

Università degli Studi di Genova

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale

in Scienze Internazionali e della Cooperazione

**I fondi europei:
un'opportunità per gli Stati e una strategia per l'Europa**

Planning in the European Framework

Relatore:

Candidata:

Chiar.ma Prof.ssa Lara Piccardo

Annalisa Ferrando

2020/2021

INDICE

ABSTRACT.....	4
INTRODUZIONE.....	6
CAPITOLO 1.....	11
I fondamenti dell'Euoprogettazione	11
1.1 Il bilancio dell'Unione Europea	17
1.2. La politica di coesione.....	20
1.3. I finanziamenti a gestione indiretta: i fondi strutturali	22
1.4. I programmi comunitari: fondi a gestione diretta.....	26
CAPITOLO 2.....	30
La programmazione europea per far fronte alle crisi.....	30
2.1. La risposta europea alla Brexit.....	30
2.2. La risposta europea alla crisi epidemiologica	33
2.3. Next Generation EU: una risposta coordinata da parte dell'Europa	38
2.4 I beneficiari del Next Generation EU.....	46
2.5 Gli obiettivi del Next Generation EU.....	49
CAPITOLO 3:.....	52
Verso il futuro dei fondi europei.....	52
3.1 Tradizione e innovazione nei fondi europei	52
3.2 La Politica di coesione e i fondi strutturali al tempo del Next Generation EU	55
3.3 Il Green Deal Europeo: un'opportunità per l'ambiente	60
CAPITOLO 4.....	66
CASE STUDY	66
La politica di coesione e i suoi effetti sulla città di Genova	66
4.1 I Programmi URBAN 1994-99- 2000-2006.....	67
4.2 I Programmi URBAN a Genova.	70
4.3 L'eredità di URBAN	76

CONCLUSIONI	79
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	83

ABSTRACT

This thesis deals with the planning in the European framework. The topic is analyzed from its historical roots to nowadays in order to assess the opportunities offered by the European Union through its funding. More specifically, the topic starts from the history of the European integration process, which has always been marked by the mixture of intergovernmental and supranational characteristics that contribute to a more general understanding of the functioning of EU policies. The thesis focuses on EU funds as an opportunity for the Member States that benefit from the aforementioned, but equally to consider them an opportunity for Europe itself. Through its funding, the European Union develops a real strategy capable of achieving its political priorities, trying to direct the Member States towards more cohesive visions, putting in place systems that are occasionally able to go beyond the pre-existing nationalisms that are still important and in some cases cumbersome realities within the European Union. The health crisis provoked by Covid-19 has imposed an acceleration towards a more supra-national structure of the European Union. It allows mechanisms that brought a new step forward in the process of European integration, bringing the European Union back to its principles of solidarity and sharing which had been at the basis of the integration process carried out by the founding fathers of the European Union.

La tesi intende affrontare la tematica dell'europrogettazione analizzando l'argomento partendo dalle sue origini sino ad oggi per poter valutare le opportunità offerte dall'Unione Europea attraverso i suoi fondi di finanziamento. L'argomento più in generale è stato analizzato partendo della storia del processo di integrazione europea che da sempre è stata caratterizzata dalla mescolanza tra i caratteri intergovernativi e sovranazionali che aiutano a comprendere più in generale il funzionamento delle politiche dell'UE. L'obiettivo è stato quello di analizzare i fondi dell'Unione Europea come un'opportunità per gli Stati membri che ne beneficiano, ma altresì di scorgere in questi un'opportunità anche per la stessa Europa che, attraverso i suoi finanziamenti, mette a punto una vera e propria strategia in grado di realizzare le proprie priorità politiche, cercando di direzionare gli Stati membri verso visioni più coese, mettendo in atto meccanismi che talvolta sono in grado di andare oltre ai nazionalismi preesistenti che ancora oggi sono realtà importanti e talvolta ingombranti

all'interno dell'Unione Europea. La crisi sanitaria indotta dal Covid-19 ha in un certo senso imposto un'accelerazione verso una struttura più sovranazionale dell'Unione Europea, permettendo meccanismi che hanno fatto intravedere un nuovo passo avanti nel processo di integrazione europea, riportando l'Unione Europea sui suoi principi di solidarietà e condivisione che erano stati alla base del processo di integrazione portati avanti dai padri fondatori.

INTRODUZIONE

L'intento di questa tesi è di analizzare la tematica dell'europrogettazione, partendo da un excursus storico, con l'obiettivo di indagare le origini storiche, giuridiche e politiche delle opportunità offerte dall'Unione Europea attraverso i suoi fondi di finanziamento, esponendo i meccanismi di distribuzione dei fondi a gestione diretta e indiretta. Un secondo obiettivo di questo elaborato è quello di esaminare la situazione attuale dei programmi europei in un periodo estremamente complesso: il passaggio tra il vecchio e il nuovo settennato nel momento critico dell'emergenza epidemiologica da Sars Covid-19 (oltre ad altre crucialità, tra cui quella economica) che ha coinvolto i governi mondiali. Lungi dal trattare una tematica così complessa come quella della crisi sanitaria, ho voluto analizzare in quale modo la politica europea sia stata influenzata dalla crisi e quali strumenti l'Europa abbia posto in essere per cercare di arginarla.

Per molti anni i cittadini europei hanno percepito i fondi europei come un oggetto noto ma sconosciuto al contempo; tuttavia mai come in questo periodo il bilancio dell'Unione Europea ha catalizzato l'attenzione politica e mediatica. La crisi sanitaria ha svelato l'importanza che l'Europa può avere nella gestione della crisi stessa e come i programmi europei possano rappresentare un'opportunità per la ripresa economica. Da diverso tempo ormai i progetti europei sono considerati risorse importanti per finanziare progetti, attività e infrastrutture a livello nazionale regionale e locale, tuttavia ancora oggi i fondi europei vengono percepiti come una realtà che si fatica a comprendere e distante dall'agire quotidiano¹. D'altra parte i progetti europei non sono soltanto una risorsa dell'Unione Europea a disposizione degli attori ivi compresi, ma possono anche essere visti come l'esplicarsi di una strategia europea, ovvero come uno strumento per realizzare gli obiettivi e le priorità politiche dell'UE. I progetti europei sono tra i principali strumenti a disposizione delle istituzioni comunitarie per realizzare le loro politiche e, in quanto tali, sono destinatari di una specifica allocazione nell'ambito del bilancio europeo e sono soggetti ad un complesso iter legislativo. I programmi europei, e più nello specifico i progetti europei, tendono a definire e agire nel rispetto dei valori europei, mettendo a punto una strategia politica coesa fra gli Stati che partecipano all'UE. Per capire come i progetti europei possano rappresentare un'opportunità per i

¹ Guida all'europrogettazione, *Alle radici dei progetti europei*
<https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/guida-europrogettazione/per-orientarsi/alle-radici-dei-progetti-europei/> consultato in data 15 maggio 2021.

destinatari e una sorta di strategia dell'Unione Europea è necessario conoscere come questa nasca e si sia sviluppata nel corso del tempo.

L'Europa, che noi oggi conosciamo come un dato di fatto, è il risultato di un processo lungo e articolato. Il processo d'integrazione europea prende avvio dopo la fine della seconda guerra mondiale; con l'obiettivo principale di promuovere la messa in comune di alcune risorse considerate essenziali per sei Paesi europei, e partendo dal presupposto che il commercio e la cooperazione tra gli Stati riducessero i rischi di conflitto sul continente. L'Unione Europea, nata come un'unione prettamente economica, con il tempo è diventata un'organizzazione attiva in tutta una serie di settori che coprono una vasta area di azione. Oggi le competenze dell'Unione Europea sono maggiormente definite e possono comprendere diversi settori. Il mercato interno ha rivoluzionato le barriere fisiche e commerciali dei confini europei ed è considerato il principale motore economico attraverso il quale l'Unione Europea è diventata una delle maggiori potenze commerciali al mondo².

La storia dell'integrazione europea non può prescindere dalle divisioni ideologiche e politiche tra le spinte più propriamente sovranazionali, quelle intergovernative, fino alle pulsioni statali. Questa differenza ha da sempre contraddistinto il divenire delle scelte della Comunità/Unione Europea e tutt'oggi la influenzano. La Comunità Europea, infatti, non può essere considerata né come uno Stato federale e nemmeno come una semplice organizzazione transnazionale o internazionale. Studiosi come Almond e Easton³ definiscono l'Unione Europea come un sistema politico basato su quattro caratteristiche principali, tra cui una chiara e stabile definizione delle istituzioni comunitarie con una serie di regole che stabiliscono le relazioni tra e all'interno delle stesse; i cittadini hanno la possibilità di realizzare le loro aspirazioni attraverso il sistema politico, direttamente e indirettamente, attraverso organizzazioni, gruppi di interesse e partiti politici; le decisioni collettive che vengono prese all'interno del sistema politico sono in grado di avere un impatto significativo sulla distribuzione delle risorse e sull'allocazione di valori attraverso l'intero sistema politico; vi è una continua e costante interazione tra le istituzioni dell'Unione Europea e gli Stati membri che ne fanno parte⁴.

² Sito ufficiale dell'Unione Europea https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_it consultato in data 3 giugno 2021

³ Simon Hix and Bjorn Hoyland; *The political system of the European Union*, CPI Group (UK) Lts, Croydon, 2011, p.10.

⁴ *Ibidem*, pp. 12-13.

Nell'ambito delle politiche europee si scorge come le sopracitate tendenze, intergovernativa e sovranazionale, abbiano avuto un ruolo preminente nel processo di integrazione europea e tutt'oggi convivano su un compromesso e un equilibrio che determinano il funzionamento complessivo delle politiche europee.

Attorno a queste due condizioni ha ruotato il processo di integrazione europea. La prospettiva sovranazionale o federale è favorevole alle limitazioni della sovranità da parte degli Stati membri e della creazione di istituzioni statali sopranazionali dotate di poteri limitati ma effettivi⁵. All'interno di questa prospettiva si trova una vasta tradizione teorica tra cui la prospettiva funzionalista che esprime l'idea per la quale l'integrazione tra gli stati membri dovesse avvenire con gradualità nei settori economici e sociali per poi estendersi anche ad altri ambiti. Nel 1951 con il Trattato di Parigi veniva istituito un nuovo metodo, chiamato "metodo Monnet", attraverso il quale gli Stati membri delegavano alcuni dei loro poteri ai nuovi attori sovranazionali, lasciando liberi gli Stati membri di decidere di volta in volta quali politiche potessero essere delegate o meno. Questo metodo combinava i processi decisionali intergovernativi con la gestione di queste politiche lasciate ad un organo sovranazionale in grado di prendere decisioni autonome e di farle realizzare all'interno degli Stati membri: l'Alta Autorità che con il tempo prenderà il nome di Commissione europea.

La prospettiva intergovernativa o confederale, invece, parte dal presupposto che il processo di integrazione europea dovesse rimanere nelle mani degli Stati membri. Questa prospettiva tende a considerare o prediligere l'ambito delle organizzazioni internazionali classiche ovvero ad un'associazione di Stati sovrani. Contraria alla cessione della sovranità da parte degli Stati membri, questa prospettiva sostiene che debbano essere i capi dei governi e i loro Ministri a dover avere il pieno controllo delle politiche di integrazione⁶. Una delle principali affermazioni della visione confederale è che gli stati sono molto attenti a che cosa delegano alle tre istituzioni sovranazionali; Commissione, Parlamento europeo, e Corte di Giustizia europea. Inoltre, essendo le delegazioni il risultato di un processo deliberato dagli Stati stessi, le istituzioni sovranazionali sono viste come "agenti" dei governi europei piuttosto che come soggetti indipendenti e dotati di poteri propri⁷.

⁵ Umberto Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, Edizione Angelo Guerini e Associati Srl, Milano, 2011, p. 48.

⁶ Teodor Lucian Moga, *The Contribution of the Neofunctionalist and Intergovernmentalist Theories to the Evolution of the European Integration Process*, Journal of Alternative Perspectives in Social Sciences (2009).

⁷ S. Hix and B. Hoyland, *The political system of the European Union*, CPI Group (UK) Lts, Croydon, 2011, p. 16.

L'equilibrio tra le politiche attuate secondo metodo intergovernativo o metodo sovranazionale si sono evolute nel corso del tempo attraverso i trattati che istituirono gradualmente l'Unione Europea, questi avevano proprio lo scopo di apportare modifiche al bilanciamento dei poteri e a definire l'attuazione delle varie politiche.

Molte delle politiche dell'Unione Europea, come ad esempio la politica di redistribuzione dell'UE, vengono adottate attraverso un processo sovranazionale, all'interno del quale la Commissione svolge il ruolo dell'esecutivo con il monopolio dell'iniziativa politica, il legislativo è adottato attraverso un procedimento bicamerale, attraverso la procedura legislativa ordinaria (la procedura di codecisione) e la Corte di Giustizia europea ricopre il ruolo autorevole all'interno del sistema giudiziario.

Quando le politiche dell'Unione Europea vengono discusse attraverso un metodo intergovernativo (per esempio la politica estera o il *multiannual framework programme*), il Consiglio, che rappresenta gli Stati membri, è il principale attore sia all'intero dell'organo legislativo sia di quello esecutivo, e le decisioni vengono prese per lo più all'unanimità.

