madrid, si prefisse l'obiettivo non solo di analizzare le candidature per l'adesione, ma anche di delineare una visione a lungo termine che integrasse le conseguenze politiche, economiche e sociali dell'allargamento.

Con Agenda 2000, la Commissione articolò la sua strategia in tre ambiti principali. In primo luogo, **promosse una riorganizzazione delle politiche interne**, puntando su investimenti per la crescita sostenibile, l'occupazione e l'innovazione tecnologica. Ribadì che la coesione economica e sociale doveva restare una priorità politica, soprattutto in vista dell'adesione di nuovi Stati con livelli di sviluppo molto differenti, considerando la solidarietà europea un elemento essenziale per ridurre i divari e garantire la stabilità dell'Unione.

In secondo luogo, **affrontò la sfida dell'ampliamento**, valutando gli impatti economici derivanti dall'ingresso dei Paesi candidati. Poiché l'aumento del PIL complessivo previsto non era proporzionato alla crescita demografica, ritenne necessario rafforzare subito la politica di coesione, così da estendere ai nuovi membri i benefici degli strumenti finanziari europei.

¹⁶ A. De Iudicibus (2023).

Infine, **definì un nuovo quadro finanziario** per il periodo 2000–2006, con l’obiettivo di semplificare la gestione dei fondi e migliorare l’efficienza attraverso maggiore decentralizzazione, controlli più rigidi e meccanismi premianti per la buona gestione e il rispetto delle scadenze.¹⁷

1.3.8. La strategia di Lisbona: un’economia basata sulla conoscenza

Nel marzo 2000, durante una sessione straordinaria a Lisbona, i capi di Stato e di governo dell’Unione Europea tracciarono una nuova rotta strategica per il decennio successivo, mediante un documento denominato “Conclusioni della Presidenza”. Con l’obiettivo di trasformare l’Unione Europea in **un’economia della conoscenza** di eccellenza,¹⁸ il documento adottato fissò l’ambizioso scopo di rendere l’unione più competitiva e dinamica a livello globale. Questa visione prevedeva la creazione di condizioni favorevoli alla crescita sostenibile, alla generazione di nuovi e migliori posti di lavoro e al rafforzamento della coesione sociale.¹⁹

Il percorso tracciato a Lisbona puntò a una profonda **modernizzazione dei sistemi economici e sociali**. Tra le priorità emerse, vi fu l’esigenza di riformare l’istruzione e la formazione, affinché fossero allineate alle richieste di una società basata sul sapere, e di attivare politiche del lavoro che facilitassero l’inclusione e l’occupazione. In questo quadro, l’investimento nel capitale umano fu considerato essenziale per ridurre le disparità regionali e promuovere un modello sociale rinnovato, capace di contrastare la disoccupazione e l’esclusione.

Per dare corpo a questa trasformazione, la Strategia di Lisbona definì obiettivi quantitativi di ampio respiro: entro il 2010 si mirava a raggiungere un tasso medio di occupazione del 70%, un’occupazione femminile pari al 60% e un impegno nella ricerca e sviluppo pari almeno al 3% del PIL.²⁰ Questi target, studiati per stimolare interventi di riforma a livello

¹⁷ “Agenda 2000”: Per un’Europa più forte e più ampia (1997).

¹⁸ Cfr. F. Sucameli (2007).

¹⁹ Sito ufficiale di: Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI).

²⁰ Sito ufficiale di: Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF).

nazionale, mirarono a consolidare le basi di un'economia fortemente orientata all'innovazione e alla conoscenza.

1.3.9. Le novità introdotte nel 2006

Nel 2006 la Commissione Europea presentò un pacchetto regolamentare che segnò un punto di svolta nella programmazione della coesione. Con questa innovazione **vennero introdotti nuovi strumenti di pianificazione**, quali gli Orientamenti Strategici Comunitari, i Quadri Strategici Nazionali e i Programmi Operativi, che permisero di definire obiettivi condivisi e di armonizzare le politiche a livello europeo e nazionale. Tale approccio favorì una gestione più efficace e trasparente delle risorse, creando un canale di dialogo continuo tra istituzioni europee e Stati membri e superando le tradizionali barriere burocratiche. La nuova architettura, infatti, facilitò l'integrazione di diverse aree di intervento, dalla promozione dell'innovazione tecnologica allo sviluppo di infrastrutture strategiche, contribuendo in maniera decisiva a ridurre le disparità regionali e a rafforzare la competitività delle zone meno sviluppate. Parallelamente, l'introduzione di sistemi di monitoraggio e rendicontazione più sofisticati permise un controllo accurato dell'impiego dei fondi e il raggiungimento degli obiettivi prefissati, incrementando la fiducia dei cittadini e degli stakeholder e rendendo possibile una risposta tempestiva alle evoluzioni socioeconomiche. Questo modello di governance, che coinvolge in maniera più diretta gli attori locali e favorisce una partecipazione attiva nel processo decisionale, ha gettato le basi per uno sviluppo sostenibile e inclusivo, capace di valorizzare le specificità dei singoli territori e di promuovere una crescita equilibrata in tutta l'Unione Europea.

1.3.10. Il Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona venne sottoscritto il 13 dicembre 2007 ed è entrato in vigore dal 1° dicembre 2009.²¹

²¹ Sito ufficiale di: Camera dei deputati.

Il nuovo trattato opera come **emendamento ai trattati fondativi**: modifica sia il Trattato sull'Unione Europea (TUE) sia il Trattato che istituiva la Comunità Europea – il quale, a seguito delle modifiche, assume oggi la denominazione di Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Tale revisione ha segnato l'assorbimento della Comunità Europea nell'Unione, rafforzando l'identità e la capacità operativa dell'UE.

Un aspetto centrale delle innovazioni introdotte riguarda la politica di coesione. Con il Trattato di Lisbona, l'Unione Europea amplia il concetto di coesione **includendo esplicitamente la dimensione territoriale**, oltre a quella economica e sociale. L'articolo 3 del TUE, come modificato, impone all'Unione di promuovere la coesione in tutte le sue sfaccettature e, contestualmente, di incentivare la solidarietà fra gli Stati membri. Parallelamente, il Titolo XVIII del TFUE, che disciplina la "Coesione economica, sociale e territoriale", sostituisce le vecchie disposizioni relative alla politica regionale, aggiornando il quadro normativo per l'assegnazione e la gestione dei fondi strutturali.

Tra le novità normative si evidenzia il passaggio all'uso della procedura legislativa ordinaria per la definizione dei compiti e delle priorità relative ai fondi strutturali – un meccanismo che sostituisce il precedente iter di codecisione. Inoltre, il trattato rafforza il principio di sussidiarietà, estendendolo al livello regionale e locale, e prevede la consultazione obbligatoria del Comitato delle Regioni, contribuendo così a una governance multilivello più efficace.

Queste modifiche istituzionali miravano a garantire una distribuzione più mirata delle risorse, con particolare attenzione alle aree caratterizzate da svantaggi naturali o demografici, come le zone rurali, le regioni in transizione industriale e quelle geograficamente isolate.

1.3.11. La Strategia Europa 2020

La crisi economica globale del 2008 evidenziò la necessità di un rinnovato slancio per il mercato interno. In risposta, nel 2010 l'Unione Europea adottò un nuovo orientamento strategico volto a trasformare il continente in un'economia all'avanguardia, sostenibile e inclusiva. Questa iniziativa, nota come Strategia Europa 2020, si è posta come erede della

precedente Strategia di Lisbona, definendo una serie di obiettivi quantificabili che devono guidare sia le politiche comunitarie che gli interventi a livello nazionale.²²

L'obiettivo fondamentale di Europa 2020 è di **promuovere una crescita economica che** non solo stimoli la competitività e l'innovazione, ma **favorisca anche la coesione sociale e territoriale**. In altre parole, si tratta di realizzare un modello di sviluppo che metta al centro il capitale umano e l'efficienza delle istituzioni, garantendo al contempo elevati livelli di occupazione e una riduzione delle disparità socioeconomiche.

Per raggiungere questa visione, la Commissione europea ha fissato cinque traguardi principali da realizzare entro il 2020:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.²³

Questi obiettivi, misurabili e interconnessi, sono stati strutturati in modo da poter essere tradotti in target specifici per ciascun Stato membro, tenendo conto delle diverse realtà economiche e sociali. La strategia prevede, inoltre, un monitoraggio annuale attraverso il cosiddetto semestre europeo: ogni anno gli Stati presentano piani nazionali di riforma, che vengono valutati dalla Commissione e integrati da raccomandazioni mirate a stimolare il progresso verso gli obiettivi comuni.

Per dare sostanza a questo ambizioso progetto, la Commissione ha lanciato anche **sette iniziative** mirate a:

- Stimolare l'innovazione e facilitare l'accesso ai finanziamenti per la ricerca.
- Potenziare l'occupazione giovanile e migliorare i sistemi educativi per favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

²² Cfr. D. Ielo (2015).

²³ Commissione europea, EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (2010).

- Accelerare la diffusione delle tecnologie digitali, creando un vero mercato unico del digitale.
- Promuovere una politica industriale che rafforzi la competitività delle piccole e medie imprese in un contesto globale.
- Migliorare le competenze professionali e favorire percorsi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita.
- Contrastare la povertà e l'esclusione sociale, garantendo che i benefici della crescita siano distribuiti equamente.
- Ottimizzare l'efficienza nell'uso delle risorse, contribuendo alla transizione verso un'economia a basse emissioni e più verde.

1.3.12. Dalla riforma del 2013 alla programmazione post-2020

Nel contesto della programmazione 2014-2020, **la riforma del 2013** si rivelò uno strumento essenziale per tradurre in azioni concrete gli ambiziosi obiettivi della Strategia Europa 2020. Tale riforma ha introdotto **un nuovo Quadro Strategico Comune**, volto a ridefinire le priorità della politica di coesione, e ha sostituito i precedenti tre obiettivi programmatici con due orientamenti fondamentali:

- Investimenti per la crescita e l'occupazione: finalizzati a potenziare la competitività e a favorire un'integrazione economica più profonda delle regioni europee.
- Cooperazione territoriale europea: volta a rafforzare i legami tra le aree geografiche dell'Unione, promuovendo una coesione più equilibrata e mirata.

Tra le innovazioni più rilevanti vi è l'introduzione degli **Accordi di Partenariato**, stipulati tra la Commissione Europea e gli Stati membri. Questi accordi hanno il compito di definire, a livello nazionale e regionale, le priorità d'investimento in modo coerente con gli obiettivi comuni.²⁴ Inoltre, è stata adottata una nuova classificazione delle regioni

²⁴ Regolamento (UE) n.1303/2013.

beneficiarie, basata su criteri più sofisticati, che ha permesso una distribuzione più mirata e giustificata delle risorse.

Un ulteriore elemento di novità è rappresentato dall'introduzione delle condizionalità ex ante. Queste misure hanno vincolato l'accesso ai finanziamenti al rispetto di specifiche condizioni strutturali e istituzionali da parte degli Stati membri, contribuendo così a garantire una maggiore efficacia degli investimenti europei.

Nonostante queste innovazioni, la politica di coesione ha mantenuto il suo ruolo centrale nel bilancio dell'Unione Europea, rappresentando la seconda voce di spesa più rilevante dopo la Politica Agricola Comune (PAC) e costituendo all'incirca **un terzo della spesa totale dell'UE**. Tale impegno finanziario sottolinea l'importanza attribuita al riequilibrio economico e sociale tra le diverse regioni europee.

Nel maggio 2018, la Commissione Europea ha presentato un nuovo pacchetto di proposte regolamentari per il periodo post-2020, mirato a semplificare le procedure e a potenziare l'efficacia degli investimenti. Una delle principali modifiche consiste nella sostituzione degli undici obiettivi tematici della programmazione 2014-2020 con cinque obiettivi strategici, applicabili agli strumenti finanziari fondamentali quali il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), il Fondo di Coesione e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). I nuovi obiettivi strategici mirano a:

- Creare un'Europa più intelligente, promuovendo innovazione, digitalizzazione e il sostegno alle PMI.
- Favorire una transizione verso un'economia più verde e a basse emissioni di carbonio, con investimenti mirati nelle energie rinnovabili.
- Realizzare una maggiore connettività, migliorando infrastrutture di trasporto e reti digitali.
- Promuovere una maggiore inclusione sociale, rafforzando politiche per l'occupazione e l'istruzione.
- Avvicinare l'Unione ai cittadini, sostenendo lo sviluppo locale e urbano in funzione delle esigenze territoriali.

Con queste misure, l'unione ha ulteriormente riaffermato il ruolo strategico della politica di coesione come strumento per ridurre le disparità e orientare il continente verso una crescita sostenibile e competitiva a livello globale.

1.4. I Fondi a Sostegno della Politica di Coesione presenti oggi: Fondi Strutturali Europei e Fondi Nazionali

Il sistema di finanziamento della politica di coesione dell'Unione Europea si fonda su una duplice struttura che integra **risorse comunitarie e fondi a livello nazionale** per sostenere lo sviluppo economico e sociale su scala territoriale. **Da una parte, i fondi strutturali** – tra cui il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo Plus, il Fondo di Coesione, il Just Transition Fund e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura – finanziano progetti e programmi di intervento che sono gestiti in maniera condivisa dalla Commissione Europea e dagli Stati membri. Queste risorse sono destinate a sostenere iniziative specifiche, come lo sviluppo di infrastrutture, la promozione dell'innovazione, l'inclusione sociale e la cooperazione tra territori, attraverso programmi regionali, nazionali e iniziative di cooperazione transfrontaliera. **Parallelamente, gli Stati membri mettono a disposizione ulteriori risorse** tramite strumenti interni quali i Piani di Sviluppo e Coesione, che comprendono anche interventi dedicati alle città metropolitane, e i Programmi Operativi Complementari, capaci di integrare e rafforzare il quadro degli investimenti europei. Questi meccanismi si combinano per perseguire obiettivi fondamentali, quali il sostegno all'occupazione, la crescita economica e la cooperazione territoriale. I fondi strutturali sono infatti concepiti per finanziare progetti infrastrutturali, investimenti in ricerca e sviluppo e interventi di formazione che possano favorire una maggiore competitività delle regioni e, al contempo, promuovere una distribuzione più equilibrata delle risorse. Nel contesto del periodo di programmazione 2021-2027, l'Unione ha stanziato complessivamente **circa 373 miliardi di euro** per gli investimenti europei, una cifra che rappresenta quasi un terzo del bilancio a lungo termine, sottolineando il ruolo strategico della politica di coesione nell'assetto finanziario dell'Europa.

L'integrazione di risorse comunitarie e nazionali è realizzata attraverso **accordi di partenariato**, che definiscono a livello locale le priorità e le modalità di investimento,

garantendo che le risorse europee non sostituiscano, ma integrino, le spese nazionali. Questo approccio consente agli Stati di elaborare programmi in linea con le esigenze specifiche dei territori, favorendo così lo sviluppo di un modello di crescita integrato e sostenibile. In questo contesto, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e il Fondo Sociale Europeo Plus, insieme agli altri strumenti strutturali, supportano interventi mirati a favorire sia la creazione di nuove opportunità occupazionali sia il rafforzamento della cooperazione tra territori, contribuendo a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali che caratterizzano l'Europa.

1.4.1. Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale rappresenta uno degli strumenti finanziari cardine dell'Unione Europea per favorire una crescita economica equilibrata e promuovere la riduzione delle disparità territoriali. Il FESR si configura come un **meccanismo di cofinanziamento**, nel quale le risorse comunitarie si affiancano a quelle messe a disposizione a livello nazionale, al fine di sostenere progetti strategici e interventi strutturali in ambito regionale.

L'azione del FESR si articola su **due direttrici principali**. Da un lato, esso sostiene investimenti che mirano ad **incrementare la competitività e a generare occupazione**, incentivando uno sviluppo economico sostenibile e favorendo la modernizzazione dei sistemi produttivi. Dall'altro, il FESR **promuove la cooperazione territoriale europea**, favorendo la collaborazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, così da integrare le diverse realtà territoriali e rafforzare il tessuto economico e sociale dell'Unione.²⁵

Il contributo del FESR non si esaurisce soltanto nel sostegno diretto agli investimenti, ma si integra anche in programmi più ampi di politica regionale e coesione. Ad esempio, in Italia il FESR supporta iniziative strategiche finalizzate a migliorare l'equità nel settore sanitario, in sinergia con il Piano Nazionale Equità nella Salute, e si affianca a interventi nazionali e fondi complementari (come il Fondo di Rotazione e il Fondo Sviluppo e

²⁵ G. Bartolomei e A. Marcozzi (2022).

Coesione) per perseguire gli obiettivi costituzionali di riduzione degli squilibri economici e sociali.

Nel ciclo di programmazione 2021-2027, il quadro normativo comunitario ha ridefinito il quadro di intervento della politica di coesione, stabilendo che **il FESR operi in sinergia con altri strumenti** – quali il Fondo Sociale Europeo Plus, il Fondo per una Transizione Giusta e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura – per creare un impatto molteplice: dall'innovazione tecnologica alla digitalizzazione, dalla sostenibilità ambientale alla promozione di un'economia inclusiva. Questi fondi, che insieme contribuiscono a un terzo del bilancio totale dell'Unione, vengono erogati secondo regole condivise e tramite Accordi di Partenariato, che definiscono a livello nazionale e regionale le priorità d'investimento per un periodo programmato di sette anni. In Italia, l'Accordo di Partenariato stipulato con la Commissione Europea ha previsto l'assegnazione di circa 43,1 miliardi di euro di risorse comunitarie, di cui oltre 42,7 miliardi destinati specificamente alla politica di coesione. Queste risorse si integrano con il cofinanziamento nazionale, portando il totale a superare i 75 miliardi di euro per il ciclo 2021-2027.²⁶ La ripartizione delle risorse tiene conto della diversa situazione economica delle regioni, distinguendo tra quelle meno sviluppate, le regioni in transizione e quelle con un alto livello di sviluppo, e riserva quote specifiche per le regioni ultraperiferiche. Gli interventi finanziati dal FESR coprono **numeroso aree tematiche**: dalla promozione della ricerca e dell'innovazione, al potenziamento delle infrastrutture digitali e dei sistemi di trasporto, fino al sostegno alle piccole e medie imprese e allo sviluppo urbano sostenibile. In particolare, le aree urbane beneficiano di una quota minima delle risorse, destinata a contrastare problemi economici, sociali e ambientali e a favorire una crescita locale integrata. I progetti possono essere realizzati anche attraverso strumenti finanziari integrati, come quelli legati allo Sviluppo Locale Guidato dalla Comunità (CLLD) e agli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), che favoriscono la collaborazione tra attori pubblici e privati.

1.4.2. Il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)

²⁶ Sito ufficiale di: Camera dei deputati.

Il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) si configura come lo strumento chiave dell'Unione Europea **per investire nel capitale umano e rafforzare il pilastro sociale**, con l'obiettivo di favorire occupazione, inclusione e sviluppo delle competenze.²⁷ Con una dotazione finanziaria che supera i 100 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, il FSE+ rappresenta un meccanismo essenziale per sostenere la trasformazione socio-economica dell'Europa, soprattutto in un contesto segnato dalle conseguenze della pandemia.²⁸

La nascita del FSE+ deriva dalla **convergenza di quattro strumenti distinti** che, nel ciclo 2014-2020, operavano separatamente: il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD), l'iniziativa per l'Occupazione Giovanile e il Programma Europeo per l'Occupazione e l'Innovazione Sociale (EaSI). Questa integrazione ha consentito di creare un quadro di intervento più coerente e flessibile.²⁹

Sul piano operativo, il FSE+ sostiene investimenti che mirano a migliorare l'accesso al mercato del lavoro, a potenziare i percorsi formativi e a favorire l'apprendimento permanente, rendendo la forza lavoro europea più resiliente e competitiva. Tali risorse vengono erogate attraverso un sistema di gestione concorrente, in cui gli Stati membri, in partenariato con la Commissione Europea, elaborano programmi a livello nazionale o regionale. Parallelamente, la componente dedicata all'Occupazione e all'Innovazione Sociale (EaSI) è gestita direttamente dalla Commissione, garantendo un supporto specifico per le politiche del lavoro e la coesione.

Il **quadro normativo** di riferimento si fonda su diverse disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), in particolare gli articoli 46, 149, 153, 164, 175 e 349, che sanciscono l'importanza dell'investimento nelle persone per il progresso sociale ed economico e stabiliscono il principio di addizionalità, secondo il quale i fondi europei devono integrare, e non sostituire, le risorse nazionali.³⁰

In un periodo di ripresa post-pandemica, il FSE+ gioca un ruolo cruciale nel sostenere la ripresa economica e sociale dell'Unione Europea, contribuendo a ridurre le disuguaglianze che la crisi ha acuito. Tra le sue principali priorità figurano:

²⁷ Sito ufficiale di: Commissione Europea; Fondo Sociale Europeo Plus.

²⁸ Cfr. A. Sangiorgio (2024).

²⁹ Sito ufficiale di: Commissione Europea; Culture and Creativity.

³⁰ Sito ufficiale di: Parlamento Europeo; Note tematiche sull'Unione europea.

- Il potenziamento delle competenze e la formazione continua, per garantire ai lavoratori l'adeguamento alle nuove esigenze del mercato del lavoro;
- Il contrasto alla disoccupazione, in particolare tra i giovani e i gruppi svantaggiati;
- L'inclusione sociale, finalizzata a ridurre la povertà e a migliorare l'accesso ai servizi essenziali;
- Il sostegno alle transizioni digitale e verde, attraverso investimenti che favoriscano la specializzazione intelligente e la modernizzazione delle infrastrutture.³¹

Grazie alla sua struttura integrata e alla capacità di mobilitare risorse a vari livelli, il FSE+ offre notevoli opportunità a enti pubblici, organizzazioni non profit, istituti di formazione e imprese. In questo modo, esso non solo contribuisce alla trasformazione delle politiche del lavoro e dell'istruzione, ma stimola anche la cooperazione transnazionale, favorendo lo scambio di buone pratiche e il consolidamento di un modello di crescita inclusivo e sostenibile per tutta l'Unione Europea.

1.4.3. Il Fondo di Coesione

Il Fondo di Coesione è uno strumento chiave dell'Unione Europea, destinato a promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile all'interno del territorio comunitario, riducendo le disparità economiche, sociali e territoriali. La sua **base giuridica** è fornita dall'articolo 177 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), con particolare riferimento al secondo paragrafo, che sottolinea l'impegno dell'Unione nel sostenere investimenti che favoriscano una crescita armoniosa e rispettosa delle sfide ambientali.

Questo fondo ha il compito di finanziare iniziative che supportino, in primo luogo, progetti legati alla tutela ambientale e allo sviluppo sostenibile. Tra le aree prioritarie vi sono investimenti destinati al miglioramento dell'efficienza energetica, al potenziamento delle energie rinnovabili e alla promozione di un'economia a basse emissioni di carbonio. Parallelamente, il Fondo di Coesione investe nella realizzazione e nel potenziamento delle

³¹ Cfr. F. Leuti e P. Giampieri (2024).

reti transeuropee di trasporto (TEN-T), oltre a sostenere interventi finalizzati ad attività di assistenza tecnica che agevolino l'implementazione di tali progetti.

La gestione del Fondo si basa su un modello di responsabilità condivisa: gli Stati membri ammissibili, cioè quelli il cui reddito nazionale lordo pro-capite è inferiore al 90% della media europea, sono chiamati a determinare le priorità di investimento in collaborazione con la Commissione Europea, secondo le disposizioni comuni stabilite dal regolamento che disciplina i fondi strutturali. Tra i beneficiari rientrano nazioni quali Bulgaria, Estonia, Grecia, Croazia, Cipro, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria e altri. L'Italia, nonostante i persistenti problemi di sviluppo relativi all'area del Mezzogiorno, è stata esclusa da questa lista, corrispondendo la media del PIL italiano per abitante al 105% di quello comunitario e, conseguentemente, superando abbondantemente la soglia del 90%, fissata come condizione di fruizione del fondo di coesione.³²

Per il periodo di programmazione 2021-2027, l'Europa ha stanziato circa 42,6 miliardi di euro (a prezzi 2018) a favore del Fondo di Coesione.

È importante sottolineare che **il Fondo non copre tutte le tipologie di investimenti**: ad esempio, non sono ammissibili progetti relativi alla disattivazione o alla costruzione di centrali nucleari, allo sviluppo di infrastrutture aeroportuali (ad eccezione delle regioni ultraperiferiche) o a specifiche operazioni di gestione dei rifiuti, come la realizzazione di discariche. Allo stesso modo, gli investimenti nel settore abitativo sono esclusi a meno che siano direttamente correlati alla promozione dell'efficienza energetica o all'uso di energie rinnovabili.³³

1.4.4. Il Just Transition Fund (JTF)

Il Fondo per la Transizione Giusta (JTF) rappresenta uno strumento innovativo della politica di coesione europea, **concepito per garantire che il passaggio verso la neutralità climatica**, come previsto dall'European Green Deal, **avvenga in maniera**

³² F. Vinci (2013).

³³ Sito ufficiale di: Commissione Europea; Fondo di coesione.

equa, senza lasciare indietro i territori più vulnerabili.³⁴ Sostenuto dalla normativa comunitaria, il JTF è il pilastro cardine del Meccanismo per una Transizione Giusta, mirato a contrastare le ripercussioni socioeconomiche generate dalla decarbonizzazione. Il principale obiettivo del Fondo è quello di fornire supporto finanziario a quelle aree che, a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili e da processi industriali ad alta intensità di emissioni, affrontano sfide strutturali rilevanti. In particolare, il JTF sostiene investimenti in settori strategici quali:

- lo sviluppo di tecnologie per l'energia pulita e la riduzione delle emissioni,
- la riqualificazione dei siti industriali dismessi,
- la formazione e la riqualificazione dei lavoratori per favorire la transizione verso un'economia verde,
- il miglioramento della connettività digitale, e
- l'assistenza tecnica necessaria a facilitare la trasformazione.

Per garantire un accesso mirato ai fondi, gli Stati membri sono tenuti a definire, all'interno dei propri Piani Territoriali per una Transizione Giusta, una serie di interventi che **rispondano alle esigenze specifiche dei territori colpiti**. Tale approccio è stato ulteriormente rafforzato dalla creazione di una piattaforma dedicata, istituita dalla Commissione Europea, che funge da punto di riferimento per la coordinazione e l'accesso alle risorse.³⁵

Nel contesto italiano, il Fondo ha individuato come aree prioritarie quelle maggiormente esposte agli effetti della transizione ecologica. In particolare, la Provincia di Taranto e il Sulcis Iglesiente sono stati identificati come territori che richiedono un sostegno straordinario per mitigare l'impatto socioeconomico e ambientale della decarbonizzazione. In seguito a un percorso negoziale che ha coinvolto il Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per la coesione territoriale, il Programma Nazionale JTF è stato formalmente approvato il 16 dicembre 2022.

³⁴ Sito ufficiale di: Commissione Europea; Fondo per una transizione giusta.

³⁵ Cfr. A. Di Filippo (2022).

A livello finanziario, il Fondo mette a disposizione complessivamente 17,5 miliardi di euro a livello europeo. Per l'Italia, grazie anche al cofinanziamento nazionale, sono previsti circa 1,211 miliardi di euro, con una ripartizione che assegna circa 795,6 milioni di euro alla Provincia di Taranto, 367,2 milioni al Sulcis Iglesiente e 48,4 milioni destinati all'Assistenza Tecnica. **Le risorse sono distribuite in base a criteri** che tengono conto della necessità di intervenire su tre ambiti: il 30% è destinato alle azioni per energia e ambiente, il 38% per la diversificazione economica, mentre il restante 32% supporta le misure volte a mitigare gli effetti sociooccupazionali della transizione.³⁶

Infine, per garantire la compatibilità degli investimenti con le normative ambientali, è stato avviato un percorso di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) in conformità alla Direttiva 2001/42/CE, che ha previsto consultazioni pubbliche e l'adozione di pareri tecnici da parte delle autorità competenti. Questa attività, essenziale per migliorare la qualità decisionale della programmazione, assicura che gli interventi del JTF siano realizzati in maniera sostenibile e rispettosa dei diritti fondamentali

Con questo approccio integrato, il Fondo per la Transizione Giusta non solo contribuisce a rendere l'Europa climaticamente neutra entro il 2050, ma favorisce anche un modello di sviluppo inclusivo, in cui nessun territorio venga lasciato indietro nella transizione verso un futuro più verde.³⁷

1.4.5. Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) rappresenta lo **strumento nazionale** principale, in sinergia con i fondi strutturali europei, per attuare la politica di coesione economica, sociale e territoriale e per contrastare le disuguaglianze sul territorio nazionale.³⁸

Il FSC si configura come uno strumento programmatico, finalizzato a sostenere progetti strategici sia di natura infrastrutturale sia immateriale, che abbiano rilevanza a livello

³⁶ Sito ufficiale di: Agenzia per la Coesione Territoriale; Just Transition Fund.

³⁷ Sito ufficiale di: Dipartimento per le Politiche di Coesione e il Sud - Presidenza del Consiglio dei ministri; Just Transition Fund.

³⁸ Sito ufficiale di: Agenzia per la coesione territoriale; Fondo Sviluppo e Coesione.

nazionale, interregionale o regionale. Il suo impiego è definito dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS), che ha il compito di ripartire le risorse.³⁹

Nel ciclo di programmazione 2021-2027, il Fondo ha ricevuto una dotazione complessiva superiore a **93,5 miliardi di euro**; tuttavia, tenendo conto della quota di 15,6 miliardi destinata a specifiche iniziative progettuali inserite nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), le disponibilità effettive del FSC ammontano a circa 77,9 miliardi di euro. Queste risorse, erogate in un arco pluriennale, sono gestite attraverso una contabilità speciale all'interno del Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche nazionali, che coordina anche le risorse di cofinanziamento provenienti da fonti interne ed europee.

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione finanzia interventi che spaziano dalla realizzazione di grandi opere infrastrutturali al sostegno di progetti immateriali, sempre con l'obiettivo di favorire lo sviluppo sostenibile e la convergenza territoriale. Le decisioni riguardanti la ripartizione delle risorse sono assunte dal CIPESS, che, attraverso le deliberazioni, garantisce un coordinamento unitario tra le diverse amministrazioni coinvolte. Inoltre, la governance del Fondo è stata semplificata con la sostituzione dei molteplici strumenti preesistenti con il nuovo meccanismo dell'"Accordo per la coesione", che definisce le modalità operative e i piani di investimento in collaborazione tra il Ministero per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e gli altri ministeri interessati.

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, in quanto strumento aggiuntivo, **opera secondo il principio dell'addizionalità**, per il quale le risorse erogate non possono sostituire le spese già previste nel bilancio dello Stato o degli enti decentrati. In questo modo, il FSC si integra con i fondi strutturali europei, garantendo una programmazione coordinata e coerente a livello nazionale, e contribuendo in maniera significativa alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo e di riequilibrio economico e sociale.

1.4.6. Il Fondo di Rotazione

Il Fondo di Rotazione, istituito originariamente con la legge n. 183 del 1987, rappresenta lo strumento attraverso il quale lo Stato **garantisce la copertura parziale degli oneri**

³⁹ Sito ufficiale di: Camera dei deputati.

nazionali per l'attuazione delle politiche comunitarie.⁴⁰ Questo meccanismo, gestito centralmente dalla Tesoreria dello Stato, assicura la canalizzazione univoca dei flussi finanziari derivanti dai fondi strutturali europei verso le amministrazioni nazionali, mediante un sistema di erogazione basato sulle domande di pagamento presentate dai titolari dei programmi. **La gestione operativa del Fondo è affidata a un apposito organismo**, istituito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 1988 e successivamente ridenominato, nel 1997, in Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE), attualmente coordinato dall'Ufficio XII.

Il Fondo di Rotazione svolge anche un ruolo fondamentale nell'anticipare, con risorse nazionali, le quote di cofinanziamento necessarie per l'avvio e la continuità dei progetti finanziati dai fondi comunitari, permettendo così una gestione fluida e tempestiva dei programmi d'investimento. Ad esempio, tale strumento ha permesso di dare slancio a iniziative strategiche, come il Piano di Transizione 4.0, che ha beneficiato del credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali, nel quadro degli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.⁴¹

Inoltre, il Fondo di Rotazione opera anche come canale dedicato alle piccole e microimprese, attraverso specifici avvisi pubblici che facilitano l'accesso semplificato alle risorse.

Per gli enti locali, il Fondo di Rotazione rappresenta uno strumento essenziale di sostegno finanziario per fronteggiare momenti di difficoltà di liquidità, come previsto dal quadro normativo che ne definisce i criteri di accesso e il meccanismo di rimborso, stabilito dall'articolo 243-ter. In tali casi, il prefinanziamento, che può ammontare a somme significative, viene erogato con la condizione di restituzione, attraverso rate semestrali in un arco temporale massimo di dieci anni, garantendo così una gestione sostenibile del debito.

Il Fondo di Rotazione, perciò, **non è concepito come un incentivo autonomo**, ma piuttosto come lo strumento attraverso il quale lo Stato si impegna a coprire la quota nazionale degli investimenti cofinanziati dai fondi strutturali europei, assicurando una gestione centralizzata e coordinata dei flussi finanziari.

⁴⁰ Sito ufficiale di: Consiglio nazionale delle ricerche; Fondo di rotazione.

⁴¹ Sito ufficiale di: Osservatorio Recovery Plan; Cos'è e come funziona il fondo rotativo.

CAPITOLO 2 - SFIDE ALLA CONVERGENZA: IL MOSAICO IRRISOLTO DELLE REGIONI EUROPEE

2.1. Introduzione ed obiettivi del capitolo

Negli ultimi trent'anni l'Unione Europea ha attraversato trasformazioni economiche, politiche, sociali e territoriali profonde, tra cui l'allargamento ai paesi dell'Europa orientale, l'introduzione dell'euro, crisi globali (2008-09, crisi dei debiti sovrani, pandemia) e l'evoluzione delle politiche di coesione. La **politica di coesione** dell'Unione Europea mira specificamente a **ridurre le disparità economiche e sociali** tra le regioni, promuovendo uno sviluppo armonioso e inclusivo. Attraverso i Fondi Strutturali e d'Investimento (FESR, FSE+...), l'Europa canalizza risorse verso le aree meno sviluppate, sostenendo investimenti in infrastrutture, innovazione, capitale umano e rafforzando la competitività locale. L'obiettivo strategico è permettere a queste regioni in ritardo di **“convergere”** verso i livelli di sviluppo delle aree più avanzate, in linea con il principio di solidarietà comunitaria. In parallelo, la coesione territoriale è vista anche come **fattore di stabilità politica**: disuguaglianze troppo accentuate possono alimentare tensioni sociali e sfiducia nell'integrazione europea.

Ricordando che l'obiettivo dell'elaborato è quello di comprendere se l'impatto delle politiche di coesione sulla competitività delle regioni dell'Unione sia stato (circa) omogeneo o eterogeneo, in questo capitolo si farà, in primis, una breve panoramica sul concetto e sulla valutazione del divario territoriale; poi, partendo dalla valutazione della situazione delle varie regioni europee nel 2000, si analizzerà la crescita di queste ultime nel periodo 2000-2023, scelto in quanto rappresenta **l'intervallo più recente per cui sono disponibili dati completi e attendibili**, così da evidenziare trend significativi e cercare di comprendere in che misura i divari territoriali si siano ridotti (convergenza) o ampliati (divergenza).

Si prenderanno in esame **sia le disparità tra diversi paesi/gruppi di paesi** (ad esempio il tradizionale divario Est-Ovest e Nord-Sud in Europa) **sia le disuguaglianze intra-nazionali** all'interno dei singoli Stati membri (ad esempio il dualismo Nord/Sud in Italia, il divario urbano-periferico, ecc.).

Prima di qualsiasi analisi, è però fondamentale ricordare che **l'adesione all'Unione Europea non è avvenuta simultaneamente per tutti gli Stati membri**. Mentre molti paesi (tra cui l'Italia) hanno fatto parte dell'Unione sin dai suoi primi anni, altri, in particolare in Europa orientale, sono entrati solo dopo l'inizio degli anni 2000 (2004 per Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia; 2007 per Bulgaria e Romania). La Croazia, addirittura, è divenuta membro effettivo solo nel 2013. Questa **diversa tempistica** può comportare traiettorie di sviluppo, politiche adottate e risultati della politica di coesione differenti tra gli Stati, elemento imprescindibile in ogni confronto comparativo. Se però per i paesi entrati tra il 2004 ed il 2007 il lungo arco temporale considerato permette di generalizzare i risultati, per la Croazia il discorso è differente e l'analisi dei prossimi paragrafi, proprio per questo motivo, la considererò solo in modo marginale.

2.2. Il divario territoriale: i motivi dietro la scelta degli indicatori

Nel paragrafo seguente saranno analizzati i principali indicatori selezionati per studiare il divario territoriale, evidenziandone il ruolo nell'identificazione delle dinamiche di sviluppo tra le diverse aree.

2.2.1. PIL pro-capite

Quando si parla di **divario territoriale** ci si riferisce in primo luogo alle differenze nei livelli di sviluppo economico tra regioni. L'indicatore più utilizzato è il **PIL pro capite**, definito come un indicatore statistico ottenuto quale rapporto tra il valore del PIL del Paese (o della regione) nel periodo considerato ed il suo numero di abitanti. L'indicatore fornisce una misura del tenore di vita registrato in media nel Paese,⁴² ed è spesso espresso in rapporto alla media UE=100. Ad esempio, se una regione ha un PIL/abitante pari a 50 rispetto alla media UE, significherebbe che il suo reddito è la metà della media europea.

⁴² Sito ufficiale del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)

Sotto questa lente, il divario territoriale può essere analizzato secondo due dimensioni complementari: **convergenza “beta”** e **convergenza “sigma”**.

Il concetto di **convergenza beta (β)** consente di identificare la velocità con cui le differenze nei rendimenti vengono eliminate.⁴³ Un coefficiente beta negativo segnala l'esistenza di convergenza, e l'entità del coefficiente beta esprime la velocità della convergenza. Quanto più il valore del coefficiente beta si avvicina a meno uno, tanto maggiore è la velocità della convergenza.⁴⁴

Questo indicatore, applicato alla nostra analisi, indica perciò la tendenza delle regioni inizialmente più povere a crescere più rapidamente di quelle ricche: se presente, comporta che nel lungo periodo i livelli di reddito tendono ad allinearsi. La convergenza β si testa tipicamente con analisi di regressione: numerosi studi trovano per le regioni europee un coefficiente di convergenza attorno al 2% annuo, cioè in media una regione riduce il divario rispetto alla frontiera del 2% ogni anno.⁴⁵

La **convergenza sigma (σ)** misura invece la riduzione nel tempo della **dispersione** dei livelli di PIL regionali. Questa si verifica se e quando il coefficiente sigma scende a zero. La convergenza beta può, ma non necessariamente deve, essere accompagnata dalla convergenza sigma. Pertanto, entrambi i concetti devono essere monitorati costantemente al fine di valutare l'integrazione finanziaria.⁴⁶

Un indicatore spesso utilizzato è il **coefficiente di variazione** (CV = deviazione standard / media) del PIL pro capite tra tutte le regioni: se questo indice è diminuito, significa che le disparità relative si stanno riducendo (convergenza σ).

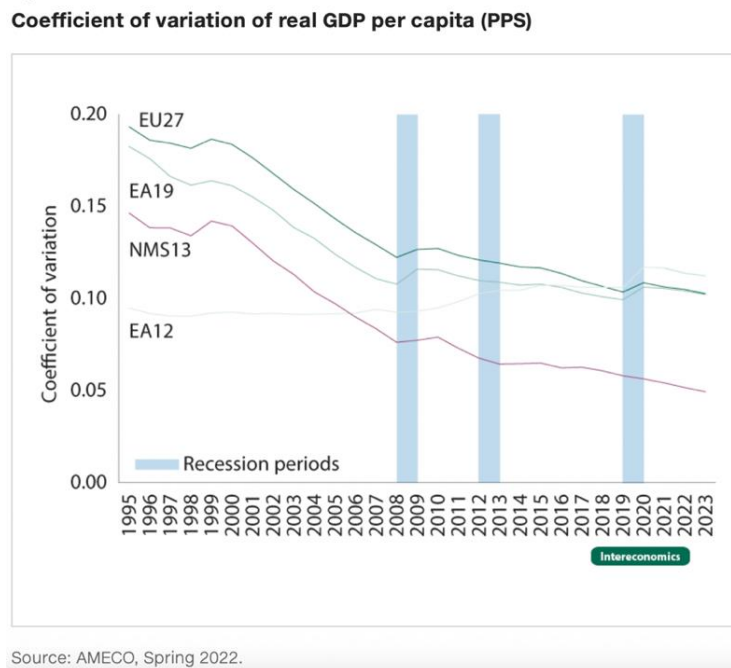
Grafico 1. *Coefficiente di variazione del PIL pro capite (1995–2023). Fonte dati: AMECO*

⁴³ Sito ufficiale della Commissione Europea

⁴⁴ D. Stavárek e R. Matoušek (2012)

⁴⁵ Intereconomics (2023)

⁴⁶ Ivi: D. Stavárek e R. Matoušek (2012)



Il grafico rappresenta l'evoluzione del coefficiente di variazione del PIL reale pro capite (a parità di potere d'acquisto) all'interno dell'Unione Europea dal 1995 al 2023, distinguendo tra diversi gruppi di paesi: EU27 (tutti i membri), EA19 (area euro a 19 membri), NMS13 (gli ultimi 13 Stati che sono divenuti membri dell'unione), ed EA12 (i membri originari della zona euro). Il coefficiente di variazione, indicatore della dispersione dei livelli di reddito, consente di osservare il grado di convergenza economica tra i paesi nel tempo.

Nel periodo considerato, si osserva una tendenza generale alla diminuzione del coefficiente di variazione, particolarmente marcata fino alla crisi finanziaria del 2008. Questa tendenza suggerisce una fase di significativa convergenza economica, sostenuta dall'integrazione dei nuovi Stati membri e dall'allargamento del mercato unico, che ha favorito **processi di catching-up** (inteso come il processo attraverso cui i paesi economicamente meno sviluppati cercano di raggiungere i livelli di sviluppo delle economie più avanzate, spesso adottando i modelli, le tecnologie e le istituzioni delle nazioni già industrializzate) nei paesi dell'Est Europa.⁴⁷

Tuttavia, **la crisi del 2008 segna un punto di svolta**: la convergenza rallenta bruscamente, ed in alcuni casi si stabilizza. Il grafico mostra chiaramente che i periodi di

⁴⁷ V. Inozemtsev (2017)

recessione (evidenziati con bande azzurre verticali) coincidono con momenti di stallo o inversione del processo di convergenza. Questo è particolarmente visibile nel gruppo dei NMS13, la cui traiettoria mostra oscillazioni più marcate, segnalando una maggiore vulnerabilità a shock esterni e una convergenza più instabile.

L'impatto della crisi del debito sovrano europeo (2011–2013) appare meno violento in termini di dispersione rispetto alla crisi finanziaria globale, ma contribuisce comunque a mantenere su livelli elevati la variabilità del PIL pro capite nei diversi paesi. La successiva fase di ripresa, soprattutto tra il 2014 e il 2019, riattiva il processo di convergenza, con un ritorno alla tendenza discendente del coefficiente per tutti i gruppi considerati.