Ho voluto sottolineare la distinzione tra queste due differenti visioni perché ritengo fondamentale capire in un'ottica di più ampio spettro il funzionamento dell'Unione Europea, per potere capire il meccanismo e il funzionamento con cui questa eroga i suoi fondi di finanziamento. Come il mercato unico, alcune politiche come la Politica Agricola comune (PAC) o il Fondo di Coesione, sono diventate assi portanti nel sistema politico europeo. Queste politiche hanno approfondito il senso di Europa cercando di direzionare gli Stati verso visioni più coese. In quest'ottica si capisce quanto i fondi dell'Unione Europea siano essenziali per gli Stati che ne sono beneficiari ma altresì quanto siano essenziali all'Unione Europea per diffondere negli Stati il sentimento di appartenenza all'UE e muovere verso una visione sovranazionale. I progetti europei sono a mio parere davvero in grado di portare un valore aggiunto ai cittadini dell'Unione Europea, essi sono in grado di esplicitare e diffondere i valori europei creando un senso di Europa che sia in grado di andare oltre ai nazionalismi preesistenti che ancora oggi sono realtà importi anche all'interno della stessa Unione.

La materia in questione, ovvero la procedura che definisce l'adozione del piano finanziario pluriennale viene decisa secondo il metodo intergovernativo, tuttavia in questi anni e ancora di più con la crisi che ha coinvolto il 2020 si è sentita la necessità di intraprendere misure più vicine alla forma sovranazionale, anche il Parlamento Europeo che fino a questi anni aveva un ruolo secondario per quanto riguarda la definizione delle risorse proprie ha fatto sentire maggiormente la sua voce,

alcune volte creando discrepanze inaspettate, in particolare il veto posto da Ungheria e Polonia in merito all'adozione del nuovo bilancio a lungo termine.

Inoltre alcune delle manovre che sono state introdotte in quest'ultimo anno premettono forse di intravedere un cambio di *governance* da parte dell'Unione Europea.

CAPITOLO 1

I fondamenti dell'Europa

Il termine “europa” viene coniato per la prima volta a Venezia nella seconda metà degli anni Novanta, in occasione dell'intitolazione del Centro di formazione in Europa durante il quale si cercò di rispondere ai requisiti del bando “Europelago”, finanziato dal Fondo Sociale Europeo. In questa occasione vennero per la prima volta stabiliti i criteri e le modalità di acquisizione e gestione dei fondi europei⁸.

Più in generale, l'europa nasce dalla politica di redistribuzione che consiste nel trasferimento delle risorse attraverso il budget dell'Unione Europea: questa scelta venne definita originariamente già nel Trattato di Roma del 1957 che istituì la Comunità economica europea. Da allora le risorse che concorrono a formare il bilancio europeo hanno subito nel tempo una lenta trasformazione seguendo l'evoluzione dell'Unione Europea. Le fondamenta del bilancio europeo derivano da uno strumento generale chiamato Quadro finanziario pluriennale (QFP), il quale viene disciplinato dall'articolo 312 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Il quadro finanziario pluriennale è una delle componenti del sistema di bilancio europeo ed è il piano che definisce quanto viene investito nelle politiche che rafforzano il futuro dell'Europa. Di solito il regolamento relativo al QFP viene negoziato attraverso un procedimento che vede il coinvolgimento delle tre istituzioni europee: la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo. I quadri finanziari pluriennali istituiti fino ad oggi sono sei, incluso il QFP del periodo di riferimento 2021-2027⁹.

Nel 1986 veniva firmato l'Atto unico Europeo che mirava a rilanciare l'integrazione europea e, in particolare, la realizzazione del Mercato Unico, nonostante il rischio che, in assenza di adeguati interventi di politica economica e sociale, avrebbe potuto accrescere le disparità tra i paesi membri e pregiudicare la sua stessa realizzazione¹⁰. L'Atto Unico Europeo contemplava quindi, tra i suoi obiettivi, la riduzione degli squilibri regionali e del ritardo delle zone più sfavorite potenziando

⁸ Centro Universitario di formazione in Europa, Venice International University, <http://europelago.it/leuropa/>, consultato in data 10 maggio 2021.

⁹ Parlamento europeo, Note tematiche sull'Unione Europea, *Quadro Finanziario Pluriennale* <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/29/quadro-finanziario-pluriennale> consultato in data 30 maggio 2021.

¹⁰ Umberto Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, Edizione Angelo Guerini e Associati Srl, Milano, 2011, p. 207.

le politiche di sostegno dirette a rafforzare la solidarietà e la coesione economica e sociale. Il 24 giugno del 1988 il Consiglio approvava un regolamento che poneva i fondi comunitari in un'ottica di "coesione economica e sociale" definizione introdotta proprio dall'Atto unico europeo¹¹. L'anno 1988 ha apportato modifiche significative per la programmazione del quadro finanziario pluriennale che da quel momento diventava una delle più realtà più importanti e dibattute. L'obiettivo della politica di coesione economica e sociale, voluta dal trattato del 1986 diventava realtà nel 1988 con l'adozione del primo regolamento che ha sancito la nascita della prima forma di politica di coesione. È proprio dal 1988 che l'Unione Europea opera attraverso bilanci a lungo termine denominati appunto quadri finanziari pluriennali (QFP) e nello stesso anno viene stipulato il primo accordo interistituzionale (AII), conosciuto anche come "Pacchetto Delors I", che conteneva le prospettive finanziarie per il periodo 1988-1992 e mirava a mettere a disposizione le risorse necessarie per l'esecuzione di bilancio dell'Atto Unico Europeo, questo aveva come obiettivo la creazione del mercato interno e il consolidamento del programma quadro pluriennale di ricerca e sviluppo¹².

Nel 1992 veniva firmato a Maastricht il Trattato sull'Unione Europea (TUE) che entrava in vigore il 1° novembre del 1993 attraverso il quale veniva istituita l'Unione Europea. Il testo fu il frutto del compromesso fra chi voleva affermare un'impostazione sopranazionale e chi invece sosteneva una posizione intergovernativa¹³. Dopo il trattato di Maastricht, l'Unione Europea risultava un organismo in cui si univano elementi federali, funzionalistici e intergovernativi e il trattato diede vita a un'unione eretta su tre pilastri indipendenti: le Comunità europee, la politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione nei settori degli affari interni e della giustizia. Il primo pilastro riguardava tutti i settori nei quali gli Stati membri esercitano in maniera congiunta la propria sovranità, mediante le istituzioni comunitarie, il secondo pilastro prevedeva la definizione e l'implementazione di azioni comuni in materia di politica estera e fa spesso ricorso all'unanimità nei processi decisionali, infine il terzo pilastro aveva l'obiettivo di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia basandosi su metodi intergovernativi¹⁴.

¹¹ Dirk Ahner, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa*, in «Panorama» n° 26, giugno 2008, Prefazione.

¹² Commissione europea, Domande e risposte sul quadro finanziario pluriennale, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_11_468, consultato in data 28 maggio 2021.

¹³ Umberto Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, Edizione Angelo Guerini e Associati Srl, Milano, 2011, p. 228.

¹⁴ Parlamento europeo, Note tematiche sull'Unione Europea, I trattati di Maastricht e Amsterdam, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/3/i-trattati-di-maastricht-e-di-amsterdam>, consultato in data 4 maggio 2021.

Tra gli intenti che si prefiggeva il trattato vi era quello di instaurare l'unione economica e monetaria (UEM), in quest'ottica ci si poneva come obiettivo il rafforzamento della coesione economica e sociale. Maastricht introduce tre novità: veniva istituita una nuova istituzione che prende il nome di Comitato delle Regioni, introduceva il principio di sussidiarietà in base al quale "nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione"¹⁵.

Inoltre, si prendeva la decisione di istituire un vero e proprio Fondo di coesione nel 1994 con lo scopo di ridurre le disparità economiche e sociali e promuovere lo sviluppo, in particolare negli stati più poveri, tra cui allora Grecia, Spagna, Portogallo e Irlanda. Il Fondo avrebbe erogato contributi ai paesi il cui PIL non superava il 90 per cento della media comunitaria (esteso in seguito ad una soglia del 75 per cento), nel rispetto del piano di convergenza previsto dal Trattato. Nel 1993 inoltre viene approvato il secondo pacchetto Delors che raddoppia i fondi strutturali e conteneva le prospettive finanziarie per il periodo 1993-1999. Il nuovo pacchetto normativo confermava i principi fondamentali, già delineati nel 1988 con il primo pacchetto Delors, tra cui: la concentrazione degli interventi, programmazione, addizionalità e partenariato e si concentrava prevalentemente sulla politica sociale e di coesione mirata all'introduzione dell'euro.

Nel 1997 con la firma del Trattato di Amsterdam l'euro veniva introdotto in 11 paesi, così da facilitare le transazioni di ordine commerciale e finanziario e, soprattutto, la Banca Centrale Europea diveniva responsabile della definizione e implementazione della politica monetaria all'interno dell'Eurozona.

Con la caduta dei regimi comunisti si avviava una fase di allargamento, con le nuove adesioni l'Unione Europea raggiungeva i quindici Stati membri, in questo periodo era sempre più sentita l'esigenza di una politica di coesione economica-sociale più efficiente e funzionale; questi sono gli anni in cui le risorse dei fondi strutturali e di coesione vengono raddoppiate, raggiungendo circa un terzo del bilancio comunitario. Unitamente ai preparativi in vista dell'allargamento si affrontavano i grandi temi che hanno caratterizzato il periodo di programmazione 2000-2006, ovvero il terzo quadro finanziario pluriennale, questo aveva come obiettivo quello di spianare il cammino al più vasto processo di allargamento che l'Unione abbia mai visto con l'adesione di dieci nuovi Stati. L'allargamento verso Est fu il più vasto nella storia dell'integrazione europea, le difficoltà erano emerse fin dall'inizio e questo faceva sì che fosse necessario un vero e proprio piano per la nuova

¹⁵ Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, Trattato sull'Unione europea (Versione consolidata) c 326/13, 26 ottobre 2012.

adesione. Con l'aumento del numero dei paesi membri, la strategia di adesione ha la finalità di creare una maggiore stabilità democratica e sociale, rafforzando la capacità istituzionale e amministrativa dei paesi giudicati idonei all'accesso. Importante conseguenza dell'allargamento del 2004, fu un incremento della popolazione dell'UE di circa il 20%, raggiungendo quasi 500 milioni di abitanti, ma non proporzionato all'aumento del PIL, che diede un apporto solo del 5%¹⁶. Così che con l'arrivo del nuovo millennio, viene approvato un nuovo programma d'azione in occasione del Consiglio europeo di Berlino del marzo del 1999, chiamato "Agenda 2000" che prefissò una riforma delle politiche comunitarie in materie concernenti la coesione economica e sociale. L'obiettivo della nuova prospettiva finanziaria era quello di garantire le risorse necessarie per finanziare l'allargamento. Nel periodo 2000-2006 si intensifica la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri sulla disciplina e il controllo finanziari¹⁷, inoltre, nel marzo del 2000 il Consiglio europeo approvava la cosiddetta "Strategia di Lisbona" incentrata sulla crescita, occupazione e innovazione, questa strategia mira a portare una svolta paradigmatica nell'ambito della politica di coesione. Con la strategia di Lisbona si fissavano gli obiettivi strategici volti a sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza, la lotta alla povertà e all'esclusione sociale diviene, per la prima volta obiettivo comune della Comunità e dei singoli Stati membri¹⁸. Fondamentale strumento utilizzato per l'attuazione della strategia di Lisbona era il Fondo Sociale Europeo (FSE) che veniva utilizzato al fine di incrementare la competitività e l'occupazione, ammodernando i sistemi di protezione sociale. Tale fondo veniva assegnato ad ogni Stato membro in base al suo piano d'azione nazionale di riforma, che definisce l'impiego di Fondi Strutturali.

Tuttavia, nel 2005, le istituzioni europee prendevano atto del fatto che i risultati erano ben lontani dal raggiungere gli obiettivi prefissati dalla Strategia di Lisbona, si decideva così a rilanciare la stessa strategia concentrandosi maggiormente sulla crescita economica e l'occupazione, incrementando gli interventi e sviluppando la "responsabilità sociale" sul quadro normativo. Il procedere dell'allargamento (nel 2007 entravano anche Romania e Bulgaria) aveva accentuato le disparità economiche e sociali portando a squilibri addirittura più marcati così che nel 2005, il Consiglio europeo approvava il bilancio 2007-2013 stanziando 347 milioni di euro ai Fondi

¹⁶ Umberto Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, Edizione Angelo Guerini e Associati Srl, Milano, 2011, p. 250.

¹⁷ Vladimír Špidla, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa, Investire nelle persone*, in «Panorama», n° 26, giugno 2008, p.7.

¹⁸ Parlamento europeo, Consiglio Europeo Lisbona 23 e 24 marzo 2000, *Conclusioni della Presidenza*, https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm, consultato in data 10 giugno 2021.

Strutturali e di Coesione, a fronte di una dotazione complessiva di 1025 miliardi di euro¹⁹. Il quarto piano finanziario pluriennale prevedeva procedure semplificate ed apportava due novità, da una parte una maggiore fiducia agli Stati membri che presentavano un sistema di controllo efficiente e dall'altra parte un decentramento nella gestione dei fondi strutturali. Tra gli obiettivi del quadro finanziario 2007-2013 vi era quello della crescita sostenibile e della competitività puntando alla creazione di più posti di lavoro²⁰, inoltre uno dei più importanti obiettivi di questo periodo era quello della “convergenza” volto a accelerare appunto la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo.

Con il Trattato di Lisbona venivano effettuate alcune modifiche: il quadro finanziario pluriennale che fino a quel momento era un accordo interistituzionale diventava un atto giuridicamente vincolante. Il quinto piano finanziario pluriennale (2014-2020) è il primo ad essere adottato conformemente alle nuove disposizioni contenenti nell'articolo 312 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e si tratta di un meccanismo volto a garantire che la spesa dell'UE sia prevedibile e allo stesso tempo soggetta ad una rigorosa disciplina di bilancio²¹. Conformemente al nuovo trattato, spetta al Consiglio adottare, all'unanimità la decisione del quadro finanziario pluriennale, previa approvazione del Parlamento, legando in questo modo aspetti intergovernativi e sovranazionali. Il volume del bilancio europeo per il periodo 2014-2020 era relativamente modesto e rappresentava l'1,05% del Pil dei paesi membri. La ragione principale alla base di questa esigua entità era data dal fatto che la spesa pubblica nei settori di interesse sociale come per esempio la sanità, difesa e pensioni sono rimaste di esclusiva competenza degli stati membri²². Il quinto piano finanziario pluriennale è stato adottato il 2 dicembre 2013 sulla scia della Strategia Europa 2020, questa mirava alla ripresa economica dell'UE in seguito alla crisi economica e finanziaria del 2008. La Strategia Europa 2020 era una strategia decennale volta alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, basata su cinque obiettivi che riguardavano l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, i cambiamenti climatici e la sostenibilità energetica, l'istruzione, la lotta alla

¹⁹ Vladimír Špidla, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa*, in «Panorama» n° 26, giugno 2008, p.8.

²⁰ Commissione europea, Domande e risposte sul quadro finanziario pluriennale, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_11_468, consultato in data 05 giugno 2021.

²¹ Parlamento europeo, Note tematiche sull'Unione Europea, *Quadro Finanziario Pluriennale* <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/29/quadro-finanziario-pluriennale> consultato in data 28 aprile 2021.

²² Francesca Fauri, *L'Unione Europea: una storia economica*, Il Mulino, Bologna 2017, p. 205.

povertà e all'esclusione sociale²³. Sulla base di questi obiettivi il quindi quadro finanziario pluriennale decideva di ampliare gli importi stanziati per la ricerca e l'innovazione, in particolare ci si poneva come obiettivo quello dell'eccellenza nella base scientifica e nella capacità di affrontare le sfide sociali creando una vera e propria leadership industriale che fosse in grado di accrescere e rafforzare la competitività. Per garantire il massimo coordinamento delle azioni in materia di ricerca veniva creato un quadro strategico comune denominato Orizzonte Europa, che assumerà maggiore importanza nel successivo e attuale quadro finanziario pluriennale (il sesto QFP) al fine di arginare la crisi epidemiologica. Nel periodo 2014-2020 le caratteristiche delle serie di programmi puntano ad alcune novità tra cui un'attenzione maggiore ai risultati che dovevano essere connessi all'attuazione della Strategia Europa 2020 e questa comportava una concentrazione dei programmi su un numero limitato di priorità cercando così di evitare la frammentazione degli interventi e la semplificazione delle norme generali di finanziamento e delle norme settoriali specifiche dei vari programmi. La Strategia si poneva in particolare tre obiettivi una crescita intelligente per sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; una crescita sostenibile per poter promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; e una crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale²⁴. Inoltre, in questo periodo per quanto riguarda la politica di coesione si mirava a sostenere finanziariamente la suddetta strategia così che la Commissione proponeva di stanziare a favore della politica di coesione il 36,7 per cento del quadro finanziario pluriennale a fronte del 35 per cento stanziato per il periodo precedente.

Alla conclusione del quinto quadro finanziario pluriennale e all'alba del nuovo periodo di programmazione, l'Europa, come il resto del mondo, si trovava ad affrontare una delle maggiori crisi mai vissute fino ad oggi, quella della pandemia di Covid-19 che ha messo a dura prova la gestione economica da parte dei governi nazionali e di conseguenza ha fatto sì che il sesto quadro finanziario pluriennale subisse delle modifiche affinché l'Europa potesse affrontare al meglio la crisi economica dovuta alla crisi di questo periodo. Così che un accordo si raggiunse solo il 27 maggio 2020 quando la Commissione presentava un piano per la ripresa economica in cui figurano proposte rivedute per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027, presentando insieme anche uno strumento per la ripresa del valore di 750 miliardi adottato il 16 dicembre 2020 denominato Next Generation

²³Commissione europea, Strategia Europa 2020 https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/e/europe-2020-strategy, consultato in data 03 giugno 2021.

²⁴ Comunicazione della Commissione europea, Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) 2020.

EU²⁵. Nel prossimo capitolo cercherò di illustrare come il nuovo pacchetto pensato per la ripresa si configura come un'azione decisamente innovativa per la *governance* dell'UE, mettendo in campo meccanismi che segnano un passo in avanti nel processo di integrazione dell'Unione Europea.

1.1 Il bilancio dell'Unione Europea

Il bilancio dell'Unione Europea si inserisce nell'ottica in cui la messa in comune delle risorse possa contribuire a rafforzare l'Europa, le risorse che concorrono alla formazione del bilancio europeo si sono modificate in particolare negli ultimi sessant'anni, all'inizio ogni Stato membro contribuiva alle finanze comuni attraverso quote prefissate, tuttavia dal 1970 furono varate nuove disposizioni che prevedevano che la comunità europea si autofinanziasse. L'Unione Europea si finanzia attraverso quattro tipologie di risorse proprie, quali i prelievi agricoli, sotto la Politica agricola comune (PAC) queste vengono addebitate sulle importazioni dei prodotti agricoli dei paesi extra-UE; i dazi doganali: tariffe doganali comuni e altri dazi che vengono percepiti sulle importazioni dei paesi terzi; le risorse originate dell'imposta sul valore aggiunto IVA: consiste in un'aliquota percentuale uniforme applicata alla base imponibile IVA armonizzata da ciascuno Stato membro e questa non eccede l'1% del reddito nazionale lordo (RNL) e le risorse proprie tradizionali: basate sul prodotto nazionale lordo di ciascuno Stato membro, questo copre la differenza tra le spese previste e l'importo generato dalle altre tre risorse²⁶.

Il bilancio dell'UE è suddiviso in categorie di spesa e viene redatto ogni anno considerando specifiche priorità e obiettivi, essendo molto diverso dai bilanci nazionali mira ad inserire un ulteriore valore aggiunto, in questo senso si può dire che il bilancio comunitario va nella direzione di una strategia europea, cercando di promuovere la crescita e i valori che vengono definiti dalle istituzioni dell'Unione e dagli Stati che ne fanno parte. A differenza dei bilanci nazionali, il bilancio comunitario è limitato da un vincolo stringente che gli impedisce di ricorrere al prestito (cioè di emettere titoli di debito) e ha sempre ottemperato all'obbligo del pareggio fra entrate e uscite²⁷. Inoltre un altro limite imposto alle spese di bilancio UE, stabilito di comune accordo dai governi e dai parlamenti degli Stati membri, è il massimale delle risorse proprie. Questo è l'importo massimo

²⁵ Commissione europea, Piano per la ripresa dell'Europa, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it, consultato in data 20 giugno 2021.

²⁶ S. Hix and B. Hoyland, *The political system of the European Union*, CPI Group (UK) Lts, Croydon, 2011, pp. 220-221.

²⁷ Francesca Fauri, *L'Unione Europea: una storia economica*, Il Mulino, Bologna 2017, p. 205.

delle risorse proprie che l'Unione può riscuotere nell'arco di un anno e poiché il massimale viene espresso in percentuale del reddito nazionale lordo, esso dipende dal tasso di crescita economica.

Il bilanciamento dei poteri tra le varie istituzioni europee per quanto riguarda l'adozione del bilancio comunitario è stata materia di discussione per un lungo periodo di tempo. Prima delle riforme del 1970 il Parlamento Europeo svolgeva un ruolo esclusivamente consultivo e le competenze in ambito di bilancio comunitario spettavano al Consiglio. A partire dal Trattato di Lussemburgo del 1970 e dal Trattato di Bruxelles del 1975, il Parlamento ha gradualmente acquisito maggiori poteri nell'ambito della procedura di bilancio. Le riforme del 1970-75 miravano ad indirizzare la procedura di bilancio comunitario verso un'ottica maggiormente sovranazionale ampliando e garantendo alle istituzioni comunitarie, in particolare al Parlamento e alla Commissione europea, sempre più poteri in merito. Il Trattato di Lussemburgo suddivideva le spese in due categorie: obbligatorie e non obbligatorie e ampliava il potere del Parlamento Europeo lasciando a questo la possibilità di adottare emendamenti e proporre modificazioni al progetto di bilancio presentato dalla Commissione e nel 1975 al Parlamento è stata conferita definitivamente la facoltà di respingere il bilancio²⁸. Ulteriori modifiche vennero stabilite attraverso il Trattato di Lisbona, il quale stabiliva che il Parlamento e il Consiglio dovessero decidere su un piano di parità in merito all'intero bilancio dell'UE²⁹. Il Trattato di Lisbona, inoltre, aboliva la distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie nel 2009 quando veniva semplificata la procedura di bilancio e resa più trasparente attraverso la procedura di codecisione di bilancio. La soppressione della distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie, ha consentito di applicare lo stesso trattamento a tutte le spese nell'ambito della stessa procedura. Le tappe che comprendono la procedura di adozione del bilancio comunitario sono definite dall'articolo 314 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea tuttavia, le istituzioni europee approvano ogni anno un calendario "pragmatico", in tempo utile prima dell'inizio della procedura di bilancio sulla base della prassi in vigore³⁰.

L'iter decisionale del bilancio comunitario è il seguente: la Commissione elabora una proposta contenente il progetto di bilancio e questa viene sottoposta all'approvazione del Consiglio e del Parlamento Europeo. Il Consiglio adotta la sua posizione e la comunica al Parlamento Europeo il quale ha la possibilità di approvare la proposta della Commissione, e di conseguenza viene approvato il progetto del bilancio, oppure il Parlamento può adottare emendamenti ed in questo caso il progetto

²⁸ Parlamento europeo, *La Storia del bilancio UE: Affari di bilancio, Dipartimento Tematico Affari di bilancio*, Direzione generale delle politiche interne dell'Unione PE 636.475-maggio 2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA\(2019\)636475_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_IT.pdf).

²⁹ Parlamento europeo, Note tematiche sull'Unione Europea, la procedura di bilancio, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/10/la-procedura-di-bilancio>, consultato in data 25/03/2021.

³⁰ *Ibidem*.

di bilancio sarà sottoposto all'approvazione di un Comitato di Conciliazione, questo è composto da un numero paritario da alcuni membri del Consiglio e da alcuni rappresentanti del Parlamento europeo. Il Comitato ha lo scopo di trovare un accordo comune per quanto riguarda la proposta di bilancio. In questa sede i membri del consiglio devono approvare la proposta attraverso il voto a maggioranza qualificata e i membri del parlamento attraverso una maggioranza assoluta. Se al termine del comitato di conciliazione non si giunge ad un accordo, la commissione dovrà sottoporre una nuova proposta.³¹

I fondi europei vengono distribuiti ai beneficiari secondo il principio di solidarietà, in base a questo principio gli Stati membri meno prosperi ricevono proporzionalmente di più rispetto agli Stati più prosperi. La gestione dei fondi europei vede come soggetti coinvolti nella gestione diverse figure: la Commissione europea ha un compito rilevante, questa infatti oltre a stilare le linee guida del piano finanziario pluriennale e quindi a proporre una proposta progettuale per il budget comunitario, è il soggetto che è responsabile in ultima istanza dell'esecuzione del bilancio. Più nello specifico la gestione dei fondi europei può attuarsi secondo quattro modalità. La prima è la gestione centralizzata diretta, con la quale i finanziamenti vengono spesi direttamente dallo staff della Commissione. Attività come la selezione dei vincitori degli appalti o delle sovvenzioni, il trasferimento dei fondi, il monitoraggio delle attività, ecc, tutte queste attività sono sotto il controllo diretto della Commissione. La seconda è la gestione centralizzata indiretta, con la quale la gestione dei fondi è delegata a organi esterni, spesso identificati nelle Agenzie. Esse si dividono in Agenzie Esecutive e Agenzie decentralizzate (ad esempio le Agenzie nazionali), hanno una loro personalità giuridica e sono collegate alla Commissione tramite un accordo. C'è poi la gestione condivisa, con la quale l'implementazione delle spese viene delegata agli Stati membri³². Simile a questa modalità è la gestione decentralizzata, per la quale la gestione delle spese viene affidata a paesi esteri non membri dell'Unione Europea. Infine nella gestione congiunta, la gestione delle risorse viene affidata ad organizzazioni internazionali o intergovernative che rispecchiano gli standard accettati a livello internazionale.

Le spese previste si sono modificate negli anni a seconda delle esigenze che di volta in volta si prefiggeva l'Unione Europa e gli Stati membri. Nel 1988 queste rappresentavano l'1,20 per cento del Pil in seguito alle decisioni di investire nel programma sul mercato interno, in particolare nella coesione all'interno delle regioni meno sviluppate. Nel 1993 tale cifra è salita all'1,28 per cento al

³¹ S. Hix and B. Hoyland, *The political system of the European Union*, CPI Group (UK) Lts, Croydon, 2011, pp. 223-224.