Il 2020 rappresenta un'eccezione importante: **la pandemia da Covid-19**, pur colpendo tutto il continente europeo, ha avuto effetti asimmetrici sulle economie nazionali, causando un aumento temporaneo del coefficiente di variazione. Questo evidenzia come gli shock esogeni possano interrompere improvvisamente i percorsi di convergenza, accentuando disparità economiche latenti.

Infine, negli anni che vanno da 2021 al 2023, si osserva un recupero della tendenza alla riduzione delle disparità, suggerendo una ripresa del processo di convergenza. Tuttavia, i livelli di dispersione restano ancora superiori a quelli dei paesi della EA12, che mostrano una maggiore omogeneità interna rispetto al resto dell'Europa, a conferma di un'integrazione economica più profonda tra i membri fondatori della zona euro.

2.2.2. Tasso di disoccupazione

Facendo un passo avanti, oltre al PIL, **altri indicatori** potrebbero arricchire l'analisi del divario: tasso di occupazione/disoccupazione, produttività del lavoro, indicatori sociali (es. PIL "benessere" o tasso di povertà) e indicatori compositi. Lo studio di altri indicatori diversi dal PIL pro-capite è necessario se si vuole avere un quadro più completo circa la situazione delle varie regioni europee.

Per poter trarre conclusioni solide dall'analisi, è fondamentale che i risultati siano comparabili tra tutte le regioni considerate. Per questo motivo, **verranno utilizzati gli stessi indicatori in modo coerente su tutte le aree geografiche**, così da garantire un confronto uniforme e attendibile.

Tra i numerosi disponibili, un indicatore selezionato per le analisi è il **tasso di disoccupazione**. Si tratta di una misura consolidata per analizzare l'efficienza del mercato del lavoro e, più in generale, il livello di benessere economico di una determinata area. Esso rappresenta la quota della popolazione attiva che risulta priva di un impiego ma è attivamente alla ricerca di lavoro. Non viene perciò considerata al suo interno la cosiddetta “disoccupazione volontaria”, che comprende tutti gli agenti economici che risultano disoccupati in quanto decidono volontariamente di non prestare lavoro.

La scelta di questo indicatore si fonda su due considerazioni principali. In primo luogo, la disoccupazione ha un impatto diretto e rilevante sulle condizioni socioeconomiche della popolazione, rendendola una variabile centrale nell'analisi dei divari territoriali. In secondo luogo, il tasso di disoccupazione è un indicatore standardizzato a livello europeo, ampiamente rilevato e aggiornato, il che lo rende particolarmente adatto per confronti tra regioni nel tempo, garantendo coerenza e affidabilità analitica.

2.2.3. Aspettativa di vita alla nascita

L'ultimo indicatore preso in esame, funzionale agli obiettivi della presente analisi, è di natura sociale: **l'aspettativa di vita alla nascita**. Questo indicatore misura il numero medio di anni che una persona può aspettarsi di vivere, assumendo che le condizioni di mortalità osservate al momento della nascita rimangano costanti nel tempo.

La scelta di includere l'aspettativa di vita risponde all'esigenza di integrare nell'analisi una dimensione non puramente economica, ma profondamente legata al benessere complessivo della popolazione. Si tratta, infatti, di un indicatore altamente rappresentativo delle condizioni di vita in un territorio, in quanto riflette implicitamente molteplici fattori quali la qualità del sistema sanitario, l'istruzione, le condizioni ambientali, il reddito, la sicurezza e l'accesso ai servizi essenziali.

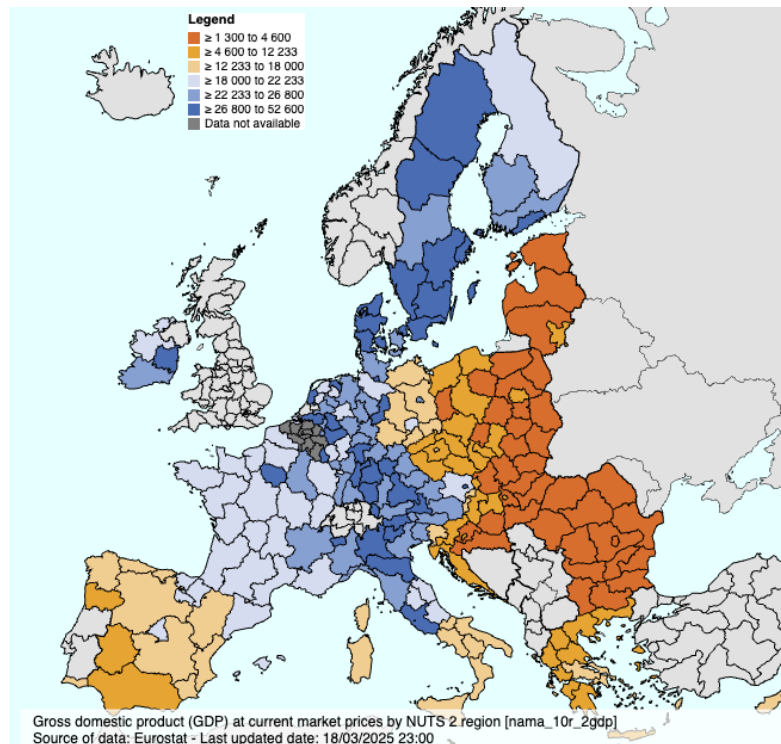
In questo senso, l'aspettativa di vita può essere considerato un indicatore “composito”, poiché riassume e condensa al suo interno diverse dinamiche sociali e strutturali, rendendolo uno strumento prezioso per una lettura più ampia e integrata delle disuguaglianze regionali.

2.3. La situazione dei paesi attualmente membri dell'Unione Europea nell'anno 2000

In questo paragrafo si intende delineare il quadro di partenza dei 27 Stati oggi membri dell'Unione Europea all'inizio degli anni 2000, tracciando un punto di riferimento fondamentale per l'analisi dei successivi percorsi di crescita regionale. La situazione socioeconomica delle diverse aree sarà esaminata attraverso una lettura comparativa basata sui tre indicatori chiave di cui sopra (PIL pro capite, tasso di disoccupazione e aspettativa di vita). Tali variabili consentiranno di cogliere le principali disparità esistenti tra le regioni dell'UE in termini di sviluppo economico, condizioni del mercato del lavoro e qualità della vita, fornendo così una base solida per l'interpretazione delle dinamiche di convergenza o divergenza osservate negli anni successivi.

Grafico 2. *PIL pro-capite nel 2000 (classificazione delle regioni NUTS 2). Fonte dati: Eurostat*

N.B. Il termine "NUTS 2" si riferisce ad uno dei livelli della classificazione geografica adottata dall'Unione Europea, chiamata Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS). Questo sistema divide i paesi membri in aree territoriali gerarchiche (NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3) per facilitare le analisi statistiche e l'attuazione di politiche regionali, ad esempio nella distribuzione dei fondi strutturali. Le regioni NUTS 2, in particolare, rappresentano aree intermedie (solitamente con una popolazione compresa tra circa 800.000 e 3 milioni di abitanti) e sono fondamentali per monitorare lo sviluppo economico e sociale a livello regionale.



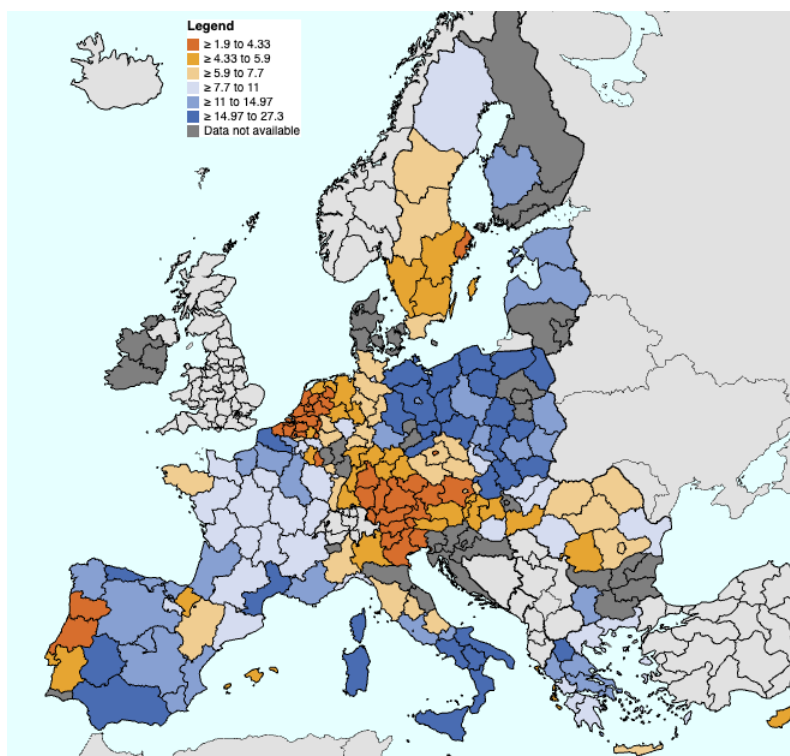
Questa mappa grafica mostra una fotografia di quella che era la situazione in termini di PIL pro capite delle regioni d'europa all'inizio del nuovo millennio, che rivelava un continente ancora profondamente segnato da squilibri economici. Il contrasto tra le regioni più ricche e quelle più arretrate salta subito all'occhio: **le regioni del centro-nord** mostravano livelli di ricchezza ben superiori alla media, mentre **l'Est e il Sud** apparivano ancora in forte ritardo.

Queste disparità non erano casuali: riflettevano eredità storiche e strutture economiche molto diverse. Le regioni con una lunga tradizione industriale, reti infrastrutturali consolidate e una forte concentrazione di servizi avanzati e centri decisionali sono partite avvantaggiate. Al contrario, molte aree dell'Est Europa, appena uscite da decenni di depressione economica, e alcune regioni del Sud, ancora legate a settori tradizionali o debolmente integrati nei mercati globali, arrancavano.

Già all'inizio degli anni 2000, era evidente che **lo sviluppo europeo viaggiava a più velocità**. Le regioni economicamente più solide potevano contare su un contesto fertile per attrarre investimenti e innovazione. Al contrario, le aree meno sviluppate si trovavano a fare i conti con sistemi produttivi obsoleti, minori risorse pubbliche e difficoltà strutturali.

Grafico 3. Tasso di disoccupazione nel 2000 (classificazione delle regioni NUTS 2).

Fonte dati: Eurostat



I dati relativi alla disoccupazione regionale nel 2000 evidenziavano marcate differenze tra le aree che oggi compongono l'Unione Europea. Alcuni Paesi dell'Europa centro-occidentale, come **Germania, Austria, Paesi Bassi, Belgio e gran parte del Portogallo**, presentavano un quadro favorevole, con tassi di disoccupazione contenuti e una buona tenuta del mercato del lavoro.

Al contrario, numerose **regioni del Sud e dell'Est Europa** affrontavano condizioni ben più critiche. Lo squilibrio è evidente soprattutto in Spagna, nel Mezzogiorno italiano, in Grecia e in diverse aree della Francia, dove la disoccupazione raggiungeva livelli particolarmente elevati.

Particolarmente problematica risultava essere la situazione della **Polonia**, che nel 2000 mostrava un panorama occupazionale omogeneo (ma in negativo): tassi di disoccupazione molto alti si registravano in tutto il territorio nazionale, a testimonianza

delle profonde difficoltà del Paese nel gestire la transizione post-socialista e integrare efficacemente la propria economia nel contesto europeo.⁴⁸

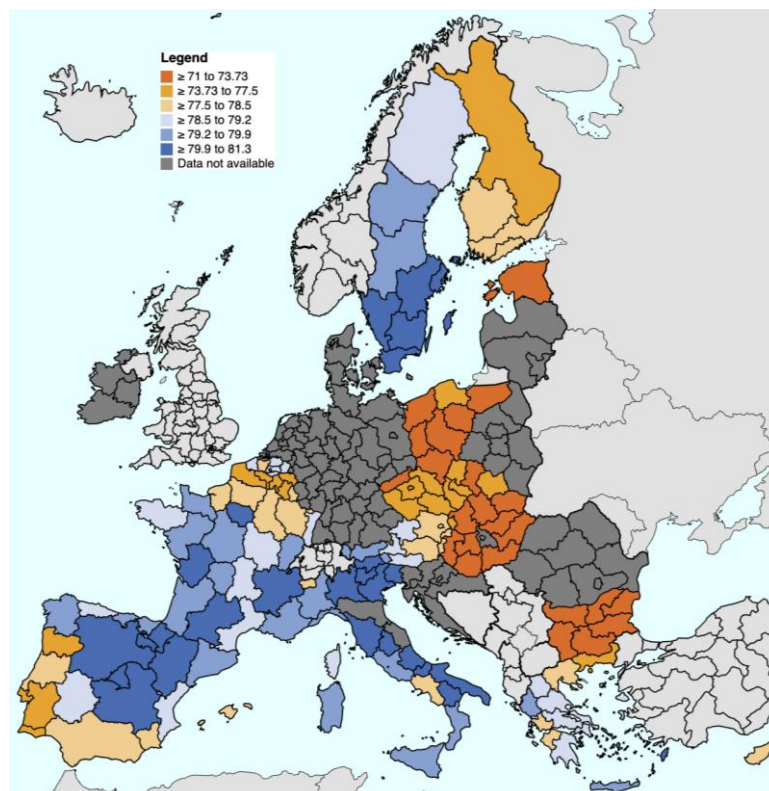
È evidente come, in linea generale, le regioni caratterizzate da un PIL pro capite più basso tendano ad associarsi a tassi di disoccupazione più elevati. Questa (facile) deduzione, è confermata nella teoria macroeconomica dalla **Legge di Okun**, la quale afferma che ad una variazione negativa (positiva) del tasso di disoccupazione, corrisponde una variazione positiva (negativa) del PIL. Tuttavia, analizzando con maggiore attenzione i dati disponibili, emergono **alcune differenze significative** tra le varie regioni. I paesi dell'Europa orientale, ad esempio, presentavano nel 2000 difficoltà più marcate sul piano della produzione economica rispetto a quello dell'occupazione.

Un caso emblematico è rappresentato dalla Polonia, che per dimensioni demografiche e peso strategico all'interno dell'Europa centro-orientale merita particolare attenzione. Nel suo caso, entrambi gli indicatori — PIL pro capite e disoccupazione — restituivano un quadro fortemente problematico, segnalando una doppia fragilità, tanto in termini di sviluppo economico quanto di capacità di assorbimento del lavoro.

Ancora più drammatica, sotto il profilo occupazionale, era la situazione del Mezzogiorno italiano, che, pur presentando valori di PIL pro capite bassi (ma comunque non tra i peggiori d'Europa), si collocava stabilmente tra le aree con i più alti livelli di disoccupazione, indicando una struttura economica incapace di generare impiego in modo diffuso e stabile. All'estremo opposto si collocavano le regioni più sviluppate dell'Europa centro-settentrionale, che combinavano un alto livello di ricchezza con una disoccupazione contenuta, mostrando così una solida efficienza economica complessiva.

Grafico 4. *Aspettativa di vita nel 2000 (classificazione delle regioni NUTS 2). Fonte dati: Eurostat*

⁴⁸ Cfr. S. Romano (2011)



Pur con l'assenza di dati per la Germania — che, sebbene con il rischio di errore, si poteva ragionevolmente supporre allineata alle medie dell'Europa occidentale — la mappa sull'aspettativa di vita nel 2000 evidenziava **un quadro diverso** rispetto a quello emerso con gli indicatori economici. In questo caso, la frattura non risultava essere tanto tra Nord e Sud, quanto piuttosto tra Ovest ed Est Europa.

Le regioni dell'Europa occidentale registravano livelli di longevità più elevati, mentre molte aree orientali si attestavano su valori di parecchio inferiori. Tuttavia, rispetto agli estremi osservati nel PIL o nella disoccupazione, il divario appariva meno marcato, lasciando spazio a letture meno drastiche.

Particolarmente rilevante era la situazione dell'Italia meridionale. Pur penalizzato su molti fronti economici, **il Mezzogiorno** sorprende per un'aspettativa di vita paragonabile a quella delle regioni europee più sviluppate. Questo elemento suggeriva il ruolo compensativo di fattori culturali e comportamentali, come, ad esempio, le abitudini alimentari legate alla dieta mediterranea.

L'insieme di questi dati porta ad una riflessione importante: anche in contesti apparentemente svantaggiati sotto il profilo economico, possono emergere punti di forza legati alla qualità della vita. Ciò conferma la necessità di adottare un approccio

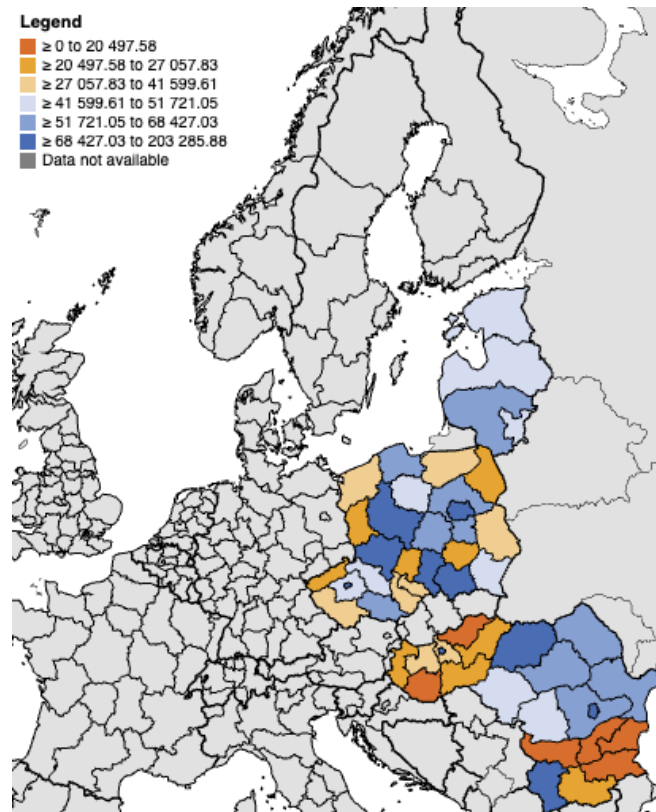
multidimensionale nell'analisi dello sviluppo territoriale, capace di integrare indicatori economici, sociali e culturali in una visione più completa del benessere.

2.4. Analisi della crescita regionale

I dati (ed i commenti) sopra esposti offrono un quadro di quella che era la situazione, all'alba del nuovo millennio, dei paesi che oggi compongono l'Unione. L'obiettivo ora è verificare se ed in che misura ciascun paese abbia colmato il divario regionale esistente ad inizio millennio. In questo paragrafo verrà analizzata l'evoluzione di questa dinamica nei paesi dell'Est, del Mediterraneo e in quelli del Centro-Nord, tradizionalmente più sviluppati. Quest'analisi ci consentirà di valutare se l'impatto delle politiche di coesione sulla competitività regionale sia stato, nel tempo, uniforme per tutte le aree, limitato a specifici contesti o del tutto variegato. Una particolare attenzione sarà rivolta sulla situazione dell'Italia, cercando anche di dare una spiegazione (seppur in breve) alle differenze interne che caratterizzano la nostra penisola.

2.4.1 I paesi dell'Est

Grafico 5. *PIL pro-capite nell'est-europa nel 2023 (classificazione delle regioni NUTS 2). Fonte dati: Eurostat*



Guardando a questi dati, balza subito all'occhio, in primis, come vi sia stato un **processo di crescita (economica) abbastanza omogeneo** per le regioni orientali d'Europa, a conferma del forte recupero che queste aree hanno vissuto rispetto alla situazione del 2000, quando la maggior parte delle regioni si collocava agli ultimi posti delle classifiche di sviluppo europeo. Si può osservare come paesi quali Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e le repubbliche baltiche presentino livelli di PIL pro-capite nettamente superiori rispetto a vent'anni prima, ma anche (alcune regioni) superiori rispetto alla media europea, segno di un percorso di convergenza che ha tratto vantaggio dall'integrazione nel Mercato Unico, dai flussi di investimenti diretti esteri e dall'accesso ai Fondi di Coesione europei. **L'unica eccezione rilevante sembra riguardare la Bulgaria** (ed una piccola parte dell'Ungheria), in cui si percepisce una minore uniformità di crescita tra le diverse aree regionali, con alcune zone ancora in ritardo o incapaci di agganciare la tendenza positiva dominante negli altri paesi dell'Europa centro-orientale. C'è da dire, invero, che la Bulgaria, tra i paesi ex-comunisti, era il paese uscito peggio dall'influenza dominante dell'URSS, e forse questa è la vera grande motivazione per cui

questo paese risulta ancora indietro in termini di sviluppo.⁴⁹ In generale, nel confronto diretto con la situazione di inizio secolo, emerge chiaramente l'enorme salto compiuto in termini di ricchezza pro capite, testimoniando l'efficacia dei percorsi di modernizzazione e la capacità di queste economie di adattarsi alle sfide della globalizzazione, pur mantenendo alcune differenze interne.

Inoltre, osservando con attenzione la distribuzione cromatica, si può notare come le regioni che includono le città principali, come Varsavia in Polonia o Praga in Repubblica Ceca, facciano registrare valori particolarmente elevati, confermando il fenomeno di **“polarizzazione urbana”**, dove i grandi centri metropolitani fungono da volano per lo sviluppo del paese, grazie alla concentrazione di servizi, industrie innovative, infrastrutture di qualità e capitale umano altamente qualificato.⁵⁰

Pur senza dilungarci troppo, è importante ricordare come la polarizzazione urbana non sia un processo neutro. Se da un lato valorizza il potenziale delle città come poli di innovazione e competitività, dall'altro rischia di amplificare le disuguaglianze territoriali, lasciando indietro le zone rurali, periferiche o interne, spesso escluse dai principali flussi di investimento e innovazione.