³² Commissione europea, Finanziamenti per modalità di gestione, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_it, consultato in data 22 giugno 2021.

fine di favorire maggiori investimenti nella coesione durante la preparazione dell'entrata in vigore dell'euro perdurato fino alla fine degli anni Novanta investendo in particolare sulle politiche interne, comprese ricerca e innovazione (R&I). Intronò agli anni 2000 invece si registrava una diminuzione in termini reali del bilancio all'1,08 per cento del PNL (Prodotto Nazionale Lordo). La riduzione del bilancio fu effettuata al fine di preparare i vecchi Stati membri all'adesione di nuovi paesi all'Unione europea. In questi anni sono aumentati gli importi destinati alle politiche interne, quali R&I, e all'aiuto preadesione, mentre è stata ridotta la spesa per il settore agricolo che negli anni aveva provocato tensioni, in particolar modo per un'eccessiva produzione per la quale la produzione cresceva eccessivamente rispetto alla domanda. In seguito all'allargamento dell'UE nel 2004, si è proceduto a un'altra riduzione della spesa nel 2007, quando si è registrato un lieve incremento per la "competitività", come è stata ridenominata la maggior parte delle politiche interne. Il totale combinato della spesa per agricoltura e sviluppo rurale è stato diminuito, mentre è stata introdotta una nuova rubrica scarsamente finanziata dedicata a cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia. Nel 2014 scendeva ancora la spesa in termini reali arrivando all'1,01 per cento del Pil e seguendo l'andamento precedente sono aumentati i finanziamenti per la competitività, segnatamente per la R&I, mentre sono calati i fondi per l'agricoltura³³. L'attuale periodo di programmazione previsto per il 2021-2027 ha dovuto considerare la crisi epidemiologica che l'Unione Europea si è trovata ad affrontare. Seppur in termini di spesa in termini reali la variazione non sia consistente, infatti la spesa in termini reali è rimasta pressoché dell'1,11 per cento del Pil, i cambiamenti più significativi sono da riferirsi alla redistribuzione dei vari programmi. Il prossimo bilancio a lungo termine coprirà sette settori di spesa e fornirà il quadro per il finanziamento per quasi 40 programmi di spesa dell'UE nei prossimi sette anni. Il grande obiettivo del nuovo quadro finanziario pluriennale è quello della ripresa.

1.2. La politica di coesione

Come accennato prima, sono differenti le modalità con cui vengono stanziati e percepiti i fondi dell'Unione Europea, di conseguenza è utile capire le differenze che ne stanno alla base. All'interno dei trattati dell'UE, uno dei principali obiettivi è quello di promuovere la cooperazione e la coesione degli stati sia a livello economico, sia a livello sociale al fine di ridurre le disparità tra le

³³ Parlamento europeo, *La Storia del bilancio UE: Affari di bilancio, Dipartimento Tematico Affari di bilancio*, Direzione generale delle politiche interne dell'Unione PE 636.475-maggio 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA\(2019\)636475_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_IT.pdf).

regioni e i gruppi sociali all'interno dell'Unione Europea. Le fondamenta per la politica di coesione sono state poste fin dalla firma dei trattati di Roma nel 1957. L'obiettivo del trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE) era quello di creare un mercato comune, all'interno del quale potessero circolare liberamente merci, persone, capitali e servizi. Il Trattato di Roma conteneva nel suo preambolo l'obiettivo generico di assicurare uno sviluppo armonioso delle economie degli Stati membri mediante "la riduzione delle differenze esistenti tra le varie regioni e dell'arretratezza di quelle meno favorite"³⁴. La politica di coesione indica un quadro politico di solidarietà a livello europeo grazie al quale centinaia di migliaia di progetti in tutta Europa beneficiano dell'aiuto di due fondi strutturali, ossia il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ed il Fondo Sociale Europeo (FSE), nonché del Fondo di Coesione.

La politica di coesione economica e sociale, nota anche come politica regionale dell'Unione Europea, descritta ufficialmente per la prima volta nell'Atto Unico Europeo del 1986, mira a ridurre il divario fra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Il Trattato di Lisbona introduce una terza dimensione e parla di "politica di coesione economica, sociale e territoriale"³⁵. Ciò significa che la politica di coesione deve anche andare in direzione di uno sviluppo territoriale più equilibrato e sostenibile. Tale politica rappresenta per l'Unione Europea uno dei pilastri fondamentali. Il raggiungimento della politica di coesione è stato possibile attraverso la volontà di creare un mercato unico europeo che fosse in grado di far convergere insieme realtà economiche e strutture sociali differenti gli uni dagli altri. Con le fasi di allargamento dell'Unione Europea e il concretizzarsi dell'idea di un mercato comune e di una moneta unica ha fatto sì che la politica di coesione assumesse sempre maggiore importanza e fosse cruciale per il raggiungimento degli scopi dell'UE. Coesione economica, sociale e territoriale sono diventati valori fondamentali dell'ordinamento europeo³⁶.

La politica di coesione viene realizzata attraverso lo stanziamento di specifici fondi, definiti "Fondi strutturali e di investimento europei" o più semplicemente "Fondi strutturali". Nel 1988 vengono stabilite quattro principi fondamentali per la politica di coesione: Il principio di addizionalità attraverso il quale le risorse comunitarie devono aggiungersi, e non sostituirsi alle spese nazionali di ogni Stato membro. Di conseguenza non è consentito sostituire risorse nazionali con risorse comunitarie. Tale principio è soggetto a verifica da parte della Commissione, o dello Stato

³⁴ Dal Preambolo del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, Trattato CEE, firmato a Roma il 25 marzo 1957.

³⁵ Luigi di Cataldo, *La politica di coesione e le minacce alla convergenza fra i paesi europei*, in «PandoraRivista», 8 settembre 2019, <https://www.pandorarivista.it/articoli/la-politica-di-coesione-e-le-minacce-alla-convergenza/> consultato il 2 luglio 2021.

³⁶ L'Unione Europea «promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri» Articolo 3 del Trattato sull'Unione europea (Versione consolidata) c 326/13, 26 ottobre 2012.

membro, prima, durante e dopo il periodo di riferimento. Un altro principio è quello del partenariato secondo il quale, la Commissione, i governi e le autorità regionali e locali devono definire assieme le fasi di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi destinati a finanziare e implementare la politica di coesione. Gli obiettivi, i contenuti dei programmi e la quantità di risorse necessarie per realizzarli sono il risultato di una visione condivisa³⁷. Le politiche comunitarie riguardanti i finanziamenti europei (sia diretti che indiretti) insistono molto su tale principio, poiché si ritiene che la stretta collaborazione tra i soggetti favorisca il conseguimento di risultati migliori e lo scambio di buone pratiche ed esperienze. Tale principio viene ripreso, con delle differenze, pure nei finanziamenti a gestione diretta. Il principio di concentrazione si focalizza su tre aspetti principali: la concentrazione delle risorse, la concentrazione degli sforzi e la concentrazione della spesa. Questo principio si differenzia tra il concetto di concentrazione tematica: per la quale occorre focalizzare l'uso delle risorse su determinati obiettivi e il temine di concentrazione geografica, in cui l'attenzione è posta sulle aree geografiche circoscritte. Infine il principio di programmazione consiste nell'elaborazione di piani di sviluppo pluriennali, decisi in accordo con tutti i soggetti coinvolti negli interventi quali: Commissione, Stato, Regioni, da svolgersi in un arco di tempo definito³⁸. La politica di coesione è una combinazione tra una classica politica di redistribuzione e una politica che punta ad ottenere dei vantaggi a livello di efficienza sul mercato unico, questa è prima di tutto una politica regionale in cui i trasferimenti delle risorse avvengono a livello sub-statale e non attraverso un puro federalismo fiscale in questo senso emerge la governante multilivello dell'Unione Europea che fa sì che le regioni stesse possano comunicare direttamente con le istituzioni europee, così come gli stessi fondi vengano trasferiti alle regioni piuttosto che passare prima dai governi nazionali.

1.3. I finanziamenti a gestione indiretta: i fondi strutturali

L'Unione Europea ad oggi comprende 27 Stati membri, ed ogni paese all'interno di questa costituisce una realtà unica dove per esempio il PIL e la crescita demografica possono variare notevolmente. L'Unione Europea si estende su oltre 4 milioni di km² e conta 446 milioni di

³⁷ Commissione europea, Partenariato nella politica di coesione, consolidamento delle attività di attuazione di questo principio chiave, in «Panorama Inforegio» Estate 2012, n°42, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag42/mag42_it.pdf.

³⁸ European Commission, *Principles, Several key principles underpin cohesion policy*, https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/how/principles/, consultato di in data 28 aprile 2021.

abitanti³⁹. Di conseguenza quando si parla di Unione Europea ci si riferisce all'esistenza di notevoli diversità geografiche, culturali, storiche che si riscontrano non solo da paese a paese ma anche all'interno degli stessi, basti pensare per esempio al caso italiano in cui le regioni presentano notevoli differenze. Ridurre i divari tra i paesi e le regioni dell'Europa è sempre stato uno dei principali obiettivi che l'Unione Europea si è posta. Proprio sulla scia di questo obiettivo è nata e si è sviluppata la cosiddetta politica regionale altresì chiamata politica di coesione con lo scopo di ridurre il divario esistente per raggiungere uno sviluppo economico, sociale, e territoriale equilibrato. La politica di coesione veniva realizzata attraverso lo stanziamento di specifici fondi chiamati Fondi strutturali.

Nel 1999 i fondi strutturali venivano riformati e venivano stilati tre obiettivi a cui questi avrebbero dovuto mirare tra cui: promuovere lo sviluppo e gli aggiustamenti strutturali nelle regioni; combattere gli aggiustamenti strutturali nelle regioni con industrie, servizi, agevolando il settore della pesca e dell'agricoltura e modernizzare le infrastrutture basate sulle risorse umane come ad esempio l'educazione⁴⁰. Nel periodo di programmazione 2014-2020 gli obiettivi sono scesi a due: l'obiettivo di investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, che rappresenta la componente principale dell'allocazione dei fondi strutturali e l'obiettivo "cooperazione territoriale europea", che prevede la realizzazione di progetti congiunti tra i territori dei diversi Stati membri finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo regionale.

Il budget destinato a questi fondi viene speso attraverso un sistema di responsabilità condivisa tra la Commissione europea e le autorità degli Stati membri, sono definiti tali proprio perché il rapporto tra il beneficiario finale non è diretto ma viene mediato dalle autorità nazionali, regionali o locali che hanno il compito di gestire le risorse comunitarie, programmare gli interventi ed emanare bandi. In questo senso prende forma la *governance* multilivello già accennata prima per la politica di coesione. I Fondi strutturali o programmi indiretti vengono quindi finanziati dalla Commissione europea ma vengono gestiti dalle autorità nazionali. La Commissione svolge anche il compito di monitoraggio potendo effettuare delle verifiche attraverso un sistema di controllo⁴¹. La caratteristica dei fondi strutturali è quella di coinvolgere gli attori nazionali e regionali nella loro gestione e nel loro utilizzo. L'ammontare che viene messo a disposizione è dato dalla somma di un contributo

³⁹ Unione Europea, Vivere nell'Europa, https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_it, consultato in data 23 giugno 2021.

⁴⁰ S. Hix and B. Hoyland, *The political system of the European Union*, CPI Group (UK) Lts, Croydon, 2011, p. 231.

⁴¹ G. Bartolomei e A. Marozzi, *I Fondi Europei 2014-2020 Guida operativa per conoscere ed utilizzare i fondi europei*, II edizione, Roma.

proveniente dal bilancio comunitario e di un contributo proveniente dal bilancio del singolo paese che beneficerà.

L'unione europea ha quattro differenti fondi strutturali: Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) veniva stabilito nel 1975 con lo scopo di modificare le disuguaglianze nel settore agricolo, nella disoccupazione e nei mutamenti dei processi industriali nel tempo gli obiettivi si sono andati modificando in parallelo ai tempi e alla strategia che di volta in volta si poneva l'UE. Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è uno dei principali strumenti finanziari della politica di coesione dell'UE e ha tra i suoi obiettivi quello di contribuire ad appianare le disparità esistenti fra i diversi livelli di sviluppo delle regioni europee e di migliorare il tenore di vita nelle regioni meno favorite. Le risorse vengono ripartite tra tre diverse categorie di regioni: le regioni più sviluppate, con un PIL pro capite superiore al 90 per cento della media dell'UE; le regioni in transizione, con un PIL pro capite compreso tra il 75 per cento e il 90 per cento della media dell'UE; le regioni meno sviluppate, con un PIL pro capite inferiore al 75 per cento della media dell'UE⁴².

Per raggiungere gli obiettivi dettati dalla strategia Europa 2020, nel periodo 2014-2020 il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale si poneva tra gli obiettivi la ricerca e l'innovazione, avanzare nelle tecnologie, la competitività delle piccole e medie imprese e la riduzione delle emissioni di carbonio in linea con i trattati internazionali firmati dai vari Stati dell'Unione Europea. Durante il quinto periodo di programmazione l'Europa destina alla politica di Coesione 350 miliardi di euro, pari al 32,5 per cento dell'intero bilancio generale dell'Unione Europea⁴³. Dopo la seconda fase di allargamento dell'Unione Europea, come precedentemente affermato, la realtà territoriale diventa centrale nella politica di coesione. Come affermato da Luigi di Cataldo all'interno del suo articolo «La coesione economica condiziona quella sociale e viceversa. La coesione territoriale è piuttosto un presupposto alle prime, poiché l'organizzazione e la pianificazione del territorio su scala europea rendono possibile l'implementazione di politiche coordinate, più efficienti ed efficaci. Inoltre, attua concretamente il principio di uguaglianza tra cittadini a prescindere dall'appartenenza nazionale ma in quanto membri dell'Unione»⁴⁴. A ragion di questo, nella programmazione 2014-2020 si inserisce l'obbligo per il Fondo europeo di sviluppo regionale di destinare almeno il 5 per cento alle politiche del territorio come ad esempio le problematiche proprie delle aree urbane attraverso interventi integrati gestiti dalle città, con particolare attenzione alle aree svantaggiate e periferiche. Il FESR,

⁴² Parlamento europeo, Note tematiche sull'Unione Europea, Il fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/95/il-fondo-europeo-di-sviluppo-regionale-fesr->, consultato il 16 giugno 2021.

⁴³ Ibidem

⁴⁴ Luigi di Cataldo, *La politica di coesione e le minacce alla convergenza fra i paesi europei*, in «PandoraRivista», 8 settembre 2019, <https://www.pandorarivista.it/articoli/la-politica-di-coesione-e-le-minacce-alla-convergenza/>, consultato il 2 luglio 2021.

insieme ad altri programmi indiretti come il Fondo sociale Europeo, va a finanziare alcuni dei principali Programmi come i Programmi Operativi Regionali, documenti che declinano, per settori e territori, le priorità strategiche che lo Stato membro ha manifestato all'interno dell'Accordo di Partenariato⁴⁵.

Un altro importante fondo indiretto è il Fondo Sociale Europeo (FSE) che veniva creato nel 1960 e rappresenta il più importante strumento finanziario per la politica sociale dell'Unione Europea avendo il compito di fornire supporto finanziario per sostenere la creazione di posti di lavoro e quindi incrementare i livelli di occupazione e la qualità degli stessi. Il Fondo Sociale Europeo investe in particolar modo sulle persone con l'attenzione specifica all'esclusione sociale e al miglioramento delle opportunità di formazione e occupazione⁴⁶. I beneficiari di questo fondo sono principalmente i giovani disoccupati, persone appartenenti a gruppi svantaggiati o in condizioni di vulnerabilità e persone a rischio di povertà. Almeno il 20 per cento degli investimenti del Fondo sociale europeo viene destinato ad attività dirette a migliorare l'inclusione sociale e nel contrasto alla povertà. Essendo inseriti nell'ambito dei finanziamenti indiretti, vengono definiti e lanciati a livello regionale. Attraverso i fondi strutturali si esplica la legittimazione democratica dell'UE che si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità in base ai quali le decisioni devono essere prese ad un livello più vicino possibile ai cittadini. La politica di Coesione ed i fondi strutturali conferma pienamente questi principi attraverso il sistema della *governance* multilivello che permette a regioni ed enti locali di comunicare direttamente con le istituzioni europee. Tale politica è pensata al fine di consentire alle realtà territoriali di contribuire al raggiungimento degli obiettivi europei secondo la propria situazione specifica.

Come funzione per tutti gli altri fondi, anche il Fondo Sociale Europeo definisce i propri obiettivi in base al contesto storico e alla strategia definita dall'Unione Europea. Con la programmazione 2021-2020 il Fondo Sociale Europeo si modifica e si fa portatore dei valori fondamentali dell'Unione Europea. Inoltre nascono alcuni volti nuovi come il FSE Plus che si vedrà in modo più approfondito nel capitolo successivo. Gli obiettivi dei nuovi finanziamenti andranno nella nuova direzione definita dall'Europa attraverso il Next Generation EU che punta a rendere l'Europa verde, digitale e resiliente.

Il Fondo Europeo di sviluppo rurale (FEASR) è un altro fondo strutturale storico dell'Unione Europea. Questo agisce nell'ambito della Politica agricola comune conosciuta come PAC, la prima

⁴⁵ Agenzia per la Coesione Territoriale, Programmi operativi regionali e nazionali 2014-2020. <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/le-risorse-e-i-fondi/programmi-operativi-regionali-nazionali-2014-2020/>, consultato il 3 luglio 2021.

⁴⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Fondo Sociale Europeo 2014-2020, consultato il 6 luglio 2021.

vera politica sovranazionale dell'UE⁴⁷. Il FEASR venne inserito per la prima volta nel quadro politico dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) con la programmazione 2014-2020. Gli obiettivi che il fondo persegue sono stati concentrati in tre differenti ambiti tematici tra cui: migliorare la competitività del settore agricolo; garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali e promuovere azioni per il clima, raggiungere uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, compresa la creazione e il mantenimento di posti di lavoro⁴⁸. Con la nuova programmazione 2021-2027 il Fondo europeo di sviluppo rurale beneficerà di un ammontare aggiuntivo di 8,1 miliardi di euro derivanti dal nuovo pacchetto per la ripresa che aiuterà ad affrontare le sfide poste dalla pandemia di COVID-19.

1.4. I programmi comunitari: fondi a gestione diretta

I fondi a gestione diretta sono programmati ed erogati da parte delle direzioni generali e della Commissione europea e hanno l'obiettivo di supportare la definizione e l'implementazione di politiche comuni in settori strategici quali per esempio; ricerca e innovazione tecnologica, l'ambiente, l'imprenditorialità, questi si contraddistinguono per la loro natura politica e transnazionale. La definizione di un programma comunitario (e di conseguenza, la scelta delle proposte progettuali finanziabili) costituisce un atto politico dell'Unione Europea⁴⁹. I programmi comunitari a gestione diretta offrono la possibilità di finanziare progetti mirati a sostenere determinati settori strategici per lo sviluppo economico dell'Unione, come ambiente, l'istruzione, la ricerca e richiedono uno sforzo in ottica transnazionale il quale prevede di coinvolgere partner appartenenti a più paesi, per dimostrare che il progetto è in grado di produrre un impatto sull'insieme dell'Unione.

L'origine dei programmi a gestione diretta deriva dalle politiche interne dell'UE, esse hanno carattere trasversale e di conseguenza il fine è quello di apportare vantaggi a tutti i cittadini dell'Unione. Il dibattito politico europeo prende forma e si concretizza attraverso la creazione di vari strumenti aventi un grado di specificità e di operatività sempre maggiori. La legislazione comunitaria

⁴⁷ Simon Hix and Bjorn Hoyland; *The political system of the European Union*, CPI Group (UK) Lts, Croydon, 2011, p. 224.

⁴⁸ Commissione europea, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/e/european-agricultural-fund-for-rural-development, consultato il 26 giugno 2021.

⁴⁹ Guida all'europrogettazione, I programmi UE, I programmi comunitari: cosa sono e quali sono, <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/categorie-finanziamento-2021-2027/programmi-ue/>, consultato in data 26 maggio 2021.

inizia a prendere forma attraverso riflessioni e consultazioni su temi generali che vengono poi trascritti nei Libri verdi. Da tale pubblicazioni possono essere poi redatti i Libri bianchi, contenenti le proposte della commissione per azioni comunitarie in campi specifici. Se poi il Consiglio accoglie il libro bianco, potrebbe poi attuarsi lo sviluppo di un programma d'azione, rappresentante una comunicazione della Commissione agli altri organi comunitari interessati.

I programmi comunitari hanno un'allocazione totale di più di 200 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 e coprono una gamma estremamente ampia in termini di tematiche, di categorie di beneficiari e di modalità d'intervento. Vengono anche definiti programmi tematici o programmi settoriali o fondi europei a gestione diretta proprio in virtù della loro natura politica e di perseguimento degli obiettivi dell'Unione Europea⁵⁰.

È la Commissione a gestire i fondi senza alcuna opera di concentrazione con gli Stati membri o le regioni, di conseguenza i beneficiari degli stanziamenti ricevono le somme spettanti direttamente dall'ente comunitario. Allo stesso modo tutte le procedure di selezione, assegnazione, controllo e audit dei progetti sono di responsabilità della Commissione europea. La Commissione può però delegare la gestione diretta dei programmi ad Agenzie esecutive o nazionali, decentrando in questo modo l'amministrazione dei programmi stessi. I programmi gestiti dalle direzioni generali hanno di solito durata pluriennale e l'erogazione degli stanziamenti avviene attraverso la pubblicazione periodica di bandi⁵¹. I finanziamenti elargiti appartengono a voci del bilancio europeo espressamente dedicate, quindi ogni programma avrà una voce precisa nel budget annuale, dalla quale si potranno ricavare gli importi disponibili per gli anni in corso.

Una caratteristica peculiare dei fondi a gestione diretta deriva dal fatto che, in base al principio di sussidiarietà, tramite la gestione accentrata dei programmi si mira a favorire il raggiungimento dei migliori risultati delle politiche a livello europeo, piuttosto che a livello di singolo Stato membro, e questa è anche la caratteristica che li differenzia dai fondi a gestione indiretta che mirano invece al raggiungimento degli obiettivi e dei miglioramenti nei vari contesti locali. I finanziamenti diretti possono essere divisi in due gruppi: i programmi europei che permettono agli Stati membri di cooperare tra di loro, molti di questi programmi prevedono anche la partecipazione dei paesi della zona di libero scambio e dei Paesi candidati e i programmi di assistenza esterna che rappresentano il quadro legislativo dell'assistenza esterna UE nei confronti dei paesi coinvolti dalla Politica europea di vicinato (PEV)⁵². Per quanto riguarda i beneficiari dei

⁵⁰ *Ibidm.*

⁵¹ Commissione Europea, Finanziamenti per modalità di gestione, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_it, consultato in data 22 giugno 2021.

⁵² G. Bartolomei e A. Marozzi, *I Fondi Europei 2014-2020 Guida operativa per conoscere ed utilizzare i fondi europei*, II edizione, Roma.

progetti questi variano di volta in volta a seconda del tipo e delle finalità del programma di riferimento, questi possono essere imprese, enti locali, organizzazioni non governative, associazioni ecc. inoltre i progetti devono essere presentati da partenariati composti da diversi soggetti di differenti paesi europei al fine di rispettare il requisito della trans nazionalità e la composizione minima del partenariato può variare a seconda dei programmi. Un altro principio che viene sottolineato dei fondi a gestione diretta è quello del “valore aggiunto europeo”, ovvero la capacità del dato progetto a contribuire al raggiungimento dell’obiettivo di interesse generale europeo. Il periodo di finanziamento di programmi a gestione diretta 2014-2020 costituiva una delle azioni centrali per il raggiungimento della Strategia Europa 2020 mirando a promuovere un’economia basata sulla conoscenza e l’innovazione.

Con la nuova programmazione anche i fondi comunitari sono stati investiti da numerose novità. Alcuni dei programmi storici dell’Unione si sono consolidati maggiormente, come ad esempio Erasmus+ e Horizon Europe, che hanno visto accrescere il loro ammontare grazie ai fondi derivanti dal nuovo strumento pensato dalla Commissione per far fronte alla pandemia⁵³.

Il programma Erasmus è una delle pietre miliari dell’Unione Europea, venne ideato e costruito per la prima volta da Sofia Corradi, pedagogista italiana, che spinta da una forte ideologia federalista, si batte per il riconoscimento dei crediti tra le università europee durante gli anni in cui lavorava come consulente nell’Associazione dei Rettori italiani. Il primo programma Erasmus venne lanciato per la prima volta 1987 e da allora ha accresciuto la sua importanza ed è diventato un simbolo dell’Unione Europea nell’ambito delle Università europee e non solo. Sin dal primo anno aderirono al progetto undici Paesi membri (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna) permettendo la mobilità di 3200 studenti⁵⁴. Nel corso del tempo, Erasmus si è evoluto, configurandosi come un ventaglio di opportunità rivolte ad un target sempre più ampio, come la formazione professionale, istruzione scolastica e pratiche di apprendimento non formale, come per esempio lo sport. Il programma fa propri i valori fondanti dell’Unione e per questo compie un ruolo importante nel promuovere l’inclusione sociale.

Considerato un programma faro dell’Unione Europea è stato coinvolto nelle recenti crisi che l’Unione ha dovuto affrontare negli ultimi anni come per esempio la Brexit che porterà all’uscita dell’Regno Unito ad uno dei programmi storici dell’UE. D’altra parte però con la nuova programmazione del quadro finanziario pluriennale il Programma Erasmus+ vede crescere la sua

⁵³ Parlamento europeo, Il Parlamento europeo approva il rinnovato e più inclusivo Erasmus+, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20210517IPR04109/il-parlamento-europeo-approva-il-rinnovato-e-piu-inclusivo-erasmus>, consultato il 12 luglio 2021.

⁵⁴ Commissione europea, Da Erasmus a Erasmus+: 30 anni di storia, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_17_83, consultato in data 28 giugno 2021.

dotazione di quasi il doppio rispetto al periodo precedente⁵⁵, ampliando in questo modo le sue opportunità e i suoi orizzonti per il futuro.

Moltissimi sono i programmi a gestione diretta dell'Unione Europea, e con il nuovo periodo di programmazioni nascono volti nuovi e si modificano alcuni dei programmi faro, seguendo gli obiettivi proposti per la nuova strategia europea. Da un lato alcuni cambiamenti erano già in programma con la fine della quinta programmazione pluriennale e il lancio del Green Deal Europeo da parte della neoeletta presidentessa della Commissione Ursula von der Leyen, d'altro canto però la pandemia ha imposto nuove sfide e richiesto soluzioni condivise passate attraverso una nuova programmazione europea.

I programmi comunitari, per la loro relazione diretta con la Commissione Europea e i loro caratteri transnazionali hanno un ruolo essenziale per le istituzioni europee, in grado di diffondere valori comuni e permettere lo scambio di buone pratiche tra i paesi membri e migliorare le strategie di *governance* dell'Unione.

⁵⁵ «Gli eurodeputati hanno adottato in via definitiva Erasmus+ per il 2021-2027 (...) Il programma vedrà i suoi finanziamenti quasi raddoppiati nel periodo 2021-2027 (oltre 28 miliardi di euro) rispetto ai sette anni precedenti (14,7 miliardi di euro).», 19 maggio 2021, tratto da «La Repubblica», https://www.repubblica.it/esteri/2021/05/19/news/piu_ricco_e_inclusivo_il_programma_erasmus_il_parlamento_europeo_raddoppia_i_finanziamenti-301735982/, consultato il 21 luglio 2021.