Per questo motivo, le politiche di coesione europea sono chiamate non solo a sostenere la crescita dei grandi centri urbani, ma anche a riequilibrare le opportunità sul piano territoriale, evitando che la distanza tra aree centrali e marginali diventi strutturale e difficile da colmare.

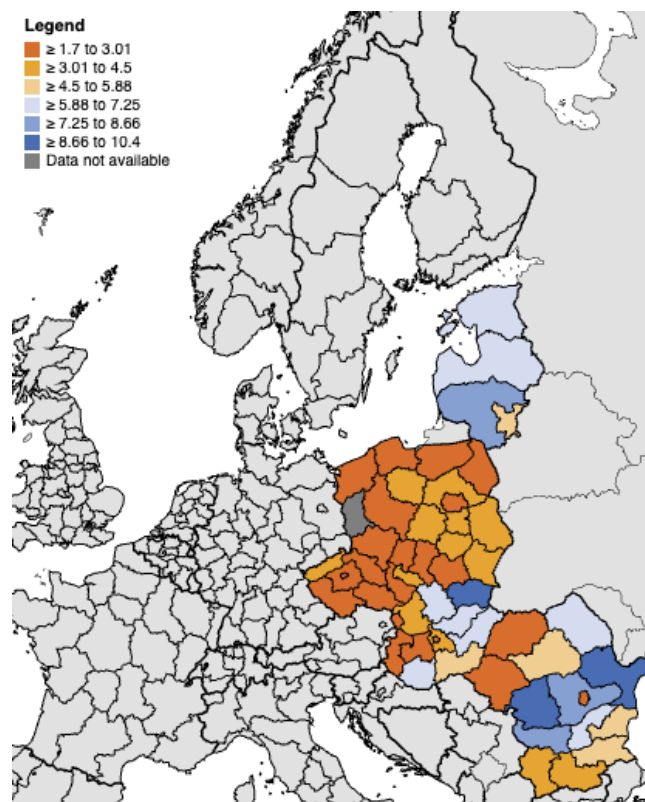
Come osserva Bernardo Secchi, «con il variare della struttura economica emerge una **nuova questione urbana** che porta alla luce diverse conflittualità, soggetti, bisogni, risorse, nonché la necessità di trovare nuove modalità di progettazione degli spazi di vita pubblici e privati». Questa riflessione sottolinea l'importanza di politiche urbane inclusive e di una pianificazione attenta alle dinamiche sociali ed economiche, per affrontare efficacemente le sfide poste dalla polarizzazione urbana.⁵¹

Grafico 6. *Tasso di disoccupazione nell'est-europa nel 2023 (classificazione delle regioni NUTS 2). Fonte dati: Eurostat*

⁴⁹ Cfr. F. Guida (2015)

⁵⁰ Cfr. L. Wacquant (2013)

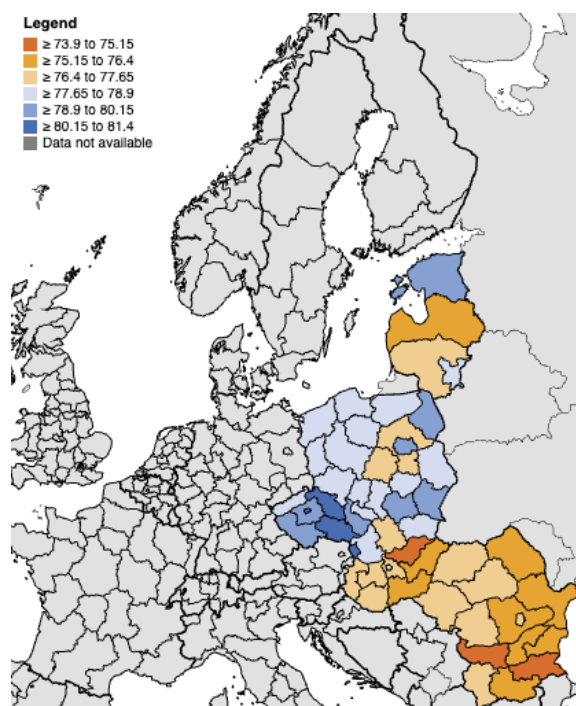
⁵¹ B. Secchi (2017)



L'analisi dei **tassi di disoccupazione nell'Europa orientale** ci racconta una storia generalmente positiva che evidenzia come numerosi territori abbiano compiuto notevoli progressi nell'assorbimento della forza lavoro, in particolare nelle regioni attorno ai poli urbani di Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia, che hanno beneficiato di un forte potenziamento delle infrastrutture e dell'adozione di strategie innovative, contribuendo così a ridurre sensibilmente le percentuali di persone in cerca di impiego rispetto ai livelli storici; tuttavia, analizzando nel dettaglio, si può notare che la parte meridionale della **Romania** si distingue per tassi di disoccupazione ancora superiori rispetto ai livelli medi, suggerendo che in queste zone persisterebbero difficoltà legate a infrastrutture meno sviluppate, investimenti insufficienti e una minore capacità di attrarre imprese innovative. Parallelamente, anche **in Ungheria si osserva una certa eterogeneità**: mentre alcune aree urbane mostrano la presenza di un ottimo mercato del lavoro, altre zone, soprattutto nelle regioni periferiche, mostrano ancora segnali di fragilità, probabilmente in relazione a problemi di accesso a formazione specialistica e una riluttanza degli investimenti privati. Sorprendentemente, nonostante i progressi notevoli registrati su altri fronti (come quello del PIL), anche i paesi baltici (Lituania, Lettonia, Estonia) presentano tassi di

disoccupazione alti, evidenziando il persistere di qualche difficoltà nel processo di efficientamento del mercato del lavoro.

Grafico 7. *Aspettativa di vita nell'est-europa nel 2023 (classificazione delle regioni NUTS 2). Fonte dati: Eurostat*

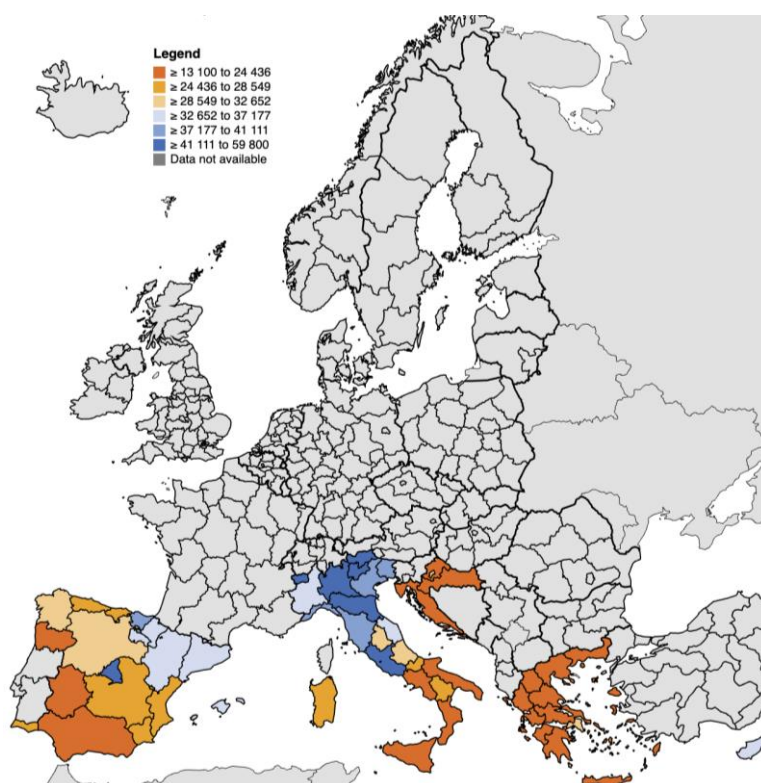


Concludiamo con un'analisi sull'**aspettativa di vita** nelle regioni dell'est, un indicatore fondamentale che offre una finestra significativa sul benessere complessivo e sulla qualità della vita delle popolazioni. Infatti, la durata media della vita è strettamente interconnessa con altri aspetti sociali, quali l'accesso e la qualità dei servizi sanitari, le condizioni abitative, il livello di istruzione e le politiche di welfare. Sotto questo aspetto, la Polonia e, in maniera ancor più significativa, la (solita) Repubblica Ceca (che ormai abbiamo imparato a conoscere come un esempio virtuoso sotto moltissimi punti di vista), si distinguono come modelli esemplari, mostrando valori di longevità molto elevati che evidenziano l'efficacia di politiche sanitarie ben strutturate, infrastrutture mediche moderne e un sistema di welfare capace di sostenere il benessere della popolazione; tali risultati, di per sé esemplari, testimoniano un percorso in cui il progresso è stato ben integrato nel tessuto sociale ed economico, permettendo a questi paesi di capitalizzare su

investimenti mirati e su strategie di sviluppo orientate alla qualità della vita. L'altro lato della medaglia ci mostra però che esistono **aree in cui l'aspettativa di vita resta insoddisfacente**: in molte regioni, infatti, persistono notevoli divari, probabilmente legati a un accesso non uniforme ai servizi sanitari. Nel complesso, l'analisi di questo indicatore porta a riflessioni meno ottimistiche per alcune nazioni dell'Est Europa. I dati rivelano una discrepanza univoca e persistente, con valori tendenzialmente bassi che riflettono una situazione sociosanitaria e di welfare ben distante dagli standard auspicabili.

2.4.2. I paesi del Mediterraneo

Grafico 8. *PIL pro-capite nel sud-europa nel 2023 (classificazione delle regioni NUTS 2).* Fonte dati: Eurostat



Da questi dati emerge **una realtà caratterizzata da luci e ombre**: alcune regioni mostrano segnali di consolidamento economico, mentre altre faticano a colmare storici ritardi. In Grecia e Croazia – quest'ultima da analizzare con la dovuta cautela data la

recente adesione all'Unione Europea – il percorso di crescita appare ancora complesso, rallentato da criticità strutturali non del tutto superate. La Spagna evidenzia un quadro articolato: accanto a regioni urbane in ripresa, persistono territori, come l'Andalusia, in evidente difficoltà.

Con riguardo alla **situazione italiana**, a questa è dedicata un'attenzione particolare. I dati esaminati raccontano con chiarezza di un Paese che continua a procedere a due velocità: da un lato il Centro-Nord, forte di un sistema economico solido, competitivo e ben integrato nei circuiti internazionali; dall'altro il Mezzogiorno, ancora segnato da fragilità strutturali profonde.

Il divario tra Nord e Sud affonda le radici in cause storiche, economiche e infrastrutturali consolidate nel tempo. Se il Nord ha potuto contare su una precoce industrializzazione, su maggiori investimenti pubblici e privati e su una rete infrastrutturale efficiente, il Sud ha invece sofferto ritardi nello sviluppo, carenze nei collegamenti, inefficienze amministrative e una capacità limitata di attrarre investimenti.⁵² A questi elementi si è sommato, negli ultimi decenni, un fenomeno particolarmente allarmante: **la fuga del capitale umano**. Questo fenomeno si riferisce all'emigrazione di persone che hanno conseguito una formazione avanzata nel loro paese di origine.⁵³

Ogni anno, migliaia di giovani – spesso altamente qualificati – lasciano il Mezzogiorno alla ricerca di migliori opportunità altrove, alimentando così un circolo vizioso. L'esodo priva il Sud delle energie migliori, rallenta l'innovazione, frena la crescita e aggrava le disuguaglianze interne. Secondo **l'ultimo rapporto Svimez**, non è solo la quantità di migranti a destare preoccupazione, ma anche la loro qualità: oggi, quasi un giovane su due che emigra dal Sud è laureato, una perdita culturale ed economica di proporzioni enormi.

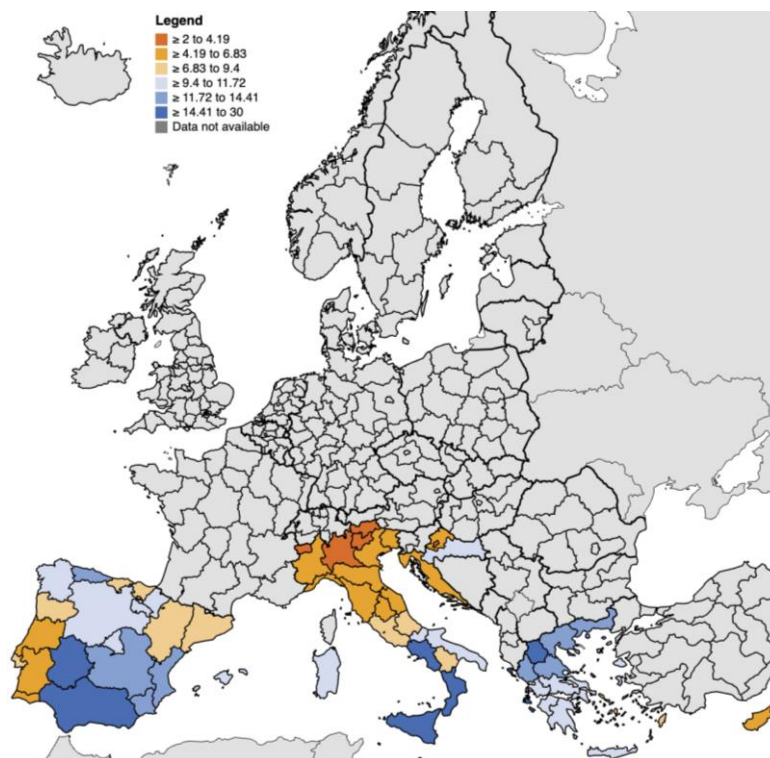
Nonostante alcuni segnali di ripresa occupazionale tra il 2020 e il 2023, il numero di persone in povertà assoluta nel Mezzogiorno è aumentato, in netta controtendenza rispetto al miglioramento registrato al Centro-Nord. I settori tradizionali dell'economia meridionale, a partire dal manifatturiero, hanno continuato a perdere terreno, anche se emergono spiragli positivi: una rete di imprese dinamiche, attive nei settori strategici della

⁵² Cfr. V. Daniele e P. Malanima (2011)

⁵³ F. Sabry (2023)

transizione verde e della sostenibilità, si sta facendo spazio, dimostrando che un futuro diverso è possibile.⁵⁴

Grafico 9. *Tasso di disoccupazione nel sud-europa nel 2023 (classificazione delle regioni NUTS 2). Fonte dati: Eurostat*



Emergono segnali incoraggianti in alcune aree, tra cui il Portogallo, Cipro e l'intero Centro-Nord italiano, che registrano livelli di disoccupazione contenuti e sostanzialmente in linea con la media europea. Performance positive si riscontrano anche in Croazia, che presenta risultati sensibilmente migliori rispetto alla media delle regioni oggetto di osservazione. Tuttavia, **le criticità restano profonde**. Una fascia continua, che attraversa la Spagna meridionale, coinvolge l'intera Grecia e si estende al Mezzogiorno d'Italia, evidenzia livelli di disoccupazione ancora elevati, segno di un mercato del lavoro fragile e di difficoltà strutturali non ancora superate. In queste aree, l'incapacità di offrire

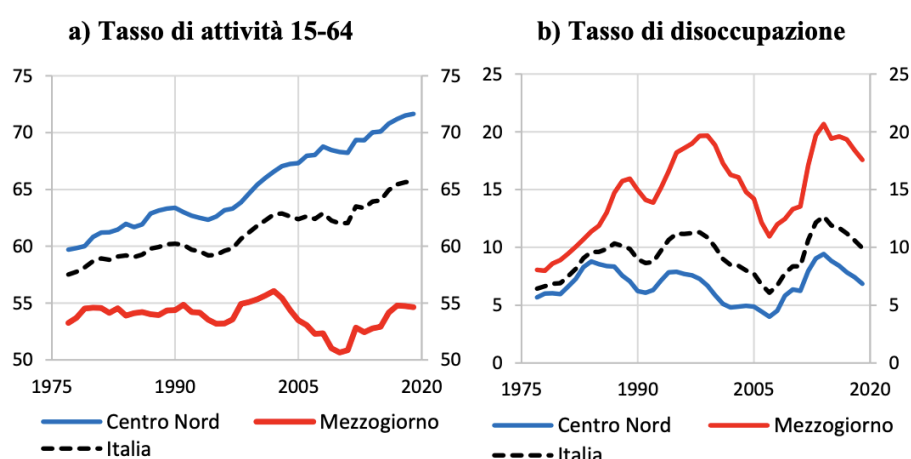
⁵⁴ Sito ufficiale Svimez

opportunità lavorative adeguate continua a ostacolare una crescita economica equilibrata e sostenibile.

Come prima, anche qui si cerca di dare un focus maggiore sulla situazione dell'Italia, ad integrazione dell'analisi precedente. In particolare, **il caso italiano** si conferma emblematico. Se il Centro-Nord può vantare una situazione del tutto positiva, il Mezzogiorno risulta in difficoltà. Il mercato del lavoro al meridione rimane nel complesso incapace di generare opportunità diffuse soprattutto per le fasce più giovani e qualificate della popolazione.

Gli analisti rilevano che, a partire da inizio secolo, nel Mezzogiorno si registrano circa tre occupati in meno ogni dieci nella fascia d'età 25-34 anni rispetto al Centro-Nord. Segnalano inoltre che la fase più critica per l'occupazione si è verificata tra il 2008 e il 2013, quando l'Italia ha perso oltre un milione di posti di lavoro, con oltre la metà delle perdite concentrate nel Sud. Dopo una leggera ripresa iniziata nel 2014, la pandemia ha nuovamente invertito la tendenza positiva, lasciando il numero complessivo di occupati inferiore ai livelli precedenti. **L'Istat** evidenzia anche che il Mezzogiorno risente maggiormente della diffusione del lavoro irregolare. Infine, i dati del 2021 mostrano che mentre nel Nord risultano occupati circa otto giovani su dieci, nel Mezzogiorno si scende a cinque su dieci, a conferma della persistente debolezza del mercato del lavoro al Sud.⁵⁵

Grafico 10. Tassi di partecipazione e di disoccupazione in Italia. Fonte dati: Istat⁵⁶



⁵⁵ D. Cavalcoli (2023)

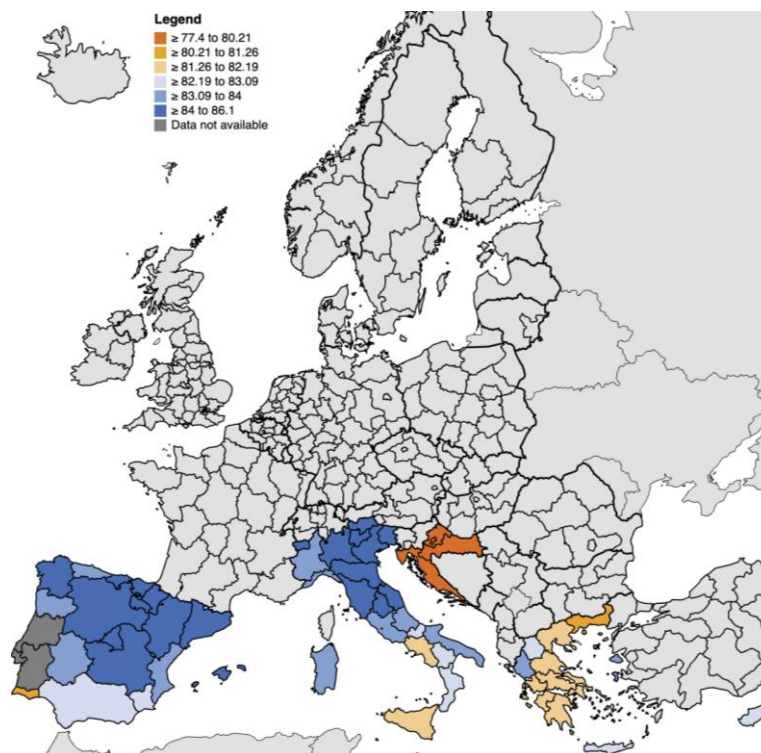
⁵⁶ Sito ufficiale della Banca d'Italia

Ad integrazione dell'analisi di cui poco sopra, questi grafici ci aiutano anche a comprendere qual è stata l'evoluzione del tasso di partecipazione e del tasso di disoccupazione in Italia. Nel grafico (a), relativo al tasso di attività della popolazione 15-64 anni, si osserva un costante miglioramento negli anni del Centro-Nord, con valori saliti dal 60% fino a oltre il 70% nel corso degli anni. Al contrario, il Mezzogiorno mostra **una stagnazione persistente**, con il tasso di attività bloccato tra il 50% e il 55%, e una brusca caduta a metà degli anni 2000 solo parzialmente recuperata successivamente.

Il grafico (b) sul tasso di disoccupazione conferma il quadro di forte divaricazione: mentre il Centro-Nord ha sempre mantenuto, anche nei momenti di maggior crisi, un tasso inferiore al 10%, il Mezzogiorno registra **tassi sistematicamente doppi o tripli**, con punte oltre il 20% nei momenti di crisi. Valori altissimi, quasi inspiegabili se confrontati con quelli del centro-nord (ma anche con quelli delle altre regioni d'Europa).

I dati mostrano come il divario tra Nord e Sud, sia in termini di partecipazione sia di accesso effettivo all'occupazione, si sia mantenuto ampio e stabile nel tempo, segnalando una fragilità strutturale che continua a penalizzare le prospettive di sviluppo del Mezzogiorno.