CAPITOLO 2

La programmazione europea per far fronte alle crisi

In questi ultimi anni l'Unione Europea si è trovata di fronte ad un contesto geopolitico complesso. Il 2020 già prima di questi eventi segnava l'anno in cui si sarebbe dovuti passare dal quinto al sesto quadro finanziario pluriennale e questo passaggio è stato inserito in un contesto particolare in cui ritornano ancora i temi di un'Unione Europea divisa tra internazionalismo e sovranazionalismo.

In questo periodo le crisi affrontate dall'Unione sono state molteplici e i fondi europei sono stati un importante strumento con cui le istituzioni europee hanno cercato di arginarle. Prima ancora della pandemia di Covid-19 una crisi che ha scosso l'Unione Europea è stata l'uscita del Regno Unito dall'Unione, modificando l'assetto dell'UE e dei finanziamenti europei.

2.1. La risposta europea alla Brexit

La vicenda della Brexit è stata non poco travagliata e ha coinvolto le istituzioni comunitarie e quelle britanniche per quasi cinque anni; questa ha apportato notevoli cambiamenti ed ha fatto emergere molte tematiche di cui doversi occupare come i tanto dibattuti accordi sui diritti della pesca e le antiche dinamiche tra i rapporti tra Inghilterra ed Irlanda del Nord. Questi cambiamenti hanno scosso anche il mondo dei finanziamenti europei. Nuovi accordi sono stati firmati e cercherò qui di fare un cenno alle tappe significative del rapporto tra Regno Unito e Unione Europea per concentrarmi sulle novità che questa ha apportato tra il vecchio e il nuovo quadro finanziario pluriennale.

Il tema della Brexit prende piede il 23 giugno del 2016 quando David Cameron indice il referendum per l'uscita o la permanenza del Regno Unito in Europa. Al referendum vince il “*leave*” con il 51,9% dei voti rispetto al 48,1% del “*remain*”⁵⁶. Il referendum fu sostenuto in particolare dai partiti conservatori che hanno fatto leva sull'insofferenza dei contributi che il Regno Unito era costretta a versare all'Unione Europea, l'altra motivazione faceva leva invece sull'immigrazione, tema particolarmente sentito negli ultimi anni che si ritrova, non solo in Inghilterra, ma in vari populismi europei. L'anno dopo iniziano i negoziati attraverso una notifica formale presentata dalla nuova prima ministra inglese Theresa May la quale ha cercato di applicare per la prima volta l'articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea che afferma che «Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione»⁵⁷.

Dopo un lungo percorso in cui non si conoscevano le modalità con cui il Regno Unito sarebbe uscito dall'UE ovvero attraverso un “*Hard Brexit*” o “*Soft Brexit*” ovvero la possibilità di iniziare il processo di recessione con o senza un accordo che regolasse i rapporti sulle questioni più rilevanti nell'ottobre del 2019 viene presentato il nuovo accordo sulla Brexit che viene approvato a gennaio 2020 con il quale si dà avvio al processo di recessione dello Stato. Nell'ambito del Piano finanziario pluriennale l'accordo si stipula che, dopo un periodo di transizione, che comprende l'intero anno 2020, il 1 gennaio del 2021 il Regno Unito lascia il mercato unico ed esce dall'unione doganale, in questo modo si pone fine alla libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali con l'Unione Europea. Come afferma l'articolo 137 sull' “Accordo sul Recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione Europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica” (2019/C 384I/01), le organizzazioni britanniche hanno la possibilità di continuare a partecipare ai progetti periodo di programmazione 2014-2020. Il trattato definisce infatti che «i programmi e le azioni dell'Unione impegnati nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 (“QFP 2014-2020”) o delle precedenti prospettive finanziarie, sono eseguiti nel 2019 e 2020 per quanto riguarda il Regno Unito in base al diritto dell'Unione applicabile»⁵⁸.

Le cose cambiano con la programmazione 2021-2027 con la quale si entra ufficialmente nell'anno in cui il Regno Unito esce dal sistema del bilancio comunitario. L'articolo 132 dell'accordo di recesso afferma che «il Regno Unito è considerato paese terzo ai fini dell'attuazione

⁵⁶Jacopo Ottaviani, *Cinque grafici per capire meglio i risultati del referendum sulla Brexit*, in «Internazionale» 24 giugno 2016, <https://www.internazionale.it/notizie/jacopo-ottaviani/2016/06/24/regno-unito-brexit-grafici>, consultato il 16 giugno 2021.

⁵⁷ Articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea, c 326/13, 26 ottobre 2012.

⁵⁸ Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione Europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica 2019/C 384 I/01, 12 novembre 2019.

di attività e programmi dell'Unione impegnati nell'ambito del quadro finanziario pluriennale che si applica dal 2021»⁵⁹, in questo modo esce dalla programmazione salutando molti programmi a cui fino ad ora aveva aderito. Seppur possa continuare a prendere parte ai contesti di progettazione europea, come da tradizione dov'è previsto il coinvolgimento di paesi terzi, le organizzazioni britanniche potrebbero essere considerate alla stregua di questi e potrebbero non essere più ammesse organizzazioni del Regno Unito a svolgere il ruolo di capofila di progetti.

Dibattuto in questo ambito è stata la tematica di lasciare alcuni dei programmi più importanti per l'Unione e per lo stesso Regno Unito. A dicembre 2020 viene presa la decisione per la quale il Regno Unito lascerà il programma Erasmus+, come annunciato dal Primo Ministro Boris Johnson durante la conferenza stampa in cui viene presentato l'accordo sugli scambi e la cooperazione tra UE e il Regno Unito (Brexmas). Il Regno Unito rappresenta per il programma Erasmus una delle mete più ambite, per il periodo di finanziamento il Regno Unito ha ricevuto dal suddetto programma 1 miliardo di euro volti a sostenere il programma di mobilità e scambio degli studenti europei, inoltre sono stati disposti anche fondi extra per assicurare che il programma fosse pianamente inclusivo e permettesse anche alle persone che provengono da contesti meno favoriti, o alle persone con disabilità, la possibilità di parteciparvi. Come annunciato dal Primo Ministro il programma Erasmus sarà sostituito nel Regno Unito dal programma Turing Scheme, dal nome del noto matematico britannico. Questo dovrebbe avere inizio a settembre 2021 e consentirà agli studenti britannici di frequentare non solo università europee ma, come riferito dal Primo Ministro, «le migliori università del mondo». Alcuni dubbi a riguardo sono arrivati in particolare dall'European Union Committee della House of Lords la quale all'interno di un report esprime alcune perplessità rimarcando che i vantaggi derivanti dal Erasmus possano essere difficilmente replicabili attraverso un programma nazionale come quello proposto da Boris Johnson, non contando il fatto che il Turing Scheme possa essere più escludente rispetto al programma comunitario. «Senza finanziamenti Erasmus, (...) siamo particolarmente preoccupati che perdere l'accesso al programma colpirebbe in modo sproporzionato le persone provenienti da contesti svantaggiati e quelli con esigenze mediche o disabilità»⁶⁰. Al momento inoltre manca al programma Turing la previsione di fondi a sostegno degli studenti in entrata e considerando anche i costi (come assicurazione sanitaria e visto) che dal 2021 saranno necessari per studiare nel Regno Unito, sembra che il Turing Scheme sia meno competitivo del

⁵⁹ Commissione europea, L'accordo di recesso UE- Regno Unito, https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_it, consultato il 13 luglio 2021.

⁶⁰ House of Lords, European Union Committee 28th Report of Session 2017-2019, Brexit: the Erasmus and Horizon Programmes.

programma Erasmus+⁶¹. La decisione di abbandonare il programma Erasmus tuttavia non coinvolgerà gli studenti e gli istituti dell'Irlanda del Nord, i quali rimarranno all'interno come è stato dagli anni della sua adesione all'Unione. Dublino infatti si è presa la responsabilità di versare i contributi a sostegno del programma Erasmus anche per la parte dei cittadini dell'Irlanda del Nord.

Il Regno Unito tuttavia non abbandonerà tutti i programmi comunitari, ma rimarrà in quei programmi che ritiene strategici come Horizon Europe, EURATOM, ITER e Copernicus a cui si aggiunge il sistema di sorveglianza e tracciamento satellitare dell'Unione Europea (SST). Per definire le condizioni che permetteranno al Regno Unito di continuare a partecipare ad alcuni programmi comunitari non sono state definite regole *ad hoc* ma è stato usato il quadro giuridico esistente per la partecipazione dei paesi terzi che comprende norme in materia di contributi finanziari, che devono essere equi e appropriati; disposizioni per una sana gestione finanziaria; equo trattamento dei partecipanti; adeguati meccanismi di consultazione. Lasciare il programma Horizon Europe avrebbe comportato un grande sacrificio per il Regno Unito, questo infatti conta una delle più alte quote di partecipazione al programma con il 12,8% senza dimenticare che attraverso questo il Regno Unito ha beneficiato di 5,7 miliardi di sovvenzioni, ponendosi al secondo posto, dopo la Germania come paese destinatario di tali fondi con il 15,2% dei finanziamenti per l'intera programmazione Horizon⁶².

2.2. La risposta europea alla crisi epidemiologica

Come lo ha definito Cas Mudde in un articolo dell'«Internazionale», il 2021 si apre per l'Europa come l'anno dei post: post Brexit, post Trump, post Merkel e post Covid-19⁶³ anche se su questo argomento ancora ci sarà da discutere.

⁶¹ Marta Desantis, *Erasmus ed effetto Brexit : Londra abbandona il programma* pubblicato il 16.03.2021 e aggiornato il 16.05.2021, tratto da «Ius in Itiner», <https://www.iusinitinere.it/erasmus-ed-effetto-brexite-londra>, consultato il 14 luglio 2021.

⁶² House of Lords, European Union Committee 28th Report of Session 2017-2019, Brexit: the Erasmus and Horizon Programmes.

⁶³ Cas Muddle, *Nel 2021 L'Europa deve guardare avanti*, in «Internazionale», 10 gennaio 2021, <https://www.internazionale.it/opinione/cas-mudde/2021/01/10/europa-2021>, consultato in data 11 luglio 2021.

La crisi sanitaria ha fatto la sua prima comparsa in Cina alla fine nel 2019 e si è estesa in Europa fin dall'inizio del 2020 colpendo in modo differente e con diverse tempistiche le varie zone del Continente. Il primo paese europeo in cui si è registrata la diffusione del virus è stata l'Italia, che è stato uno dei paesi più colpiti e con maggiori ripercussioni sia a livello sanitario sia a livello economico, e in un primo momento la risposta europea si è fatta attendere. La crisi pandemica ha messo in evidenza sia i punti deboli che i punti di forza dell'Unione Europea, *in primis* l'attuale assetto istituzionale e i meccanismi di *governance* hanno fatto emergere alcuni limiti nella gestione della crisi pandemica, in particolar modo all'inizio della pandemia i meccanismi intergovernativi hanno reso frammentaria e disomogenea la gestione della crisi sanitaria sul continente⁶⁴. In particolar modo la fase iniziale della diffusione epidemiologica ha fatto emergere la propensione degli Stati membri a chiudersi in se stessi e a prediligere forme intergovernative o molto più spesso si è fatto affidamento alla collaborazione bilaterale. Tuttavia il fatto che la risposta d'impatto sia stata quasi del tutto nazionale non deve sorprendere. La crisi ha interessato in un primo momento il sistema sanitario ha destabilizzato una risposta coesa da parte dell'Unione europea, secondo il catalogo di competenze stabilito tra l'UE e gli Stati membri, il sistema sanitario infatti rimane in quei pilasti che ciascuno Stato amministra da sé di conseguenza anche per l'Europa sarebbe stato difficile improvvisare una risposta comune. In questo contesto infatti gli Stati hanno avocato a sé competenze esclusive in ambito sanitario. Come stabilito dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) l'articolo 168 lascia pochi dubbi alle interpretazioni: in base al principio di sussidiarietà a livello europeo è dedicata la mera consultazione in ambito sanitario, salvaguardando la sovranità nazionale in materia di sanità pubblica⁶⁵.

D'altra parte con una crisi che ha avuto tutte le caratteristiche per poter essere definita transnazionale e in un Europa così interconnessa non ci si poteva aspettare che non vi fosse la necessità di intraprendere un'azione coordinata da parte delle istituzioni europee e degli stessi Stati membri i quali hanno sentito la necessità di un'azione decisiva e coordinata da parte dell'Unione Europea.

Già prima della crisi pandemica il 2020 segnava l'anno in cui si sarebbe dovuto approvare in via definitiva il bilancio a lungo termine dell'Unione Europea, tuttavia il sesto quadro pluriennale per il periodo di riferimento 2021-2027 è stato adottato in un clima politico complesso ed è stato

⁶⁴ M. Ceron, C.M. Palermo, V. Salpietro, *Limiti e prospettive della gestione europea durante la pandemia di Covid-19*, in «Biblioteca della libertà», LV, maggio-agosto 2020, n. 228.