Grafico 11. *Aspettativa di vita nel sud-europa nel 2023 (classificazione delle regioni NUTS 2). Fonte dati: Eurostat*

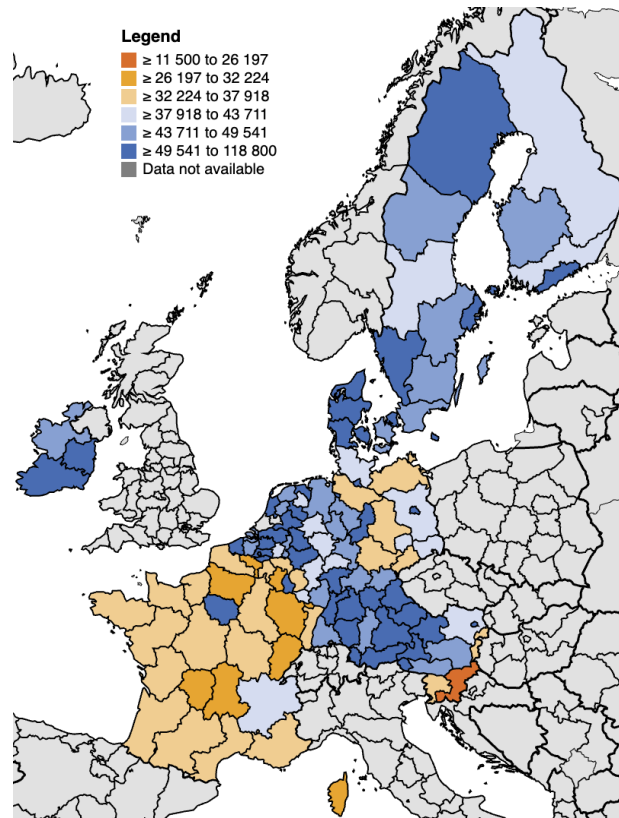


Concludiamo con la mappa sull'aspettativa di vita, che (per fortuna) ci racconta **una storia ben differente** e controintuitiva. A differenza di quanto si potrebbe immaginare osservando altri indicatori economici e occupazionali, il Sud Europa — spesso penalizzato da disoccupazione elevata, basso PIL e fragilità strutturali — mostra invece livelli di longevità tra i più alti del continente. In Spagna, vaste aree del paese, comprese molte regioni meridionali, si attestano nella fascia più elevata, superando ampiamente gli 83 anni. Più in difficoltà la Grecia, dove si notano sacche con aspettativa di vita più contenuta, sintomo forse del peso duraturo lasciato dalla crisi economica e dai tagli alla spesa sanitaria. Ancora più evidente è la situazione della Croazia, dove i valori si collocano nelle fasce più basse, a testimonianza di un divario che resta aperto.

In Italia il quadro è molto interessante: quasi tutto il paese, comprese molte aree del Mezzogiorno, presenta aspettative di vita elevate. Nonostante le ben note difficoltà economiche e occupazionali del Sud, regioni come la Basilicata, la Calabria o la Puglia riescono a garantire ai propri abitanti una longevità comparabile a quella delle regioni del Centro-Nord. È un segnale che i determinanti della salute non si esauriscono nel reddito o nella produttività, ma coinvolgono aspetti culturali, ambientali e sociali, come uno stile di vita meno frenetico e l'impatto positivo della dieta mediterranea.

2.4.3. I paesi del Centro-Nord

Grafico 12. *PIL pro-capite nel centro-nord europa nel 2023 (classificazione delle regioni NUTS 2). Fonte dati: Eurostat*

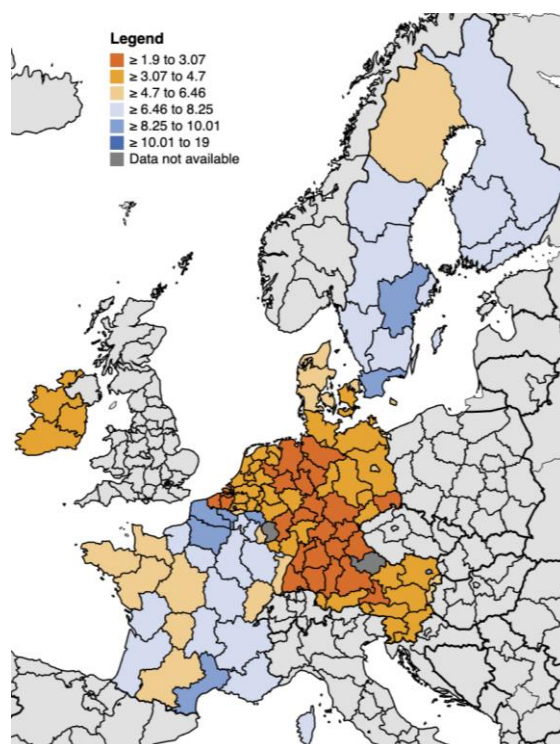


Osservando la distribuzione del PIL pro capite in questa parte dell'Europa, emerge con forza un asse di eccellenza economica che si snoda dal cuore continentale fino al Nord. È lungo questo **"corridoio della crescita"** che si concentrano alcuni tra i poli più competitivi e dinamici dell'Unione: il Benelux (Belgio, Olanda e Lussemburgo), con la sua specializzazione nei settori finanziari, logistici e tecnologici e la Germania meridionale, forte di un tessuto manifatturiero innovativo e radicato nella cultura industriale.⁵⁷

⁵⁷ M. Nowak (2024)

Salendo verso **le latitudini scandinave**, il modello nordico conferma il suo primato: alti livelli di PIL pro capite si accompagnano a investimenti consistenti in capitale umano e a un ambiente favorevole all'innovazione tecnologica. In Francia, la regione di Parigi si distingue come un motore economico a sé stante, mentre le altre aree evidenziano performance meno brillanti, rivelando contrasti interni piuttosto marcati.

Grafico 13. *Tasso di disoccupazione nel centro-nord europa nel 2023 (classificazione delle regioni NUTS 2). Fonte dati: Eurostat*

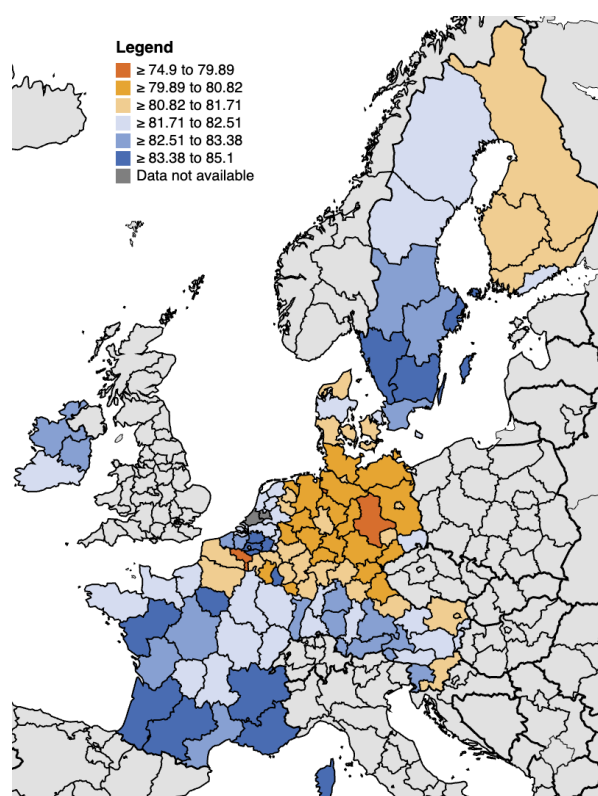


Da questo grafico si possono osservare aree, come **la Germania e la Danimarca**, capaci di mantenere tassi di disoccupazione particolarmente bassi, grazie a un'economia diversificata, a investimenti strategici nella formazione e a una forte capacità di adattamento alle transizioni industriali.

Accanto a questi poli virtuosi, emergono tuttavia territori dove la ricerca di occupazione risulta ancora difficoltosa. Alcune regioni della Francia, ad esempio, continuano a pagare il prezzo della deindustrializzazione e di un mancato adeguamento ai nuovi paradigmi economici basati sull'innovazione.

Anche nei Paesi del Benelux si rileva **una certa eterogeneità**: distretti produttivi ad alta efficienza convivono con zone che, pur inserite in contesti avanzati, faticano a rilanciarsi. Infine, la fascia scandinava fa registrare, a sorpresa, livelli di disoccupazione non troppo contenuti.

Grafico 14. *Aspettativa di vita regionale nel centro-nord europa nel 2023 (classificazione delle regioni NUTS 2). Fonte dati: Eurostat*



I dati sull'aspettativa di vita nelle regioni del Centro e Nord Europa confermano, in linea generale, l'immagine di un'area privilegiata per qualità dei servizi e condizioni di vita. Tuttavia, a colpire maggiormente è **l'anomalia rappresentata da ampie aree della Germania**, che si discostano significativamente dai livelli di longevità più elevati delle aree circostanti. Osservando con maggiore attenzione il quadro complessivo, emerge il dubbio che la precedente supposizione — secondo cui, in assenza di dati, si era ipotizzato che la Germania, ad inizio secolo, presentasse indicatori positivi in linea con il resto dell'Europa occidentale — possa essere stata un errore di valutazione. Questo dato risulta sorprendente, considerando la reputazione consolidata della Germania come modello di

benessere diffuso. Le ragioni di questa inattesa disparità possono essere ricondotte a differenze nei modelli di vita e a carenze nei programmi di prevenzione. Al contrario, i Paesi scandinavi e la Francia confermano performance molto alte, grazie a welfare solidi e a una forte cultura della salute.

2.5. Tendenze all'omogeneità o eterogeneità nei percorsi di crescita

Il percorso di convergenza in termini di competitività delle regioni europee, ricercato attraverso le politiche di coesione, racconta una storia fatta di traiettorie di sviluppo molto diverse tra loro, che **smentiscono qualsiasi visione di omogeneità nello sviluppo continentale**. I dati analizzati nei paragrafi precedenti mostrano come l'Europa sia andata incontro a una crescita diseguale, **con evidenti differenze sia tra macroaree geografiche che tra regioni interne ai singoli Stati**.

Fin da subito, la strategia è stata quella di puntare con decisione su un investimento massiccio nelle aree meno sviluppate, dedicando una gran parte del bilancio europeo ai fondi strutturali e di investimento. Inutile sarebbe ricordare tutte le risorse messe a disposizione in questi anni. Brevemente, rimembriamo come solo per il periodo 2014-2020, l'Unione Europea abbia stanziato circa 356 miliardi di euro per la politica di coesione e addirittura 376 miliardi di euro per il periodo 2021-2027.⁵⁸

Tuttavia, l'analisi comparativa dei dati economici e sociali ci suggerisce che la quantità di risorse mobilitate, per quanto ingente, non si è tradotta in un'omogeneità nei risultati.

Nel Mediterraneo, ad esempio, nonostante la significativa disponibilità di fondi europei, la competitività delle varie regioni è rimasta sensibilmente inferiore rispetto a quelle del Centro-Nord Europa. Paesi come la Grecia, la Spagna e il Mezzogiorno italiano continuano a soffrire di tassi di disoccupazione elevati e di una debolezza strutturale nella competitività industriale. La crisi finanziaria del 2008 ha ulteriormente aggravato tali fragilità, portando a una perdita di capitale umano qualificato e a un aumento delle disparità interne. Nonostante i fondi europei abbiano sostenuto infrastrutture, innovazione e formazione, la loro efficacia si è scontrata con limiti endogeni, quali la debolezza amministrativa locale, la scarsa capacità di assorbimento dei finanziamenti e l'assenza di

⁵⁸ Sito ufficiale della Commissione Europea

ecosistemi innovativi diffusi. La Spagna, pur mostrando qualche miglioramento in alcune aree urbane, presenta ancora nel Sud tassi di disoccupazione altissimi rispetto alla media europea. L'Italia, come discusso ampiamente, manifesta una spaccatura netta: il Centro-Nord è riuscito a crescere ulteriormente, mentre il Sud è rimasto indietro.

Al contrario, **l'Est Europa** ha mostrato una traiettoria di crescita sorprendentemente più omogenea rispetto alle attese iniziali. I fondi di coesione hanno giocato un ruolo cruciale nel finanziare reti infrastrutturali, nell'ammodernare i sistemi produttivi e nel sostenere l'inserimento nell'economia globale. La Polonia, in particolare, è il caso più emblematico di successo: con circa 77 miliardi di euro ricevuti nel solo ciclo 2014-2020,⁵⁹ ha utilizzato efficacemente i fondi per ridurre la disoccupazione, migliorare la produttività e stimolare l'innovazione. Tuttavia, anche in quest'area non sono mancate contraddizioni: la crescita si è concentrata nelle grandi città e nei distretti industriali avanzati, mentre le aree rurali e periferiche, soprattutto nei Balcani e in alcune regioni della Romania e della Bulgaria, mostrano ancora segni di marginalizzazione.

Il Centro-Nord Europa, invece, ha consolidato la propria posizione dominante. Qui i fondi europei, pur quantitativamente inferiori rispetto a quelli assegnati alle aree meno sviluppate, sono stati utilizzati strategicamente per rafforzare la competitività globale, investendo in ricerca, sviluppo tecnologico, digitalizzazione e politiche verdi. L'asse Benelux-Germania-Scandinavia si conferma come il nucleo più dinamico dell'economia europea, capace di combinare crescita economica, innovazione sociale e sostenibilità ambientale. Queste aree sono riuscite ad attrarre capitale umano internazionale, a valorizzare la conoscenza e a creare veri e propri ecosistemi di innovazione territoriale. È evidente, dunque, che laddove esistono condizioni pregresse favorevoli (infrastrutture solide, capitale umano formato, governance efficiente), i fondi europei riescono ad amplificare i risultati. Dove, invece, mancano tali precondizioni, i finanziamenti rischiano di produrre effetti molto più deboli o addirittura di generare dipendenza finanziaria senza autentico sviluppo.

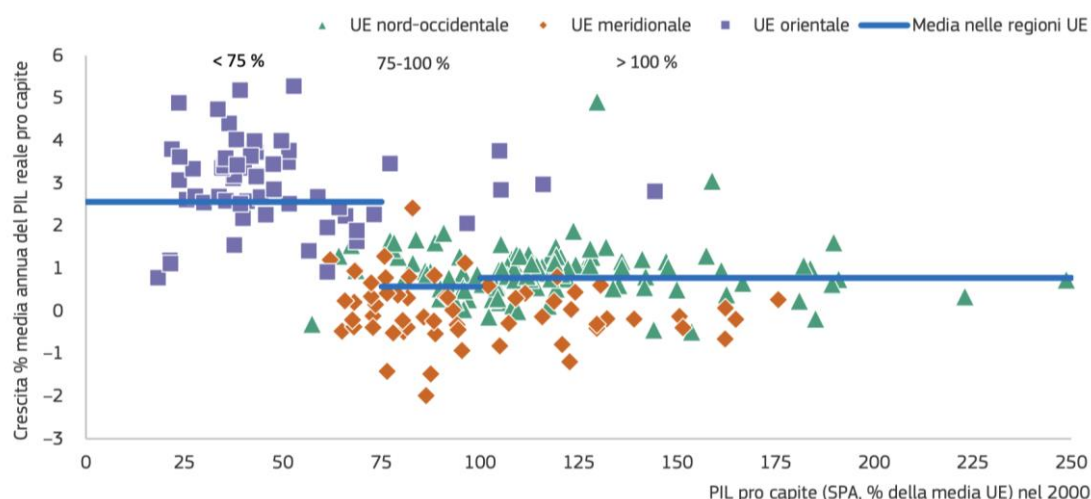
La polarizzazione urbana, più volte emersa anche nelle mappe analizzate, costituisce un ulteriore elemento di eterogeneità. Le grandi città europee, indipendentemente dalla collocazione geografica, tendono ad attrarre investimenti, imprese innovative e talenti,

⁵⁹ ibidem

allargando il divario non solo tra Stati membri, ma anche tra regioni interne agli stessi Stati. Questo fenomeno è visibile tanto nel successo delle aree metropolitane di Varsavia o Praga, quanto nella crescente distanza tra Milano e il resto del Sud Italia.

Sul piano qualitativo, **diversi fattori spiegano il mantenimento o l'ampliamento delle disparità**: la capacità di governance locale, la qualità del capitale umano, la resilienza del tessuto produttivo alle crisi e la velocità di adattamento ai cambiamenti tecnologici. Per completare l'analisi e offrire una rappresentazione visiva particolarmente efficace delle dinamiche fin qui discusse, si propone, infine, un ultimo grafico, che forse più di tutti riesce a sintetizzare l'eterogeneità dei percorsi di crescita registrati in Europa negli ultimi due decenni.

Grafico 15. *Crescita annuale del PIL reale pro-capite (2001-2021). Fonte dati: Eurostat*



Emergono con chiarezza da questo grafico **due tendenze**: da un lato, le regioni dell'Europa orientale mostrano tassi di crescita sostenuti e diffusi, trainate da un processo di convergenza in parte favorito dai massicci flussi di fondi europei. Dall'altro, le regioni dell'Europa meridionale — pur partendo spesso da livelli di PIL inferiori rispetto alla media europea — evidenziano dinamiche di crescita più contenute. Paradossalmente, queste ultime risultano talvolta superate, in termini di slancio economico, da regioni dell'Europa centro-settentrionale che già disponevano di un vantaggio strutturale. Una simile traiettoria solleva interrogativi non trascurabili: se regioni già sviluppate crescono più di quelle teoricamente "da convergere", il problema non risiede solo nelle condizioni

di partenza, ma probabilmente anche nella qualità delle istituzioni, nell'efficienza amministrativa e nella capacità di progettazione e utilizzo strategico delle risorse europee. In questa luce, l'eterogeneità osservata non è solo una fotografia del passato, ma un segnale forte sulle diseguaglianze sistemiche che continuano a ostacolare lo sviluppo nel presente.

CAPITOLO 3 – CONVERGENZA A DUE VELOCITÀ: IL MEZZOGIORNO D’ITALIA E LA POLONIA A CONFRONTO (CASO STUDIO)

3.1. Introduzione ed obiettivi del capitolo

Nel terzo ed ultimo capitolo si intende realizzare **un confronto critico tra due territori, il Mezzogiorno d’Italia⁶⁰ e la Polonia**, che, pur partendo da condizioni storiche abbastanza simili di svantaggio, hanno seguito traiettorie di sviluppo profondamente diverse nell’ambito delle politiche di coesione europee. Il periodo di riferimento, che copre oltre vent’anni di politiche di coesione, ha visto la Polonia compiere significativi passi verso la convergenza con le regioni più sviluppate d’Europa, mentre il Meridione ha mostrato difficoltà nel ridurre tali divari economici e sociali.

L’obiettivo principale del capitolo è quello di **comparare il percorso di crescita** di queste due grandi aree, mostrando come e perché questo possa divergere sensibilmente.

Il capitolo si propone di: (a) fornire un quadro comparato delle risorse finanziarie destinate dall’Unione Europea al Mezzogiorno e alla Polonia, esaminando l’entità e l’allocazione dei fondi dal 2000 ad oggi; (b) analizzare le differenze nelle strategie di implementazione e nella capacità di utilizzo dei fondi strutturali; (c) confrontare i valori registrati attraverso alcuni indicatori chiave, come il PIL pro capite, il tasso di disoccupazione e l’aspettativa di vita, per valutare l’efficacia delle politiche di coesione nella promozione della convergenza regionale; (d) identificare i fattori che hanno determinato il successo della Polonia e l’insuccesso del Mezzogiorno, cercando di spiegare le ragioni dei risultati differenti.

Questo confronto, dunque, **non si limita a un’analisi descrittiva delle risorse finanziarie e degli indicatori economici**, ma contribuisce a rispondere alla domanda centrale della tesi riguardo all’efficacia della politica di coesione nell’affrontare le disuguaglianze regionali in Europa. Se i capitoli precedenti hanno trattato il contesto storico e normativo delle politiche di coesione (Cap. 1) e l’evoluzione delle disparità

⁶⁰ In questo capitolo, i termini “Mezzogiorno”, “Mezzogiorno d’Italia”, “Sud”, “Sud Italia” e “Meridione” sono utilizzati come sinonimi, pur consapevoli del fatto che, in senso stretto, ciascuno di essi potrebbe riferirsi a sfumature geografiche o concettuali leggermente differenti.

regionali in Europa (Cap. 2), il presente capitolo adotta un **approccio di case study comparativo** per analizzare in dettaglio due esperienze particolarmente significative. Polonia e Sud Italia rappresentano due casi emblematici perché, pur partendo da condizioni iniziali abbastanza simili, hanno fatto registrare percorsi di crescita decisamente differenti.

Nei paragrafi successivi: in primo luogo, verrà motivata la scelta di confrontare il Mezzogiorno e la Polonia (par. 3.2), descrivendo il contesto di partenza; in seguito, verranno esaminate le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione per questi territori (par. 3.3), per poi analizzare le modalità di attuazione dei programmi e la capacità di spesa (par. 3.4). L'analisi comparativa dei risultati ottenuti costituirà il cuore del capitolo (par. 3.5). Infine, verrà discusso cosa ha funzionato maggiormente e cosa meno nei territori oggetto d'esame (par. 3.6), concludendo con alcune riflessioni sulle implicazioni per la politica di coesione (par. 3.7).

3.2. Perché confrontare Mezzogiorno e Polonia: condizioni iniziali e contesto di riferimento

La scelta di affiancare il Meridione e la Polonia in un'analisi comparativa non è casuale, ma risponde alla necessità di comprendere come **territori inizialmente arretrati possano evolvere in modi diversi** pur usufruendo di analoghi strumenti di sostegno europei. Ad inizio secolo, sia le regioni meridionali italiane sia la Polonia presentavano livelli di sviluppo significativamente inferiori alle rispettive medie di riferimento (nazionale nel caso del Sud Italia, europea nel caso polacco) e rientravano a pieno titolo tra i beneficiari principali delle risorse destinate alla coesione. In altri termini, entrambe costituivano aree **“in ritardo di sviluppo”** secondo la definizione dei regolamenti comunitari, caratterizzate cioè da PIL pro capite sotto il 75% della media UE.⁶¹

Il **Mezzogiorno d'Italia** (Sardegna, Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Molise ed Abruzzo) rappresenta il caso più emblematico di disparità regionale persistente all'interno di un Paese avanzato. Ad oltre mezzo secolo dall'istituzione della Cassa per il

⁶¹ Sito ufficiale del Parlamento Europeo

Mezzogiorno (1950) e dopo numerosi interventi straordinari⁶², all'inizio del nuovo millennio il divario Nord-Sud in Italia risultava ancora pronunciato: nel 2000 il PIL pro capite del Sud era circa la metà di quello del Centro-Nord e attestato attorno a valori comparabili a quelli della Grecia, collocandosi ben al di sotto della media europea. Contestualmente, il Mezzogiorno registrava tassi di disoccupazione elevati ed anche altri indicatori restituivano valori preoccupanti, tra cui alti tassi di **emigrazione** verso le regioni settentrionali e una persistente economia sommersa. Queste condizioni di partenza ne facevano uno dei principali destinatari dei Fondi Strutturali europei già nei cicli precedenti (anni '90), in virtù dell'Obiettivo 1 dedicato alle regioni meno sviluppate.⁶³

La **Polonia**, dal canto suo, all'alba del 2000 era un paese in transizione post-comunista, reduce da profondi cambiamenti economici e sociali negli anni '90. Con un PIL pro capite 4 o 5 volte inferiore rispetto a quello dei paesi maggiormente sviluppati dell'attuale unione ed un tessuto infrastrutturale e produttivo ancora bisognoso di ammodernamento, la Polonia rappresentava in Europa centro-orientale ciò che il Sud Italia era nell'Europa occidentale: un'area vasta e popolosa con **notevoli ritardi strutturali**, ma anche con un significativo potenziale di crescita se adeguatamente sostenuta. La Polonia è entrata ufficialmente nell'Unione Europea nel 2004, ma già nel periodo precedente all'adesione aveva beneficiato di strumenti come il programma PHARE,⁶⁴ destinati a preparare il paese all'ingresso nel mercato unico. Tali aiuti, sebbene di entità limitata, hanno contribuito a gettare le basi istituzionali per la gestione dei futuri Fondi Strutturali (ad esempio con il rafforzamento delle capacità amministrative locali). All'atto dell'adesione, tutte le regioni polacche rientravano tra le meno sviluppate d'Europa, rendendo la Polonia il maggiore beneficiario potenziale delle politiche di coesione tra i nuovi Stati membri. Confrontare Mezzogiorno e Polonia è dunque utile perché permette di esaminare **due percorsi di sviluppo molto differenti**, tenendo conto sia delle somiglianze iniziali e sia delle differenze di contesto nazionale. In comune, i due casi avevano: un basso livello di PIL pro capite iniziale, un ampio divario infrastrutturale, tassi di occupazione bassi e alti

⁶² Cfr. L.S. Iacopini (2019)

⁶³ Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo

⁶⁴ M. Terrana (2013)

livelli di disoccupazione strutturale, nonché un forte afflusso netto di risorse europee destinato al recupero di tali divari. Di converso, presentavano **una grande differenza**: la Polonia è uno Stato nazionale sovrano, con un governo centrale che ha potuto impostare strategie di sviluppo ad ampio raggio (beneficiando anche di strumenti come la politica monetaria autonoma); il Mezzogiorno è invece una parte di uno Stato membro già sviluppato, inserito in un quadro istituzionale e macroeconomico più rigido (Italia nell'Unione monetaria), e soggetto a dinamiche interne di trasferimento di risorse e governance multi-livello (Stato centrale e governi regionali).

Polonia e Mezzogiorno rappresentano due **“laboratori”** in cui testare l'efficacia della politica di coesione. Se la coesione avesse impatti (circa) omogenei, dovremmo attenderci in entrambe le aree analoghi progressi (o quantomeno simili); viceversa, se riscontrassimo esiti molto differenti, sarebbe lecito porsi interrogativi sulle cause di tale eterogeneità. Nelle sezioni seguenti si entrerà nel merito di questi aspetti, a partire dall'analisi delle risorse finanziarie effettivamente mobilitate in ciascun caso.

3.3. Risorse finanziarie ricevute: volumi e utilizzo dei fondi di coesione

Un primo elemento di confronto riguarda i **volumi finanziari** introdotti dall'Unione Europea a sostegno del Mezzogiorno d'Italia e della Polonia. Pur con le dovute differenze – la Polonia beneficia dei fondi come intero Stato membro, il Sud Italia attraverso la quota di fondi destinati all'Italia – è possibile quantificare le risorse allocate dalla politica di coesione verso le due macroaree nell'arco temporale che va dal 2000 ad oggi, corrispondente a più cicli di programmazione comunitaria (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020 e la prima parte del ciclo 2021-2027).

Per **l'Italia e il Mezzogiorno**, nel periodo **2000-2006**, le regioni italiane dell'Obiettivo 1 – coincidenti in gran parte col Mezzogiorno – hanno ricevuto cospicui finanziamenti dall'unione.⁶⁵ Il quadro di sostegno (QCS) Italia per Obiettivo 1 2000-06 ammontava a diverse decine di miliardi di euro (in prevalenza FESR e FSE), con cofinanziamento nazionale aggiuntivo. Nel successivo settennio **2007-2013**, con l'ingresso dei nuovi Stati membri, l'Italia è risultata il terzo maggior beneficiario di fondi strutturali in valore

⁶⁵ Sito ufficiale di: Agenzia per la Coesione Territoriale

assoluto, dopo Polonia e Spagna. In particolare, **all'Italia sono stati allocati circa 27-29 miliardi di euro** di aiuti europei in quel ciclo, di cui la stragrande maggioranza destinata alle regioni del Mezzogiorno. Basti pensare che su 66 programmi operativi italiani nel ciclo 2007-13, ben 19 erano dedicati all'obiettivo della convergenza nelle regioni meridionali.⁶⁶ Nel ciclo **2014-2020** le risorse per l'Italia sono ulteriormente aumentate in valore assoluto: secondo i dati ufficiali della Commissione, l'Italia disponeva di oltre **75 miliardi di euro** complessivi di fondi europei nell'ambito della politica di coesione all'inizio del periodo 2014-20. Come in passato, circa l'80% di tali risorse era indirizzato al Mezzogiorno, attraverso programmi regionali e nazionali focalizzati sul Sud.

Infine, nella programmazione **2021-2027** (tuttora in corso), all'Italia sono stati assegnati altri fondi significativi: il Quadro Finanziario Pluriennale post-Brexit ha ridotto leggermente le dotazioni, ma l'Italia dovrebbe ricevere nell'ordine di alcune decine di miliardi (si stima intorno a 43 miliardi di fondi per l'intero paese, oltre al nuovo Fondo per una transizione giusta e ai fondi React-EU di coda del ciclo precedente).⁶⁷ Gran parte di queste risorse continuerà a concentrarsi sulle regioni meridionali, dato che per il ciclo 2021-27 tutte le regioni del Mezzogiorno rientrano ancora nella categoria “meno sviluppate” (PIL pro capite <75% media UE) o “in transizione”, garantendo così la possibilità di usufruire dei massimi tassi di cofinanziamento.

Per **la Polonia**: la quantità di fondi di coesione ottenuti dal 2004 (anno di adesione) è stata senza precedenti nella storia europea, rendendo il paese il principale beneficiario netto del bilancio comunitario. Già nel breve periodo **2004-2006**, la Polonia si vide assegnare l'equivalente di una decina di miliardi di euro di fondi strutturali e di coesione. Secondo i dati del Consiglio europeo, agli Stati entrati nel 2004 fu destinato un pacchetto di circa 30 miliardi per il periodo 2004-06, di cui quasi la metà appannaggio della Polonia. Ma è con il ciclo **2007-2013** che la Polonia ha potuto dispiegare appieno le opportunità offerte dalla politica di coesione: in quel settennio la Polonia ha ricevuto circa 67 miliardi di euro di stanziamenti europei.⁶⁸ Tale cifra – superiore di oltre due volte rispetto a quella destinata all'Italia nello stesso periodo – ha reso la Polonia il primo paese membro per volume di aiuti di coesione, a finanziamento di massicci investimenti in infrastrutture di

⁶⁶ Sito ufficiale di: Commissione Europea

⁶⁷ Camera dei deputati (documentazione parlamentare)

⁶⁸ Sito ufficiale di: Ambasciata d'Italia Varsavia

trasporto, ambiente, innovazione e capitale umano. Nel successivo periodo **2014-2020** la dotazione è aumentata ulteriormente: **82,5 miliardi di euro** in fondi strutturali e di coesione sono stati assegnati alla Polonia, consolidando il primato polacco tra i beneficiari (per confronto, la Spagna ne riceveva circa 38, il Portogallo circa 26). A questi si aggiungevano per la Polonia altri 37 miliardi circa destinati alla politica agricola comune (sviluppo rurale), settore anch'esso rilevante ma al di fuori dell'ambito strettamente coesivo.⁶⁹ Complessivamente, sommando i vari cicli dal 2004 al 2020, la Polonia ha potuto contare su circa **150 miliardi di euro** di contributi europei per la coesione, un volume enorme che spiega l'impatto visibile sul territorio (come approfondiremo più avanti). Anche per il settennio **2021-2027** la tendenza prosegue: nonostante una leggera flessione, la Polonia risulta ancora il principale destinatario, con oltre **76 miliardi di euro** previsti in fondi di coesione (pari a circa 330 miliardi di złoty al tasso di cambio attuale) – un valore che conferma come nessun altro paese abbia mai beneficiato di un supporto così consistente in un singolo quadro finanziario.⁷⁰

Dal confronto quantitativo emerge dunque un primo dato rilevante: **la Polonia ha ricevuto un ammontare di fondi nettamente superiore a quello destinato al Mezzogiorno d'Italia**, sia in valore assoluto sia in rapporto alla popolazione. Questa differenza rispecchia i criteri di allocazione dei fondi europei, che privilegiano i paesi più poveri: la Polonia, con reddito nazionale lordo <90% media UE, ha accesso anche al **Fondo di Coesione** (precluso all'Italia) e a massimali più elevati di aiuto, mentre l'Italia, essendo un contributore netto, riceve meno risorse globali. Tuttavia, per il **Mezzogiorno** in senso stretto, questi fondi hanno rappresentato e rappresentano una fonte finanziaria di primaria importanza: secondo stime SVIMEZ, dagli anni 2000 i fondi europei hanno spesso costituito oltre la metà degli investimenti pubblici totali nel Sud. In altre parole, senza i trasferimenti europei le regioni meridionali disporrebbero di molti meno investimenti, specie nei periodi di tagli alla spesa nazionale.

È importante sottolineare che non basta ricevere fondi: occorre anche **saperli spendere efficacemente**. In proposito, già la mera capacità di **assorbimento** finanziario – ossia utilizzare integralmente le risorse assegnate entro i termini – rappresenta un indicatore chiave. Anche sotto questo profilo le differenze tra Polonia e Mezzogiorno appaiono

⁶⁹ Italian Trade Agency (ITA)

⁷⁰ Sito ufficiale di: Ministry of Development Funds and Regional Policy

nette. Nel ciclo 2007-2013 la Polonia è riuscita a impiegare la quasi totalità dei fondi disponibili: secondo dati ufficiali, **il 97,5% del budget** assegnato al paese è stato effettivamente investito in progetti.⁷¹ L'Italia, al contrario, a fine periodo ha mostrato maggiori difficoltà nell'utilizzo delle risorse, con una capacità di spesa significativamente inferiore rispetto a quella della Polonia, dovuta a ritardi procedurali, complessità amministrative e una gestione meno efficiente dei fondi.

Il Mezzogiorno e la Polonia, perciò, pur beneficiando entrambi di ingenti trasferimenti europei, differiscono per **scala di finanziamento** (decisamente superiore in Polonia) e per **capacità di spesa** (dove la Polonia fa registrare valori nettamente migliori rispetto a quelli del Sud Italia in termini di efficienza e tempestività nell'uso dei fondi). Queste differenze già suggeriscono che l'impatto socioeconomico potrebbe essere stato più pronunciato e visibile in Polonia che nel Mezzogiorno. Nei prossimi paragrafi esamineremo infatti come sono state implementate concretamente le politiche di coesione nei due contesti e quali risultati hanno prodotto sui principali indicatori di sviluppo.

3.4. Strategie di attuazione e differenze istituzionali: modelli di governance e capacità amministrativa

Oltre ai volumi finanziari, un aspetto fondamentale per comprendere gli esiti delle politiche di coesione riguarda come tali fondi sono stati gestiti e spesi. Le **strategie di attuazione** adottate e le **strutture istituzionali** preposte alla gestione dei programmi possono, infatti, influenzare in modo determinante l'efficacia della spesa. In tal senso, Polonia e Mezzogiorno presentano approcci e contesti istituzionali diversi, che vale la pena analizzare.

In **Polonia**, sin dall'adesione, si è delineato un modello di governance accentrata ma efficiente: il governo polacco ha attribuito grande importanza ai fondi europei integrandoli nella strategia nazionale di sviluppo. È stato creato un **Ufficio centrale per il coordinamento dei fondi** europei, incardinato direttamente presso il Governo, con il compito di supervisione e monitoraggio sull'attuazione dei programmi in tutto il paese.⁷²

⁷¹ Ivi: Italian Trade Agency (ITA)

⁷² ibidem

Questo organismo centrale – inizialmente presso il Ministero dello Sviluppo Regionale, poi collegato alla Cancelleria del Primo Ministro – ha assicurato una regia unitaria, verificando l'avanzamento dei progetti nelle regioni (voivodati) e intervenendo per rimuovere ostacoli. La Polonia ha attivato sia Programmi Operativi Nazionali settoriali (es. Infrastrutture e Ambiente, Innovazione, ecc.), sia Programmi Operativi Regionali per ciascun voivodato, con una **delega operativa** significativa alle amministrazioni regionali ma nell'ambito di una cornice nazionale rigorosa. La capacità amministrativa è stata progressivamente rafforzata: migliaia di funzionari formati sulla gestione dei fondi, sistemi informativi di monitoraggio avanzati e una relativa stabilità nelle strutture burocratiche dedicate hanno contribuito a minimizzare i ritardi. Un elemento chiave del modello polacco è stato anche l'**addizionalità** delle risorse: i fondi forniti dall'Europa sono stati utilizzati per progetti nuovi, senza sostituire (se non in minima parte) la spesa nazionale, assicurando così un effetto netto positivo. Il governo polacco ha cofinanziato generosamente i programmi europei e lanciato parallelamente investimenti pubblici complementari, creando un circolo virtuoso. Inoltre, la Polonia ha puntato su **grandi progetti infrastrutturali** (autostrade, ferrovie, aeroporti, reti fognarie, ecc.) che hanno un impatto tangibile e assorbono rapidamente ingenti fondi, evitando la parcellizzazione in miriadi di micro-interventi. Questo approccio strategico e centralizzato ha sicuramente favorito la piena spesa dei fondi e una loro concentrazione su priorità di sviluppo ritenute cruciali dal paese.

Nel **Mezzogiorno d'Italia**, la governance delle politiche di coesione è inserita in un quadro istituzionale più complesso e frammentato. La gestione dei fondi strutturali in Italia è infatti suddivisa tra livello centrale e regionale: esistono Programmi Operativi Nazionali (PON) gestiti da ministeri o agenzie statali e Programmi Operativi Regionali (POR) gestiti dalle Regioni. Questa architettura multilivello ha perciò spesso sofferto di **coordinamento non ottimale**. Le Regioni meridionali, inoltre, hanno storicamente mostrato **capacità amministrative diseguali**: alcune, come la Puglia, hanno migliorato sensibilmente la spesa e la programmazione nell'ultimo decennio, altre (Calabria, Sicilia, Campania) hanno incontrato serie difficoltà, con turn-over politico-amministrativi frequenti. Un problema noto è stato quello della "**sostituzione**" di risorse: in diversi frangenti, i fondi europei hanno finito per rimpiazzare fondi nazionali ordinari, anziché aggiungersi. Ciò è avvenuto perché, durante le crisi fiscali, i governi italiani hanno ridotto

la spesa in conto capitale domestica (specialmente al Sud) confidando che i programmi europei colmassero i fabbisogni – una pratica che però va contro il principio di addizionalità e limita l’impatto espansivo complessivo.⁷³ Anche la scelta dei progetti in Italia è stata a volte dispersiva: si sono finanziate migliaia di piccole iniziative locali per rispondere a molteplici stakeholder, sacrificando la concentrazione delle risorse su interventi strategici di ampio respiro. Il risultato è che molti progetti, pur utili a livello locale, hanno avuto effetti macro limitati. Da un punto di vista procedurale, l’Italia sconta iter burocratici più lenti (gare d’appalto frequentemente oggetto di ricorsi, vincoli amministrativi e complessità normativa) che spesso portano a ritardi nell’avvio e nel completamento delle opere finanziate. Tutto ciò contribuisce ai ritardi di spesa già documentati nel paragrafo precedente.

Un altro elemento istituzionale differenziante è il **contesto macroeconomico e di governance generale**. La Polonia, fuori dall’eurozona, ha potuto attuare politiche economiche autonome e ha beneficiato di un periodo di forte crescita economica interna (anche grazie agli investimenti esteri attirati dall’ingresso nell’Unione e al vantaggio competitivo di costi relativamente bassi). Questa crescita ha creato un ambiente favorevole per l’assorbimento dei fondi: cofinanziamento privato ai progetti, domanda interna in espansione, mercato del lavoro dinamico. L’Italia e quindi il Mezzogiorno, invece, hanno attraversato fasi recessive che hanno depresso il contesto: la crisi del 2008-2009 ha colpito duramente l’industria del Meridione, seguita da politiche di austerità che hanno ridotto le capacità di cofinanziamento pubblico locale negli anni cruciali tra il 2011 ed il 2013. Inoltre, le regioni del Sud non godono di ampia autonomia fiscale e dipendono dai trasferimenti centrali, spesso incerti. La **continuità politica** è un altro fattore: in Polonia, al di là dei cambi di governo, l’impegno sui fondi forniti dall’Europa è rimasto una priorità condivisa (anche l’opinione pubblica percepisce chiaramente i benefici, rafforzando l’incentivo a spenderli). In alcune regioni del Sud Italia, viceversa, i cambi amministrativi hanno talora azzerato i progressi ottenuti nelle programmazioni precedenti, ritardando gli interventi e perdendo tempo prezioso.

Queste differenze istituzionali offrono già una spiegazione parziale del perché i risultati possano divergere: una spesa più rapida e ben coordinata, concentrata su obiettivi chiari,

⁷³ Documento di valutazione del Senato della Repubblica

tende a produrre effetti economici più rilevanti rispetto a una spesa lenta e dispersiva. Nel prossimo paragrafo esamineremo concretamente gli **indicatori di risultato** nei due territori, per verificare in che misura tali differenze di approccio si siano tradotte in differenze nei livelli di sviluppo raggiunti.

3.5. Risultati a confronto: convergenza o divergenza?

Il cuore dell'analisi comparativa risiede nell'esame dei risultati ottenuti da Polonia e Sud Italia in termini di sviluppo economico e sociale nel periodo compreso tra l'inizio del nuovo millennio ed i giorni d'oggi. L'obiettivo è valutare, attraverso il confronto di alcuni indicatori chiave – PIL pro capite, tasso di disoccupazione e aspettativa di vita alla nascita – se si sia verificato un **processo di convergenza**, ovvero una riduzione dei divari iniziali, o se al contrario le distanze siano rimaste inalterate o addirittura aumentate.

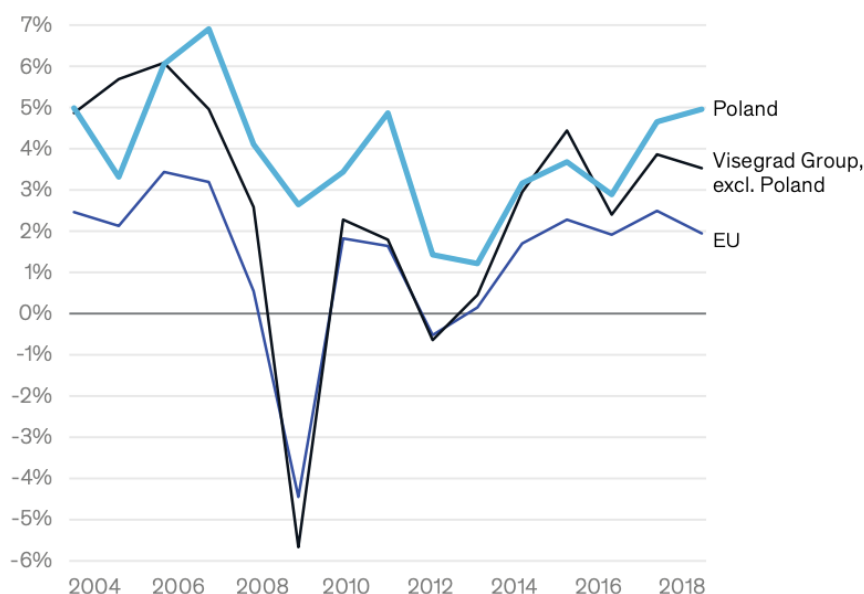
Gli indicatori utilizzati ricalcano quelli discussi nel Capitolo 2, per garantire continuità metodologica nell'analisi e coerenza nel confronto tra aree geografiche. Gli indicatori selezionati permettono di cogliere non solo il livello di sviluppo economico, ma anche aspetti legati al benessere individuale e all'inclusione sociale, offrendo quindi una lettura ampia e multilivello dei risultati ottenuti dalle due aree oggetto di studio.