⁶⁵ Cas Muddle, *Nel 2021 L'Europa deve guardare avanti*, in «Internazionale», 10 gennaio 2021, <https://www.internazionale.it/opinione/cas-mudde/2021/01/10/europa-2021> consultato in data 11 luglio 2021.

ripensato e modificato per includere una risposta coesa alla pandemia che ha fatto vacillare gli Stati fin dall'inizio dell'anno. Formalmente il processo per l'approvazione del QFP è iniziato nel maggio del 2018 con la prima proposta da parte della Commissione e la prima risoluzione in materia da parte del Parlamento europeo. Durante l'elaborazione del quadro finanziario pluriennale è seguito un periodo di avvicendamento istituzionale che ha rallentato gli avanzamenti del bilancio comunitario. A maggio 2019 in seguito alle elezioni, il Parlamento europeo cambia faccia e dopo alcuni mesi nel periodo di maggio segue la nomina della nuova Commissione europea. Il ritardo nella nomina e nell'avvio dei lavori della nuova Commissione europea è stato causato dalla mancata conferma di alcuni candidati da parte del Parlamento e dalle complicazioni legate alla Brexit come la mancata nomina di un commissario da parte del Regno Unito. L'attuale presidentessa della Commissione Ursula von der Leyen è stata eletta il 16 luglio, e la nuova composizione costituirà la leadership politica della Commissione europea che resterà in carica per cinque anni fino al 2024⁶⁶ e avrà il compito di accompagnare l'apertura e la prima fase del periodo di programmazione dei fondi comunitari 2021.2027.

La nuova Commissione, così come le altre istituzioni comunitarie, hanno in questo periodo dovuto affrontare e ripensare il bilancio comunitario in modo da far fronte alla crisi pandemica che ha colpito il tessuto sociale ed economico dell'Unione nel suo insieme, ed ha suscitato una risposta ad ampio raggio da parte delle istituzioni europee. E la risposta ad ampio raggio ha compreso meccanismi mai utilizzati fino ad oggi che in un certo senso possono far intravedere un cambio di *governance* dell'UE in senso più sovranazionale. Le proposte per far fronte alla crisi sono state molteplici in particolar modo all'inizio della crisi quando le istituzioni e i governi degli Stati membri hanno iniziato a pensare ad immediate soluzioni come ad esempio l'utilizzo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) al quale si sono opposti molti dei governi degli Stati membri per paura di un ritorno alla politica di austerità che ha seguito la risposta alla crisi finanziaria del 2008. Tuttavia in questo senso l'Unione Europea ha reagito in modo totalmente differente per far fronte ad una crisi che non coinvolgeva solo l'ambito economico, ma che colpiva l'intero tessuto sociale degli Stati.

Per far fronte all'emergenza, l'intervento di spesa sostenuto dai governi è stato rilevante. Dopo un ventennio di politiche restrittive improntate sull'austerità, per la prima volta si dà corso a un cambiamento radicale nel modo di affrontare le nuove sfide economiche. Di fronte alla pandemia,

⁶⁶ Parlamento Europeo, Il Parlamento elegge la nuova Commissione di Ursula von der Leyen <https://www.europarl.europa.eu/news/it/hearings2019/elezione-commissione-2019-2024/20191121IPR67111/il-parlamento-elegge-la-nuova-commissione-di-ursula-von-der-leyen>, consultato in data 10 luglio 2021.

nella primavera del 2020, Bruxelles ha adottato due misure di rottura con le politiche precedenti. La prima è stata la sospensione del Patto di stabilità e crescita, che ha consentito ai governi di affrontare le crisi con misure espansive e una maggiore spesa pubblica finanziata con l'indebitamento. La seconda è stata la sospensione del divieto degli «aiuti di Stato» alle imprese, che era stato alla base del mercato unico e dei processi di privatizzazione a partire da fine anni Novanta. La riapertura degli «aiuti di Stato» - ampiamente utilizzati quest'anno da tutti i paesi, a cominciare dalla Germania apre uno spazio di intervento pubblico del tutto nuovo in Europa⁶⁷.

Alcune delle iniziali forme di cooperazione in risposta alla crisi epidemiologica iniziano ad intravedersi a gennaio 2020, quando il virus comincia a propagarsi in Europa, inizialmente con casi isolati di cui i primi registrati in Francia e in Italia. Il 28 gennaio 2020 la Presidenza del Consiglio UE attiva IPCR (Integrated Political Crisis Response)⁶⁸ improntato sullo scambio di informazioni e la condivisione attraverso tavoli di crisi, attivando in questo modo un meccanismo di coordinamento di crisi intersettoriali.

Il 21 febbraio 2020 si registra un esponenziale aumento dei contagi, in Italia viene registrato il primo focolaio e il virus viene registrato in differenti Stati. Le istituzioni europee si attivano per cercare di dare una risposta coordinata alla crisi. Si entra quasi in una seconda fase in cui si rileva la necessità di adottare risposte più coordinate anche in materia di politica economica e non solo rispetto al rifornimento di materiali e un debole scambio di informazioni, seppur necessario. Dal periodo di marzo la Commissione e il Consiglio Europeo iniziano a valutare diverse alternative per la fuoriuscita dalla crisi. Il 23 marzo 2020 il Consiglio dei Ministri dell'Economia e delle Finanze dell'Unione Europea convengono ad applicare una flessibilizzazione nel quadro di bilancio dell'UE⁶⁹, permettendo l'allentamento del Patto di Stabilità e Crescita (PSC)⁷⁰.

Il giorno successivo l'Eurogruppo fa il punto su tutte le misure adottate fino a quel momento e discute di ulteriori politiche da applicare, facendo riferimento all'eventuale ricorso del Meccanismo Europeo di Stabilità. La polemica, scatenata a conseguenza di questa proposta, fece tornare negli Stati la memoria della crisi del 2008. Di fronte alla crisi di Covid-19 gli Stati europei, in prima battuta gli Stati del Sud, avevano consapevolezza di dover ricorrere a prestiti attraverso l'Unione

⁶⁷ Mario Pianta, La politica industriale al tempo del PNRR, in Rivista trimestrale di cultura e Politica Anno LXX-Numero 514., Il Mulino, giugno 2021. Cita (M. Pianta, Italy's political turmoil and Mario Draghi's European challenges in «Intereconomics» vol. 56, n. 2, pp. 82-85).

⁶⁸ Consiglio Europeo, Cronistoria Azioni del Consiglio in materia di Covid-19. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/timeline/>, consultato in data 12 luglio 2021.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Comunicato Stampa 173/20 23.3.2020 Dichiarazione dei Ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19.

Europea tuttavia temevano le rigide politiche di austerità che avevano accompagnato la ripresa alla crisi del 2008. Per far fronte alla crisi finanziaria che colpì l'Europa, le istituzioni comunitarie misero in atto il Meccanismo Europeo di Stabilità anche conosciuto come MES. Istituito a luglio del 2012, questo strumento si situa al di fuori del quadro giuridico dell'Unione Europea e venne firmato attraverso un apposito trattato intergovernativo tra i paesi aderenti alla zona euro.

Il dover far fronte alla pandemia cercando di trovare una soluzione immediata e condivisa da tutti gli stati diede una spinta anche per modificare il precedente accordo, il 30 novembre 2020 infatti viene firmato l'accordo per la revisione del trattato che stabilisce il MES. Il presidente dell'Eurogruppo Paschal Donohoe ha annunciato che «La riforma del trattato del MES è un passo cruciale nel nostro percorso di rafforzamento dell'Unione economica e monetaria e un complemento importante ai nostri sforzi per supportare la ripresa economica. Aumenterà la fiducia nella capacità dell'Eurozona di affrontare le crisi prima che diventino incontrollabili»⁷¹. Nonostante la riforma del MES, vi era la consapevolezza che il meccanismo attivato dagli Stati aderenti all'area euro non fosse sufficiente a colmare le enormi perdite che si prevedevano durante e con la fine della pandemia. Oltre ai dubbi che riguardavano in prevalenza la presenza di rigorose condizionalità, la quantità e la qualità dei fondi che potevano garantirsi attraverso questo strumento erano ritenute insufficienti.

Di conseguenza nella primavera del 2020 i leader dell'UE convergono di lavorare alla creazione di un fondo per la ripresa, incaricando la Commissione europea ad elaborare una proposta che chiarisca il nesso tra il fondo e il bilancio a lungo termine dell'UE⁷². Ci sono alcuni punti in comune tra il Meccanismo Europeo di Stabilità e il nuovo strumento per la ripresa, le finalità sono quelle di supportare i paesi in difficoltà temporanee a causa di una crisi, le modalità di finanziamento avvengono attraverso l'emissione di titoli (cambiando però drasticamente nelle modalità) e il funzionamento di entrambi si basa sull'erogazione di finanziamenti ai paesi in difficoltà a tassi vantaggiosi⁷³. Il 27 maggio 2020 la Commissione Europea presenta la proposta relativa a un fondo per la ripresa unitamente con il bilancio a lungo termine dell'UE per il quadro finanziario pluriennale. Il nuovo meccanismo che l'Europa ha dettagliatamente pensato e curato per far fronte alla crisi epidemiologia è qualcosa di innovativo, attraverso il quale l'Unione europea volta pagina alle politiche di austerità seguite alla crisi del 2008.

⁷¹ Alessandro Follis, *Riforma del Mes, formato l'accordo per la revisione del trattato*, in «Corriere della Sera», 27 gennaio 2021 <https://euractiv.it/section/economia-e-sociale/news/riforma-del-mes-firmato-laccordo-per-la-revisione-del-trattato/>, consultato il 10 luglio 2021

⁷² Consiglio europeo, *Un piano per la ripresa dell'Europa*, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/>, consultato il 10 luglio 2021.

⁷³ Guida all'europrogettazione, *Cosa c'entra il MES con il Recovery Fund*, 18 gennaio 2021, <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/mes-recovery-fund/>, consultato il 13 luglio 2021.

Sulla scia di questi cambiamenti a febbraio 2021 Ursula Von der Layen ha annunciato che la Commissione europea rivedrà a breve la strategia di politica industriale sulla base della lezione della pandemia, con l'esigenza di rafforzare le produzioni europee di beni essenziali – farmaci e vaccini, apparecchiature mediche come i ventilatori, oltre a mascherine, siringhe ecc- e garantire autonomia nelle attività tecnologiche più avanzate. Infatti, va ricordato che nei primi mesi della crisi sanitaria i governi si sono mossi in ordine sparso, cercando di rifornirsi in modo autonomo dei materiali necessari, spesso ponendosi anche in contrasto gli uni con gli altri. Poi sono venuti gli errori della Commissione nei contratti per la fornitura dei vaccini, con gli effetti drammatici dell'assenza dell'Unione europea di capacità produttive per i vaccini anti Covid-19, a differenza di Stati Uniti, Cina e Russia, in grado di avere ancora una capacità industriale sufficientemente integra. A quindici mesi dall'inizio della pandemia, la fase dell'emergenza dovrebbe lasciare il posto a politiche capaci di ricostruire la base produttiva del Paese e creare nuovi posti di lavoro. Si tratta di metter al centro della nuova agenda una vera politica industriale ovvero un insieme di azioni pubbliche che definiscono gli obiettivi dello sviluppo, orientando l'attività economica privata e indirizzando gli investimenti. Il programma Next Generation EU, che finanzia la ripresa dopo la pandemia con obiettivi precisi di sviluppo del digitale e di transizione ecologica, dovrebbe diventare lo strumento cardine per fondare la nuova politica industriale. In effetti, la politica industriale è diventata un tema centrale nella politica dell'Unione europea e dei maggiori Paesi⁷⁴.

2.3. Next Generation EU: una risposta coordinata da parte dell'Europa

La decisione più strutturata è arrivata a luglio 2020 con la decisione di associare al bilancio comunitario 2021-2027 ulteriori fondi per il rilancio post-Covid dell'Europa. Dopo mesi di lavori nelle istituzioni europee si è giunti alla formulazione di un piano per la ripresa anche chiamato Next Generation EU, uno strumento temporaneo per rilanciare le economie degli Stati membri in risposta alla necessità di adottare un piano specifico per la loro ripresa. Adottando la definizione della Commissione europea possiamo definire il Next Generation EU come «uno strumento di ripresa temporaneo da 750 miliardi di euro che consentirà alla Commissione di ottenere fondi sul mercato

⁷⁴ Mario Pianta, La politica industriale al tempo del PNRR, in «Rivista trimestrale di cultura e Politica Anno LXX-Numero 514», Il Mulino, giugno 2021. Cita (M. Lucchese, M. Pianta e L. Nascia, *The space for a novel industrial policy in Europe*, "Industrial and Corporate Change", vol. 29, n. 3, pp 779-795).

dei capitali. Tale strumento contribuirà a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus, per creare un'Europa post Covid-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future»⁷⁵. Il Next Generation EU viene solitamente abbreviato in NGEU e viene anche definito come “Strumento per la Ripresa” o “Recovery instrument” la parte più consistente del NGEU è rappresentata dal Dispositivo Europeo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*) conosciuto anche come “Recovery fund”.

Il Next Generation EU con all'interno il nuovo Dispositivo per la ripresa e la resilienza porta con sé molteplici novità e viene da molti visto come un elemento che è in grado di apportare modifiche importanti sul piano strutturale dell'Europa, su questo concordano diversi punti di vista come la guida di euro progettazione che definisce il Next generation EU come un punto di svolta per l'Unione Europa⁷⁶, come la Commissione europea che vede in questo «il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato in Europa»⁷⁷ ed anche Alessandro Lubello, giornalista dell'Internazionale che vede lo strumento per la ripresa come un «un accordo di portata storica, perché per la prima volta l'Unione Europea ha deciso di indebitarsi in modo consistente per finanziare dei trasferimenti tra i suoi stati membri. Una decisione simile era impensabile fino a pochi mesi fa. I 27 capi di stato e di governo dell'Unione hanno dato il via libera al cosiddetto *recovery fund*, un pacchetto di aiuti (390 miliardi per i sussidi, 360 miliardi per i prestiti) da destinare alla ripresa delle economie europee più colpite dalla pandemia di covid-19»⁷⁸.