3.5.1. PIL pro capite

All'inizio del nuovo millennio, Polonia e Mezzogiorno d'Italia si trovavano in una situazione di relativo svantaggio rispetto alla media dell'Unione Europea. Entrambe le aree si collocavano ben al di sotto del benchmark continentale in termini di PIL pro capite a parità di potere d'acquisto, riflettendo condizioni strutturali di sottosviluppo economico e arretratezza infrastrutturale. Tuttavia, **partendo da una situazione abbastanza simile**, i due territori hanno intrapreso **percorsi assai differenti**.

La Polonia ha registrato una crescita economica tra le più forti dell'intera unione.

Grafico 16. *Tasso di crescita del PIL in Polonia (2004-2019). Fonte dati: IMF, World Economic Outlook*

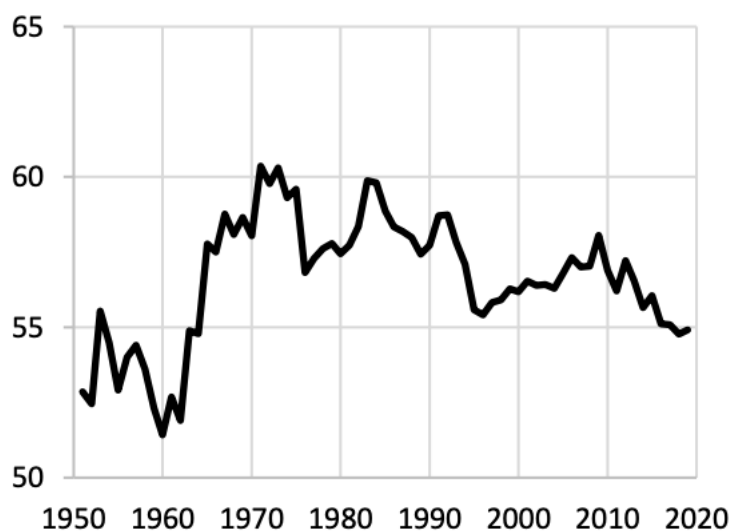


Come si può osservare anche da questo grafico, a partire dal suo ingresso nell'Unione nel 2004, il PIL reale polacco è cresciuto **in media del 4% annuo** fino al 2019, mostrando una capacità di espansione costante e una resilienza eccezionale anche durante i momenti di crisi globale.

Inoltre, secondo le rilevazioni Eurostat, nel 2021 il PIL pro capite polacco (espresso in standard di potere d'acquisto) si attestava attorno al 75% della media UE, in netto aumento rispetto al 50% circa registrato nel 2004. Si tratta di una dinamica di **convergenza economica evidente**, che ha portato il paese ad avvicinarsi sensibilmente agli standard economici europei.

Nel frattempo, il Mezzogiorno ha mostrato una performance molto più debole.

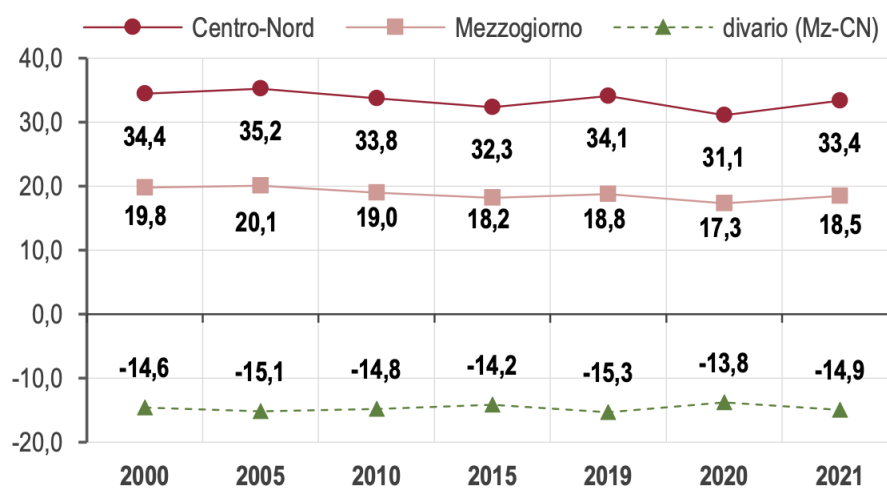
Grafico 17. *Rapporto percentuale Mezzogiorno/Centro-Nord del PIL pro-capite. Fonte dati: ISTAT*



Volutamente si riporta un grafico che permette di visualizzare la situazione italiana partendo da molto più lontano (1950). Questa rappresentazione grafica è veramente emblematica di quello che è lo stato delle cose in Italia da ormai più di sessant'anni a questa parte. **Dall'inizio degli anni '60 ad oggi, salvo qualche lieve oscillazione, sostanzialmente non è cambiato nulla.** Il rapporto tra il PIL pro-capite al Mezzogiorno ed al Centro-Nord si attesta sempre intorno al 60%.

Risulta evidente come, mentre in altre aree d'Europa – e in particolare in Polonia – si è registrato un progressivo avvicinamento ai livelli medi dell'Unione grazie a strategie efficaci di crescita e coesione, **in Italia il divario interno si è cristallizzato.**

Grafico 18. *PIL pro-capite per distribuzione geografica in Italia. Fonte dati: ISTAT*



Questo grafico offre un contributo prezioso per comprendere meglio la natura del divario interno italiano. In particolare, consente di chiarire un punto cruciale. In teoria, la stabilità del rapporto tra il PIL pro capite del Mezzogiorno e quello del Centro-Nord potrebbe essere interpretata come il risultato di una crescita parallela delle due aree. Tuttavia, ciò che emerge chiaramente da quanto rappresentato è che tale stabilità **non riflette** un equilibrio dinamico, frutto di **una crescita parallela** di entrambe le macroaree considerate, bensì una stagnazione di fondo. In altre parole, la distanza tra le due macroaree non si è colmata non perché entrambe siano cresciute allo stesso ritmo, ma perché la crescita stessa è stata debole o assente.

3.5.2. Tasso di disoccupazione

Anche l'andamento del mercato del lavoro offre un parametro chiave per valutare il grado di convergenza economica tra Polonia e Mezzogiorno d'Italia. In entrambi i casi, **la situazione occupazionale all'inizio del nuovo millennio era critica**: la disoccupazione colpiva ampi segmenti della popolazione attiva, con tassi a doppia cifra che riflettevano fragilità strutturali persistenti.

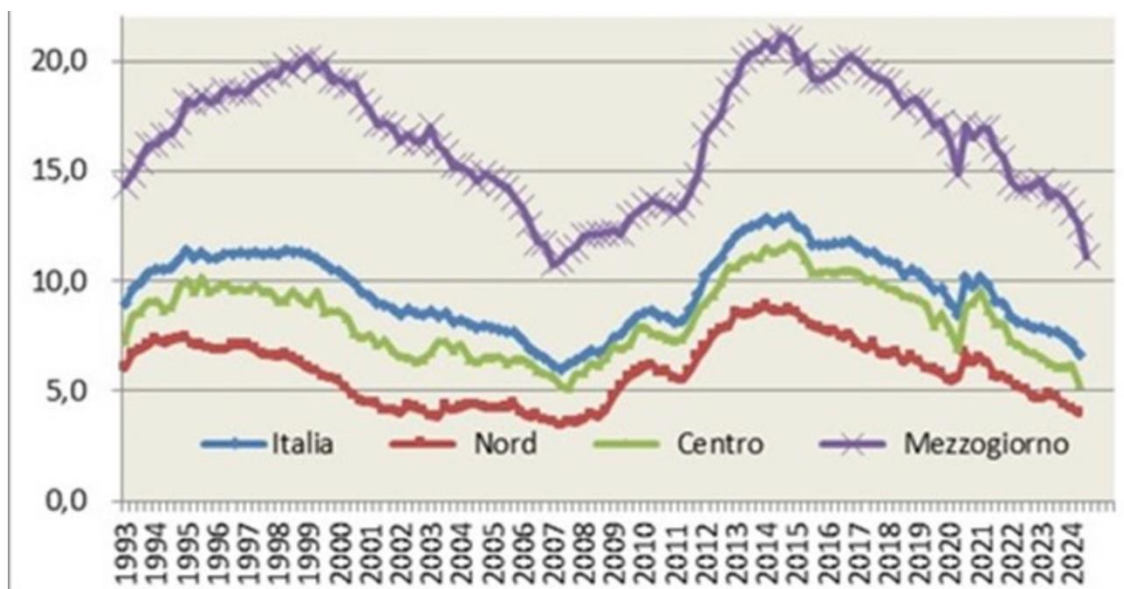
Grafico 19. *Tasso di disoccupazione in Polonia. Fonte dati: Central Statistical Office of Poland*



Questa curva evidenzia come, alla fine del secolo scorso, **la Polonia** registrasse uno dei livelli di disoccupazione più alti dell'Unione Europea, **con un picco superiore al 20%** nel 2003. Tuttavia, negli anni la Polonia è riuscita a ridurre drasticamente la disoccupazione. Spinta da una solida crescita economica, da un contesto favorevole agli investimenti e da un impiego mirato dei fondi europei (in particolare FSE per formazione e inserimento lavorativo, e FESR per infrastrutture), la creazione di posti di lavoro ha accompagnato la trasformazione del sistema produttivo. A questo si è sommata, soprattutto nei primi anni post-adesione, l'emigrazione di una parte della forza lavoro verso altri Stati membri, contribuendo alla diminuzione della pressione sul mercato interno.⁷⁴ Oggi la disoccupazione polacca si attesta **su livelli prossimi al 5%**, vicino alla piena occupazione.

Nel Meridione, al contrario, la disoccupazione si è mantenuta elevata, rivelandosi particolarmente sensibile ai cicli economici.

Grafico 20. *Tasso di disoccupazione in Italia per distribuzione geografica. Fonte dati: Elaborazione DIPE su dati ISTAT*



⁷⁴ Cfr. J. Hölscher (2014)

Una lettura di lungo periodo permette di cogliere **la persistenza del problema**: dopo un graduale calo fino al 12% alla vigilia della crisi del 2008, il tasso è salito bruscamente fino ad arrivare oltre il 20% nel 2014, per poi scendere lentamente negli anni successivi, pur restando su valori molto alti. Nel 2019 si attestava ancora attorno al 17%, contro una media nazionale stabile attorno al 10%. Ultimamente si può osservare una tendenza positiva: il tasso continua a scendere ed **attualmente è di circa il 12%**, comunque molto alto rispetto alla media nazionale.

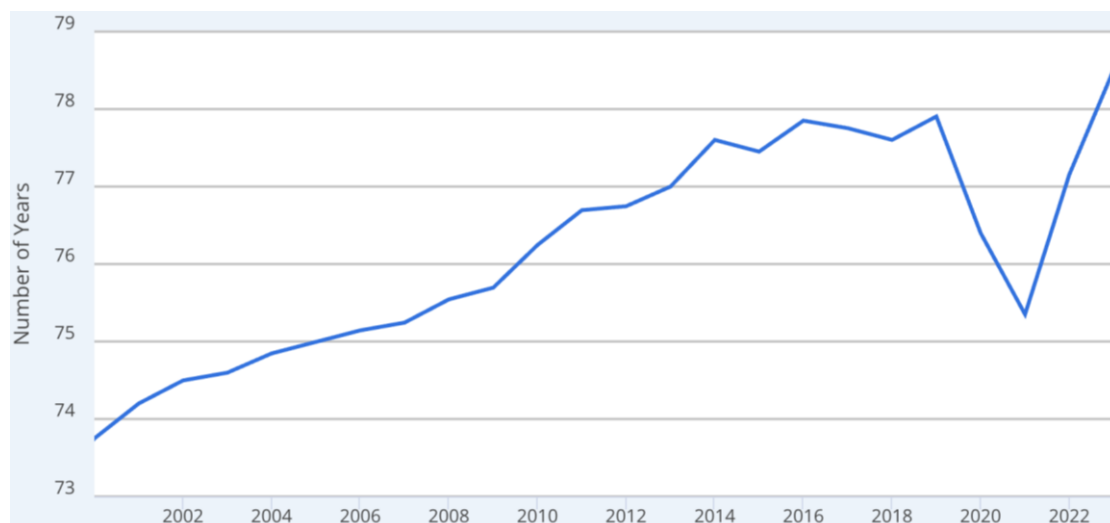
Particolarmente allarmante è **la disoccupazione giovanile**, che nel Sud supera stabilmente il 40%. Si tratta di una soglia che non solo testimonia difficoltà di accesso al lavoro per le nuove generazioni, ma che alimenta un circolo vizioso di emigrazione qualificata, perdita di capitale umano e ulteriore indebolimento del tessuto economico locale.

3.5.3. Aspettativa di vita alla nascita

La politica di coesione mira a promuovere anche una maggiore uguaglianza sociale e un miglioramento complessivo delle condizioni di vita. Tra le variabili chiave per cogliere questi aspetti, l'aspettativa di vita alla nascita rappresenta un indicatore sintetico di benessere, poiché riflette in modo indiretto ma significativo la qualità dei servizi sanitari, le condizioni ambientali, i livelli di istruzione e gli stili di vita.

All'inizio del nuovo millennio, l'Italia – inclusa l'area meridionale – si collocava tra i paesi con la più alta aspettativa di vita al mondo. La Polonia, al contrario, partiva da livelli più contenuti, eredità delle difficoltà sanitarie e sociali del periodo post-comunista. Tuttavia, nel corso degli ultimi due decenni, **la distanza tra i due paesi si è progressivamente ridotta**.

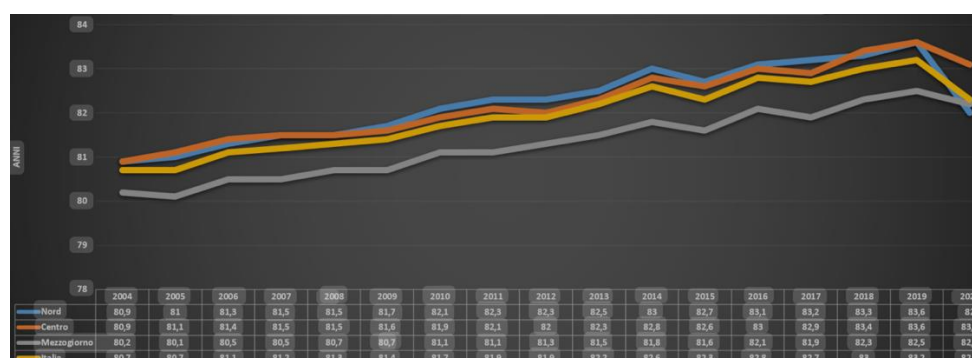
Grafico 21. *Aspettativa di vita alla nascita in Polonia. Fonte dati: World bank*



È evidente **l'evoluzione positiva** registrata: da un valore inferiore ai 74 anni ad inizio secolo – uno dei più bassi tra i membri dell'Unione – l'aspettativa di vita ha registrato un costante miglioramento, superando oggi i 78 anni. Si tratta di un progresso rilevante, favorito da un rafforzamento delle strutture sanitarie e da un generale innalzamento del tenore di vita. Sebbene il persistere di un certo divario con alcuni paesi d'Europa e con l'Italia, il ritmo di recupero appare solido e sostenuto.

In Italia, la traiettoria è stata diversa, ma altrettanto significativa. I livelli di aspettativa di vita si sono mantenuti storicamente elevati lungo tutta la penisola.

Grafico 22. *Aspettativa di vita alla nascita in Italia per distribuzione geografica. Fonte dati: ISTAT*



Fin dall'inizio del millennio, i **valori sono stati in lieve aumento** in tutte le macroaree, con **differenze minime tra Nord e Sud**. Il Mezzogiorno presenta valori leggermente

inferiori – generalmente di pochi mesi – ma non si può parlare, in questo caso, di un vero e proprio divario strutturale. Anzi, nell’ultimo periodo il piccolo divario presente tra sud e centro-nord sembra essere stato del tutto colmato.

Questi dati suggeriscono che, almeno sotto il profilo sanitario e demografico, il Mezzogiorno mantiene un livello di benessere elevato, pur in presenza di difficoltà economiche persistenti. La presenza del servizio sanitario nazionale e l’effetto positivo di determinate abitudini di vita – come la dieta mediterranea – contribuiscono a questo risultato.

3.5.4. Sintesi dei risultati

Mettendo insieme tutti i pezzi del puzzle, il quadro è piuttosto chiaro: dalla soglia del nuovo millennio a oggi, **la Polonia ha compiuto un deciso balzo in avanti** sul piano economico e sociale. Il Mezzogiorno d’Italia, invece, non è riuscito a crescere in misura adeguata dal punto di vista economico e dell’occupazione (la crescita dell’aspettativa di vita può essere vista come l’unico segnale veramente positivo dato dal Meridione).

In questi anni, la Polonia ha visto crescere il proprio PIL pro capite fino ad avvicinarsi ai livelli dei paesi più sviluppati dell’Unione. Ha ridotto la disoccupazione a livelli minimi e ha visto crescere, anno dopo anno, l’aspettativa di vita. All’apparenza potrebbe sembrare un risultato eccezionale, ma in realtà è **l’esito di un percorso coerente e progressivo**, sostenuto da investimenti mirati, riforme strutturali, interventi infrastrutturali e da una gestione efficace delle opportunità offerte dall’Unione Europea.

Il Mezzogiorno, al contrario, **non è riuscito a colmare il divario** storico né sul fronte del reddito né su quello occupazionale. Alcuni segnali positivi, come l’aspettativa di vita elevata, non bastano a giustificare i gravi ritardi del Sud.

Questo ci porta alla domanda cruciale: come mai due territori partiti da condizioni non troppo distanti hanno finito per ottenere risultati così diversi? Che cosa ha funzionato in Polonia e cosa invece non ha funzionato in Italia? Nella prossima sezione si cercherà di rispondere proprio a questo interrogativo, andando oltre i numeri, per capire le logiche, i modelli e – forse – gli errori da non ripetere in futuro.

3.6. Fattori di successo e insuccesso: cosa ha funzionato e cosa no

Dall'analisi condotta emergono chiaramente due **storie contrapposte** nell'ambito delle politiche di coesione. Una possibile chiave interpretativa del divario osservato tra territori beneficiari delle politiche di coesione è rappresentata dal concetto di **“trappola dello sviluppo”**. Questo termine descrive una condizione in cui una regione, nonostante il sostegno finanziario e le strategie di intervento, rimane intrappolata in una condizione di sottosviluppo persistente. Le cause sono molteplici e spesso interconnesse: fragilità istituzionale, bassa capacità amministrativa, scarsa qualità del capitale umano, tessuto produttivo poco dinamico e assenza di visione strategica. In queste situazioni, le risorse disponibili faticano a tradursi in crescita strutturale, dando luogo a una dipendenza dai trasferimenti esterni che rischia di consolidarsi nel tempo. Il risultato è un modello di sviluppo frammentato e poco sostenibile, in cui le politiche pubbliche si limitano a mitigare i sintomi del ritardo, senza rimuoverne le cause profonde. Il Mezzogiorno d'Italia, in particolare, appare emblematico di questa dinamica, a fronte di decenni di interventi che non sono riusciti ad attivare un processo di crescita endogena duratura.

In questo paragrafo si cercherà di analizzare i fattori principali che spiegano cosa ha funzionato in Polonia ma non nel Sud Italia, senza trascurare di considerare anche l'opposto – ovvero se vi siano aspetti in cui il Mezzogiorno abbia ottenuto risultati che magari in Polonia sono rimasti più deboli.

1. Visione strategica e utilizzo integrale delle risorse: la Polonia ha saputo trasformare i fondi europei in un volano per lo sviluppo perché li ha considerati sin dall'inizio come parte integrante della propria strategia nazionale. Il governo polacco ha definito chiare priorità di investimento (modernizzazione infrastrutturale, sostegno alle imprese, sviluppo urbano, ecc.) e ha canalizzato i fondi in quei settori, assicurando il completamento dei progetti. Nel Mezzogiorno, al contrario, è spesso mancata una visione strategica unitaria: i fondi sono stati frammentati in una miriade di interventi scollegati, con discontinuità tra una programmazione e l'altra. Inoltre, l'Italia ha faticato a spendere tempestivamente tutti i fondi – come visto, lasciando sul campo porzioni significative da recuperare all'ultimo minuto o addirittura dovendo restituire quote. In Polonia, ogni euro disponibile è stato speso e messo a frutto; nel Sud Italia, molti di questi sono rimasti inutilizzati o hanno finanziato progetti incompiuti.

2. Capacità amministrativa e governance efficace: un elemento cardine del successo polacco è la robusta capacità amministrativa ed il coordinamento centrale. Le istituzioni polacche preposte (ministeri, agenzie) hanno dimostrato competenza, continuità operativa e trasparenza. Ciò ha garantito bandi veloci, selezione efficace dei progetti e monitoraggi serrati. Nel Mezzogiorno, la debolezza amministrativa – lungaggini burocratiche, turnover politico, carenza di project management – ha rallentato tutto. Ad esempio, l'iter per approvare un progetto stradale al Sud può durare anni tra conferenze di servizi e ricorsi legali; in Polonia, complice anche una legislazione più snella, grandi opere cofinanziate dall'Europa sono partite in tempi più brevi. Dove il Sud ha ottenuto risultati migliori (si pensi alla Puglia nell'utilizzo di fondi per energie rinnovabili e PMI), lo si deve spesso a team amministrativi capaci e leadership locali lungimiranti. Ma tali eccellenze restano isolate rispetto a un contesto generale meno performante.

3. Contesto macroeconomico e coesistenza di politiche pro-sviluppo: la convergenza polacca non è merito dei soli fondi europei – va riconosciuto – ma di una combinazione di fattori: riforme economiche interne, stabilità macro, investimenti esteri, e anche il vantaggio di una moneta nazionale che ha facilitato l'aggiustamento (lo złoty si è svalutato in momenti difficili sostenendo l'export). I fondi europei hanno agito in sinergia con queste condizioni, amplificando la crescita già in atto. Nel Mezzogiorno, tali fondi spesso hanno dovuto remare controcorrente in un mare macro avverso: l'Italia stretta dai vincoli di bilancio ha ridotto gli investimenti pubblici ordinari (sottraendo ossigeno al Sud), la crisi dell'euro ha inasprito credito e domanda. In breve, le politiche di coesione nel Sud non sono state accompagnate – a livello nazionale – da un contestuale sforzo di politica economica espansiva, anzi si sono inserite in un quadro di ristrettezze. Un aspetto che invece ha favorito il Sud, rispetto alla Polonia, è la preesistenza di un solido welfare state (pensioni, sanità gratuita, sussidi): ciò ha permesso di mantenere buoni indicatori sociali (come la citata aspettativa di vita), ma non ha prodotto sviluppo economico.

4. Qualità e impatto dei progetti finanziati: un confronto qualitativo di come sono stati impiegati i fondi rivela differenze interessanti. In Polonia, molti progetti finanziati dal FESR erano di natura produttiva o infrastrutturale con effetti moltiplicativi: costruzione di autostrade, ammodernamento di ferrovie veloci, creazione di parchi industriali e tecnologici, investimenti in energia (es. parchi eolici) e banda larga. Questi interventi migliorano direttamente la competitività e l'accessibilità del paese, attirando investimenti

privati aggiuntivi e creando basi per lo sviluppo duraturo. Nel Meridione, accanto a importanti infrastrutture (es. la Napoli-Bari in corso di potenziamento), si è speso molto in progetti di portata locale: riqualificazioni urbane, centri sociali, piccole infrastrutture turistiche, formazione generica. Seppur utili per le comunità, tali progetti spesso **non generano un impatto economico strutturale** sul lungo periodo o non creano occupazione stabile. Inoltre, alcune grandi opere nel Sud hanno subito ritardi e lievitazione di costi, riducendo l'efficacia dei fondi spesi.

5. Coinvolgimento della popolazione e capitale sociale: è stato osservato che in Polonia il supporto popolare all'Unione è cresciuto nel tempo anche perché i cittadini hanno toccato con mano i benefici (strade nuove, opportunità di lavoro, ecc.). Questo ha generato un clima di **fiducia** e collaborazione: amministrazioni locali, imprese e comunità hanno cooperato per sfruttare le opportunità (si pensi ai numerosi progetti partecipativi a livello municipale finanziati con fondi europei, che hanno attivato il capitale sociale locale). Nel Mezzogiorno, viceversa, spesso si registra **sfiducia** verso le istituzioni e scarso coinvolgimento civico: i fondi rischiano di essere percepiti come “calati dall'alto” o ad appannaggio di pochi, alimentando rassegnazione anziché partecipazione. Eppure, laddove il capitale sociale è più forte – ad esempio in alcune comunità che hanno fatto rete per sviluppare turismo sostenibile o agricoltura di qualità con aiuti europei – i risultati sono stati incoraggianti. Ciò suggerisce che un fattore di successo è anche la capacità della società locale di farsi protagonista dei processi di sviluppo, cosa che in Polonia è avvenuta gradualmente, mentre nel Sud rimane un potenziale inespresso in molte realtà. D'altro canto, esaminiamo brevemente se vi sono aspetti in cui potremmo dire che “ha funzionato nel Sud e non in Polonia”. Uno potrebbe essere la **coesione sociale**: nonostante le difficoltà economiche, il Mezzogiorno ha evitato forme estreme di esclusione o conflitto sociale – diversamente, la transizione polacca negli anni '90 fu molto dura per alcuni strati sociali, con aumento della povertà e disuguaglianze, in parte attenuati solo negli anni recenti. Tuttavia, nel contesto post-2004, la Polonia ha implementato anche politiche sociali che hanno ridotto la povertà, mentre il Sud Italia vive oggi una situazione di disagio diffuso (si pensi all'alto numero di NEET – giovani non occupati né in istruzione).⁷⁵ Un altro elemento è la **sostenibilità ambientale**: alcune regioni del Sud,

⁷⁵ Sito ufficiale di: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

grazie anche ai fondi europei, hanno sviluppato energie rinnovabili in misura significativa (eolico in Puglia e Sicilia, solare in Puglia e Campania) contribuendo alla transizione verde. La Polonia invece, forte di una crescita industriale rapida, ha incontrato problemi ambientali (ad esempio è ancora molto dipendente dal carbone per l'energia, con conseguenti emissioni elevate). In tal senso, paradossalmente il minor sviluppo industriale del Mezzogiorno ha comportato meno pressioni ambientali, e vari progetti cofinanziati (bonifiche, depuratori, parchi) hanno migliorato indicatori ambientali locali. Tuttavia, questo vantaggio "passivo" non può certo compensare gli aspetti negativi sul piano economico.

Queste conclusioni intermedie indicano **come la politica di coesione**, per produrre effetti omogenei, **necessiti di condizioni al contorno adeguate**: laddove tali condizioni mancano, i fondi rischiano di avere rendimenti decrescenti o nulli. Nel paragrafo successivo si rifletterà su cosa la vicenda comparativa di Polonia e Mezzogiorno insegna per il futuro delle politiche di coesione e per la riduzione dei divari territoriali in Europa.

3.7. Un confronto emblematico per l'eterogeneità degli impatti della coesione

Il confronto critico tra il Mezzogiorno d'Italia e la Polonia condotto in questo capitolo evidenzia il tema centrale affrontato: gli impatti delle politiche di coesione possono essere **fortemente eterogenei** a seconda dei contesti territoriali. Partiti entrambi da condizioni di arretratezza, le due macroaree prese in considerazione hanno conosciuto destini divergenti nell'ultimo ventennio: la Polonia ha imboccato un sentiero di convergenza accelerata verso i livelli europei, il Mezzogiorno è rimasto intrappolato in uno stato di convergenza mancata.

Questo esito non va interpretato banalmente come "successo della coesione in Polonia, fallimento nel Sud", poiché – come si è discusso – molteplici fattori esterni hanno contribuito. Tuttavia, la **differenza di performance** è troppo ampia per non suggerire che la politica di coesione abbia avuto efficacia molto maggiore in Polonia che nel Mezzogiorno. In altri termini, l'esperienza polacca mostra che, in presenza di volontà politica, buon governo e complementarità di interventi, i fondi europei possono davvero fare la differenza nel colmare i divari; d'altra parte, l'esperienza del Sud Italia indica che,

in assenza di tali condizioni, anche ingenti trasferimenti rischiano di disperdersi senza scalfire sostanzialmente i divari strutturali.

Perché è stato utile il confronto tra questi due casi? Perché essi fungono da **casi-simbolo**: la Polonia simbolo delle regioni (o nazioni) “coese” con successo, il Mezzogiorno simbolo di quelle rimaste indietro. **Comprendere le ragioni di tali differenze** fornisce indicazioni preziose sia per le autorità europee sia per i decisori nazionali e locali.

Il caso comparativo analizzato conferma la tesi di fondo che lo **sviluppo regionale in Europa segue percorsi non omogenei** malgrado un quadro comune di politiche. La coesione può ridurre i divari laddove trova terreno fertile, ma rischia di fallire altrove, accentuando il contrasto tra territori “virtuosi” e territori in permanente difficoltà. Ciò rafforza la necessità, per il futuro, di adattare le politiche di coesione alle specificità locali, prevedendo condizioni e supporti aggiuntivi per le aree che finora non sono riuscite a convergere (come il Mezzogiorno), onde evitare che l’Unione Europea dell’allargamento e della convergenza continui ad essere anche l’Unione dei divari persistenti.

Conclusioni

Questa ricerca ha analizzato l'evoluzione e l'efficacia della politica di coesione europea nel ridurre le disparità territoriali e promuovere la convergenza economica tra regioni. Un percorso articolato in tre capitoli che, da prospettive diverse ma complementari, ha consentito di mettere a fuoco i molteplici aspetti di una delle politiche più ambiziose dell'Unione Europea. Il primo capitolo ha ricostruito l'evoluzione storica e il quadro normativo della politica di coesione europea, approfondendo inoltre gli strumenti principali che, ad oggi, rappresentano l'ossatura operativa di questa politica. Il secondo capitolo ha analizzato l'evoluzione delle disparità regionali tra il 2000 ed il 2023, prendendo in esame alcuni indicatori chiave. L'analisi ha evidenziato come, accanto a importanti dinamiche di convergenza, persistano squilibri profondi, talvolta persino accentuati nel tempo. Il terzo capitolo, infine, ha approfondito il confronto tra due territori emblematici: la Polonia e il Mezzogiorno d'Italia, mettendo in luce come, a fronte di condizioni di partenza simili, i risultati siano stati radicalmente diversi.

Dall'insieme di queste analisi emerge un quadro chiaro, ma tutt'altro che lineare: la politica di coesione ha avuto un impatto significativo in molte aree, ma non ovunque ha prodotto gli stessi risultati. Il processo di convergenza europeo, osservato nel suo insieme, è stato irregolare, con alcune regioni che hanno beneficiato pienamente delle opportunità offerte dai fondi strutturali, mentre altre sono rimaste sostanzialmente ferme o hanno faticato a tenere il passo. L'allargamento ad Est ha rappresentato uno dei successi più evidenti della coesione europea, con paesi come la Polonia e la Repubblica Ceca che, grazie anche ad una capacità di spesa elevata e a strategie di sviluppo ben definite, hanno ridotto in modo consistente il divario rispetto alla media europea. In parallelo, però, ampie aree del Sud Europa, tra cui il Mezzogiorno d'Italia, continuano a registrare performance economiche e sociali inferiori alla media, nonostante le risorse ricevute siano state ingenti. Le crisi economiche degli ultimi anni hanno ulteriormente accentuato queste divergenze, colpendo in modo più severo territori già strutturalmente fragili, dove fenomeni come la disoccupazione giovanile e la fuga di capitale umano hanno aggravato problemi preesistenti.

Il confronto tra la Polonia ed il Mezzogiorno ha offerto una chiave di lettura particolarmente utile per comprendere le ragioni di questa divergenza. Entrambi hanno

ricevuto sostegni cospicui attraverso la politica di coesione, eppure i risultati sono stati profondamente diversi. In Polonia, una governance efficace, una chiara direzione strategica e un contesto istituzionale stabile hanno favorito un uso efficiente delle risorse, indirizzandole verso settori chiave come le infrastrutture, l'industria e la formazione del capitale umano. Nel Mezzogiorno, al contrario, debolezze storiche – tra cui una capacità amministrativa ridotta ed una governance frammentata e talvolta inefficiente – hanno limitato fortemente l'impatto dei fondi, che non sempre si sono tradotti in interventi strutturali duraturi.

Alla luce di queste evidenze, la politica di coesione si conferma uno strumento indispensabile per sostenere l'integrazione europea, ma non sufficiente, da sola, a correggere squilibri radicati. I risultati emersi suggeriscono che l'efficacia degli interventi dipende in larga misura dalle condizioni di contesto: laddove esistono istituzioni solide, una governance efficiente e un tessuto produttivo dinamico, i fondi europei hanno potuto generare effetti positivi molto importanti; laddove, al contrario, queste condizioni sono carenti, gli interventi hanno rischiato di perdere incisività, generando benefici limitati nel breve periodo, senza innescare processi di sviluppo autosostenuto. In alcune situazioni estreme, una dipendenza eccessiva dai trasferimenti europei ha persino innescato forme di assistenzialismo passivo, in cui i territori hanno finito per affidarsi quasi esclusivamente alle risorse esterne, senza affrontare le riforme necessarie per migliorare la propria competitività di fondo. Questi limiti pongono interrogativi cruciali sull'equilibrio tra sostegno finanziario e responsabilità locale nell'attuazione delle politiche.

In ottica prospettica, le lezioni apprese da questa ricerca suggeriscono che, per rafforzare l'efficacia della coesione, sarà essenziale puntare non solo sull'entità dei fondi, ma soprattutto sulla qualità della spesa e sulla capacità delle amministrazioni locali di utilizzarli in modo strategico. In quest'ottica, investire nel rafforzamento del capitale istituzionale e amministrativo delle regioni in ritardo appare una priorità imprescindibile, così come migliorare i meccanismi di condizionalità, affinché l'accesso ai fondi sia sempre più legato al raggiungimento di risultati concreti.

Sarà inoltre cruciale integrare maggiormente la politica di coesione con le politiche nazionali e regionali di sviluppo, garantendo coerenza tra gli strumenti europei e le strategie interne dei singoli Stati membri. La convergenza territoriale, infatti, non può

essere affidata esclusivamente all'Europa, ma richiede un impegno condiviso e coordinato a tutti i livelli di governo.

Infine, le analisi condotte sottolineano con forza la necessità di adottare un approccio place-based autentico, in grado di adattare le strategie ai contesti locali, riconoscendo la diversità dei bisogni e delle sfide territoriali. Politiche standardizzate e indifferenziate rischiano di non intercettare le reali esigenze dei territori più fragili, mentre interventi su misura, costruiti insieme agli attori locali, possono rappresentare la chiave per una coesione più efficace e duratura. Nonostante le criticità sottolineate e le sfide per i prossimi cicli di programmazione, la politica di coesione resta una leva fondamentale per rafforzare la tenuta sociale, politica ed economica dell'Unione Europea. Ma, perché questa possa rendere al meglio, sarà necessario un cambio di passo, che sappia combinare risorse, capacità amministrative, visione strategica e responsabilità condivisa. Solo così sarà possibile ridurre le distanze che ancora separano molte regioni europee, costruendo un'Europa più coesa, competitiva e solidale, capace di offrire opportunità di sviluppo e benessere a tutti i suoi cittadini, ovunque essi vivano.

Bibliografia

Agenzia per la Coesione Territoriale. (s.d.). Fondo Sviluppo e Coesione. Disponibile da:
<https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/fondo-sviluppo-e-coesione/>

Agenzia per la Coesione Territoriale. (2023). Just Transition Fund. Disponibile da:
<https://www.agenziacoesione.gov.it/just-transition-fund/>

Ambasciata d'Italia a Varsavia. (2025). Incentivi agli investimenti. Disponibile da:
<https://ambvarsavia.esteri.it/it/italia-e-polonia/diplomazia-economica/fare-affari-in-polonia/investire-in-polonia/incentivi-agli-investimenti/>

Atto Unico Europeo, Titolo V – Coesione economica e sociale, art. 23.

Bartolomei, G., & Marcozzi, A. (2022). I Fondi Europei 2021-2027 e Next Generation EU. EPC Editore.

Camera dei Deputati. (2025). Le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione della programmazione 2021-2027. Disponibile da:
https://temi.camera.it/leg19/temi/19_t118_la_programmazione_e_l_utilizzo_delle_risorse_del_fondo_per_lo_sviluppo_e_la_coesione_2014_2020_d_d.html

Camera dei Deputati. (s.d.). Il Trattato di Lisbona. Disponibile da:
<https://leg16.camera.it/465?area=3&tema=198&Il+Trattato+di+Lisbona>

Cavalcoli, D. (2023). Divario Nord-Sud: i 10 fattori-chiave che bloccano il Mezzogiorno. Dal Pil all'istruzione alla sanità. Corriere della Sera.

Commissione Europea. (1997). La Commissione europea presenta “Agenda 2000”: Per un'Europa più forte e più ampia. Disponibile da:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/ip_97_660/IP_97_660_IT.pdf

Commissione Europea. (2010, 3 marzo). Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Bruxelles.

Commissione Europea. (2014). Cohesion policy and Poland. Disponibile da:
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/factsheet/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/poland_en.pdf

Commissione Europea. (2025). Fondo di coesione. Disponibile da:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/96/fondo-di-coesione>

Commissione Europea. (s.d.). Fondo Sociale Europeo Plus. Disponibile da:
<https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/it/cose-lfse>

Comunità Economica Europea. (1957). Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (Trattato di Roma), Preambolo.

Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI). (s.d.). Strategia di Lisbona. Disponibile da:
<https://www.cruai.it/rettori/strategia-di-lisbona.html>

Costituzione della Repubblica Italiana, Titolo I, art. 3, comma 2. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Costituzione della Repubblica Italiana, Titolo V, art. 119, comma 5. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Daniele, V., & Malanima, P. (2011). Il divario Nord-Sud in Italia: 1861-2011. Rubbettino Editore.

De Giorgi, M., & Lupo, A. (2022). *Governare l'incertezza: Percorsi di innovazione sociale per nuovi partenariati pubblico-privato*. Franco Angeli Edizioni.

De Iudicibus, A. (2023). *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*. Corte dei Conti.

De Philippis, M., Locatelli, A., Papini, G., & Torrini, R. (2022). *La crescita dell'economia italiana e il divario Nord-Sud: Trend storici e prospettive alla luce dei recenti scenari demografici* (Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) No. 683). Disponibile da:

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0683/QEF_683_22.pdf

Di Ciommo, F. (2016). *Manuale di diritto privato* (Vol. 1). Giappichelli.

Di Filippo, A. (2022). *Le Pubbliche amministrazioni di fronte alle sfide del PNRR*. Ipsoa.

Fraschilla, A. (2024). *Il Sud si sta spopolando: oltre un milione in fuga negli ultimi 20 anni*. SVIMEZ. Disponibile da:

<https://www.svimez.it/il-sud-si-sta-spopolando-oltre-un-milione-in-fuga-negli-ultimi-20-anni/>

Government of Poland. (2024). *European funds for Poland unblocked*. Disponibile da:

<https://www.gov.pl/web/funds-regional-policy/european-funds-for-poland-unblocked>

Guida, F. (2015). *L'altra metà dell'Europa: Dalla Grande Guerra ai giorni nostri*. Editori Laterza.

Hölscher, J. (2014). *Poland and the Eurozone*. Palgrave Macmillan.

Holland, S. (1977). *Le regioni e lo sviluppo economico europeo*. Laterza.

Iacopini, L. S. (2019). La Cassa per il Mezzogiorno e la politica: 1950-1986. Editori Laterza.

ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane. (2017). Newsletter Desk Fondi Strutturali. Disponibile da:

https://www.ice.it/sites/default/files/inline-files/Newsletter_Fondi_UE_09_2017.pdf

Ielo, D. (2015). L'Agenda digitale: dalle parole ai fatti - Sanità, scuola, ricerca, start up, smart city, infrastrutture, appalti, anticorruzione, radiotelevisione. Giappichelli.

Inozemtsev, V. (2017). Catching Up: The Limits of Rapid Economic Development. Taylor & Francis.

Joint Research Centre. (2024). Cohesion policy benefits EU economy and lowers regional disparities. Disponibile da:

https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/cohesion-policy-benefits-eus-economy-and-regions-2024-04-11_en

Leuti, F., & Giampieri, P. (2024). Manuale di Europrogettazione. Celid.

Licchetta, M., & Mattozzi, G. (2023). Convergence in GDP per capita in the Euro Area and the EU at the time of COVID-19. Intereconomics, 58(1). Disponibile da:

<https://www.intereconomics.eu/contents/year/2023/number/1/article/convergence-in-gdp-per-capita-in-the-euro-area-and-the-eu-at-the-time-of-covid-19.html>

Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). (s.d.). Strategia di Lisbona. Disponibile da:

https://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione1/strategia_di_lisbona.html

Monfort, P. (2020). Convergence of EU regions redux: Recent trends in regional disparities (European Commission, Working Papers). Disponibile da:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/022020_convergence_redux.pdf

Monti, L. (2000). Politiche di sviluppo e fondi strutturali. Edizioni SEAM.

Nowak, M. (2024). Understanding German development cooperation: Motivations, strategies and perspectives. Springer Fachmedien Wiesbaden.

Parlamento Europeo. (2024). Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Disponibile da:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/95/el-fondo-europeo-de-desarrollo-regional-feder->

Parlamento Europeo. (2024). I trattati di Maastricht e di Amsterdam. Note tematiche sull'Unione Europea. Disponibile da:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/3/i-trattati-di-maastricht-e-di-amsterdam>

Parlamento Europeo. (2025). Fondo sociale europeo Plus. Note tematiche sull'Unione Europea. Disponibile da:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/53/fondo-sociale-europeo-plus>

Pocar, F. (2010). Diritto dell'Unione europea. Giuffrè.

Rapisarda, A. N. (2020). La pubblica amministrazione e la gestione dei fondi europei e di coesione.

Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale.

Romano, S. (2011). Dopo la transizione: welfare e povertà in Europa Centro Orientale. Ledizioni.

Sabry, F. (2023). *Mesoeconomia: Bridging economics*, Navigare nella mesoeconomia per un mondo dinamico.

Sangiorgio, A. (2024). *L'innovazione nel sistema formativo per un futuro diverso dei giovani*. Homeless Book.

Secchi, B. (2017). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Laterza.

Stavárek, D., & Matoušek, R. (2012). *Financial Integration in the European Union*. Taylor & Francis.

Sucameli, F. (2007). *L'Europa e il dilemma della costituzione. Norme, strategie e crisi del processo di integrazione*. Giuffrè.

Terrana, M. (2013). *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*. Franco Angeli Edizioni.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), parte terza – Politiche e azioni interne dell'Unione, Titolo XVIII – Coesione economica, sociale e territoriale, art. 174.

Triulzi, U. (2010). *Le politiche economiche dell'Unione Europea*. Mondadori Università.

Ufficio Valutazione Impatti – Senato della Repubblica. (2018). *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia* (Documento di Valutazione n. 11). Disponibile da:

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01075261.pdf>

Unione Europea. (2013). *Regolamento (UE) n. 1303/2013*.

Wacquant, L. (2013). *Urban outcasts: A comparative sociology of advanced marginality*. Polity Press.