Il Next Generation EU comprende 750 miliardi di euro di cui 672,5 miliardi sono destinati al “Dispositivo Europeo per la ripresa e la resilienza”⁷⁹. Questi fondi si aggiungono al sesto quadro finanziario pluriennale per il periodo di programmazione 2021-2027 che ammonta a 1074,3 miliardi di euro (le cifre sono espresse in prezzi relativi al 2018). Mentre il quadro finanziario pluriennale ha una durata di sette anni, la cifra messa a disposizione per la ripresa e la resilienza dovrà essere impegnata entro la fine del 2023 e la totalità dei pagamenti dovrà essere versata entro la fine del

⁷⁵ Commissione europea, Piano per la ripresa dell'Europa, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it, consultato in data 4 giugno 2021.

⁷⁶ Guida all'europrogettazione, Happy New Year Next Generation EU <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/nextgenerationeu/>, consultato in data 08 luglio 2021.

⁷⁷ Commissione europea, Piano per la ripresa dell'Europa, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it, consultato in data 4 giugno 2021.

⁷⁸ Alessandro Lubello, *Un accordo storico e una sfida per l'Europa*, in «Internazionale» 21 Luglio 2020 <https://www.internazionale.it/opinione/alessandro-lubello/2020/07/21/accordo-recovery-fund-europa-italia>, consultato in data 18 luglio 2021.

⁷⁹ Davide Pampolini, *Next Generation Eu, un piano per la ripresa*, in «Rivista dell'insegnamento di “Giornalismo internazionale, a.a. 2020-2021 del Dipartimento di Scienze Politiche (Università di Genova) Redazione: Silvia Lepore, Lara Piccardo, Sonia Polidori, Martino Spena» 19 aprile 2021.

2026. Se fino ad oggi per il bilancio comunitario era spettato l'1 per cento del PIL dell'Unione Europea, ad oggi con l'aggiunta del fondo per la ripresa, in due anni dal 2021 al 2023, sarà speso per il Recovery fund il 2 per cento del PIL, questo apporta un significativo aumento nel budget dell'Unione Europea⁸⁰, si può affermare quindi che il Recovery fund rappresenta circa il doppio dei fondi strutturali di un settennio in circa la metà del tempo.

Oltre a costituire il più grande piano di finanziamento mai messo in atto, raggiungendo quasi il 2 per cento del PIL dell'UE, è anche il primo meccanismo che mira a rafforzare nello stesso momento le economie di tutti i Paesi membri dell'Unione europea. Questo strumento infatti acquista importanza anche sotto l'aspetto del significato, rappresenta un grande gesto di solidarietà tra i Paesi membri dell'Unione Europea, come avvenne anche alla fine della seconda guerra mondiale, che ha permesso il processo di integrazione della Comunità europea, anche in questo periodo prevalse la consapevolezza che da un periodo di difficoltà comune sarebbe stato necessario anteporre agli interessi dei singoli Stati quelli comuni.

Il Next Generation EU introduce delle novità in diversi ambiti per quanto riguarda la sfera dell'europrogettazione. La grande novità che introduce il nuovo piano per la ripresa dell'Europa consiste nel fatto che si tratta di risorse prese in prestito dal'UE sui mercati finanziari attraverso l'emissione di titoli di prestito dunque non pesa sui bilanci degli Stati membri o sul loro debito pubblico perché i fondi vengono raccolti in modo autonomo dalla Commissione europea. In questo modo per la prima volta gli Stati membri hanno conferito alla Commissione il potere di contrarre prestiti⁸¹. Seppur a titolo eccezionale, per la prima volta, vengono introdotti i concetti di debito pubblico europeo e una spesa pubblica europea. Come definisce Francesco Saraceno nel suo libro «*La riconquista*» per la prima volta si assiste ad una prima storica forma di mutualizzazione del debito seppur parziale e temporanea.

L'indebitamento del Next Generation EU è stato a lungo discusso, fin da subito il piano è stato diviso tra sovvenzioni e prestiti, i debiti contratti verranno raccolti dalle istituzioni comunitarie secondo le due principali modalità corrispondenti alle due tipologie di supporto, tra questi 390 miliardi sono le sovvenzioni a carico del bilancio comunitario e 360 miliardi di prestiti agevolati a carico dei paesi che ricevono i fondi. Il Dispositivo europeo per la Ripresa e la Resilienza assume un

⁸⁰ Alessandro Lubello, *Un accordo storico e una sfida per l'Europa*, in «Internazionale» 21 Luglio 2020 <https://www.internazionale.it/opinione/alessandro-lubello/2020/07/21/accordo-recovery-fund-europa-italia>, consultato in data 18 luglio 2021.

⁸¹ Consiglio europeo, *Un piano per la ripresa dell'Europa* <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/>, consultato il 4 giugno 2021.

ruolo preponderante all'interno del NGEU in quanto ricopre il 90 per cento dei fondi ed è in questo strumento che si ritrovano i prestiti agevolati a carico degli Stati membri. Il restante del fondo è diviso in diverse aree tematiche, oltre ai 312,5 miliardi di euro di sovvenzioni che saranno destinate al Recovery fund, il resto delle sovvenzioni per una cifra di 77,5 miliardi saranno destinate ad altri programmi strategici per gli Stati e l'Unione Europea come i fondi di ReactEU, Orizzonte Europa, Fondo integrazione giusta⁸².

La scissione del piano tra sovvenzioni e prestiti ha fatto riemergere le critiche già ricorrenti nel periodo di integrazione dell'Unione Europea, in particolare per le tematiche di integrazione economica dell'area euro. I paesi cosiddetti «frugali» hanno scatenato delle polemiche per l'iniziale proposta della Commissione che prevedeva una spartizione diversa tra i prestiti e le sovvenzioni. Il fondo era stato pensato per essere composto da 500 miliardi di euro in finanziamenti a fondo perduto e 250 miliardi di prestiti che ricadevano sugli Stati membri.⁸³ I paesi «frugali» come Austria, Paesi Bassi, Svezia, Finlandia e Danimarca erano maggiormente propensi a concedere prestiti diretti sotto rigide condizioni e contrari a qualsiasi forma di credito comune, d'altra parte i paesi dell'Europa del Sud, già fortemente indebitati, avevano necessità di aiuti senza troppe condizionalità che pesassero sul loro debito. Di conseguenza i paesi frugali hanno accettato i sussidi a carico del bilancio comunitario in cambio di una riduzione della cifra globale nel modo detto prima.

L'indebitamento della Commissione europea per permettere la redistribuzione del Next Generation EU ha dato una spinta per modificare il bilancio europeo per quanto riguarda la tematica delle risorse proprie dell'Unione Europea che costituiscono una base importante per il bilancio comunitario e quindi anche per quanto riguarda il quadro pluriennale finanziario. Anche per il periodo di riferimento 2021-2027, il bilancio a lungo termine dell'Unione Europea continuerà ad essere finanziato utilizzando le note fonti di entrata dell'UE quali: i dazi doganali, i contributi degli Stati membri basati sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) e i contributi basati sul reddito nazionale lordo (RNL). Per far fronte alle sovvenzioni richieste dall'Europa sui mercati finanziari si dà nuovo stimolo all'estensione di risorse proprie, ovvero quella parte di fondi non dipendenti da un contributo diretto degli Stati membri. La Commissione ha proposto a maggio 2020 di aumentare il massimale delle risorse proprie, in via del tutto eccezionale, proponendo l'introduzione di una nuova risorsa

⁸² European Council, Infographic-Multiannual financial framework 2021-2027 and Next Generation EU <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>, consultato il 24 giugno 2021.

⁸³ Gabriele Crescente, *La trattativa europea sul Recovery Fund entra nel vivo*, in «Internazionale», 19 giugno 2020 <https://www.internazionale.it/notizie/gabriele-crescente/2020/06/19/trattativa-europa-recovery-fund>.

propria basata sugli imballaggi in plastica⁸⁴. L'estensione delle risorse proprie in questa modalità rappresenta una novità a cui ha dato spinta la volontà di uscire dalla crisi in maniera coesa, attraverso la nuova risorsa propria dell'UE si introducono le prime timide forme di tassazione comunitarie⁸⁵ dalla quale si può intravedere una novità a livello di *governance* dell'Unione Europea.

Le azioni intraprese per far fronte alla crisi sembrano configurare innovazioni radicali con la valorizzazione dei principi fondanti dell'Unione Europea. Attraverso lo Strumento per la Ripresa e la Resilienza l'Unione intende intraprendere un rilancio economico in alcuni settori particolarmente importanti per definire la sua *governance*. Come vorrebbe lasciare intendere il nome "Next Generation" punta ad una trasformazione dell'Unione in grado di guardare al futuro. Il Recovery plan e più in generale il Next Generation EU è sottoposto ad alcune condizionalità che sono emerse durante il processo di elaborazione e approvazione del nuovo quadro finanziario associato allo strumento per la ripresa. Durante i lavori per l'approvazione il Parlamento ha posto alcuni importanti punti di principio condizionando i finanziamenti al rispetto dei valori dell'UE in particolare vincolando al rispetto dello stato di diritto. Le condizioni poste dal Parlamento hanno rallentato l'approvazione del piano scatenando l'opposizione di due paesi del gruppo di Visegrád, tanto che l'accordo stipulato il 21 luglio 2020 fu raggiunto in via definitiva solo a dicembre.

Il processo di integrazione europea ha coinvolto al suo interno paesi con storia e tradizioni profondamente diverse l'una dagli altri, di conseguenza le questioni economiche legate all'approvazione del Recovery fund si sono legate a questioni politiche. La minaccia di veto da parte dei due paesi, Ungheria e Polonia era motivata proprio dall'intenzione di vincolare la concessione dei fondi al rispetto delle regole democratiche e i valori fondanti dell'Unione Europea. Già da diversi anni i due paesi sono accusati dalle istituzioni comunitarie in particolar modo dal Parlamento europeo per la violazione di legislazioni su cui l'Unione pone i suoi stessi pilastri. Durante il periodo dell'emergenza legata al diffondersi della pandemia tutte le democrazie europee hanno agito attraverso misure di emergenza straordinarie che hanno coinvolto le libertà e i diritti inalienabili degli individui, contraddistinte da una prevalenza per l'esecutivo, ciò nonostante queste misure erano contrassegnate da due precise garanzie la prima è che si trattava di interventi a tempo. La seconda è

⁸⁴ Commissione Europea, Bruxelles 28.05.2020 Proposta modificata di Decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione Europea Bruxelles, 28.5.2020 COM(2020) 445 final 2018/0135 (CNS).

⁸⁵ Alessandro Lubello, *Un accordo storico e una sfida per l'Europa*, in «Internazionale» 21 Luglio 2020, <https://www.internazionale.it/opinione/alessandro-lubello/2020/07/21/accordo-recovery-fund-europa-italia>, consultato in data 18 luglio 2021.

che i decreti e i provvedimenti legislativi conseguenti dovevano passare al vaglio e approvazione dei parlamenti nazionali⁸⁶.

In questo contesto, approfittando della fase emergenziale l'Ungheria di Viktor Orbàn è arrivata all'approvazione di una legge che estendeva i poteri del leader ungherese, accentrando il potere esecutivo senza l'obbligo di passare attraverso l'approvazione del Parlamento mancando di enunciare un limite temporale. All'interno della stessa legge inoltre era prevista la possibilità di sospendere leggi precedentemente approvate e sanzioni rivolte alla stampa nel caso in cui questa diffondesse notizie ritenute inadeguate dal governo ungherese. Oltre alle denunce per la violazione dell'articolo 2 del Trattato dell'Unione Europea⁸⁷ e le condanne da parte della Corte Europea per le violazioni delle leggi comunitarie, l'Unione sollecita i due paesi segnalando che l'inadempienza dei due paesi al rispetto dello stato di diritto e delle norme comunitarie costituivano la messa in discussione di un valore fondante dall'UE e come tali erano sanzionabili attraverso l'articolo 7 del Trattato dell'Unione Europea che prevede la possibilità di sospendere i diritti di adesione all'Unione Europea (ad esempio il diritto di voto in sede di consiglio) in casi di violazioni gravi e persistenti da parte di uno Stato membro dei principi su cui l'Unione Europea poggia le sue basi (democrazia, Stato di diritto, libertà rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali)⁸⁸. E' così, che per far fronte alle aperte democrazie illiberali, l'Unione ha deciso di vincolare il pacchetto di aiuti per la ripresa al rispetto dello stato di diritto. I due paesi di conseguenza si sono visti di fronte due possibilità, da una parte se avessero accettato sarebbero stati costretti a modificare le leggi che regolano i diritti sulla libertà di espressione, l'indipendenza della magistratura e sulle politiche di asilo, d'altra parte sarebbero state costrette a rinunciare ad una parte dei finanziamenti comunitari.

Il 17 novembre 2020 i leader di Ungheria e Polonia annunciano la loro posizione di porre il veto per l'approvazione del quadro finanziario pluriennale dell'Unione Europea (Multiannual Financial Framework). Il veto ha rappresentato una mossa forte da parte di Polonia e Ungheria, sia in senso ideologico sia in senso pratico. Da una parte i due paesi hanno cercato di mantenere le loro posizioni

⁸⁶ Giovanni Bonavicini, *Orbàn e il contagio delle democrazie* 10.04.2020, in «Affari Internazionali»; data di accesso 16.08.2020 <https://www.affarinternazionali.it/2020/04/orban-e-il-contagio-delle-democrazie/>, consultato il 16 luglio 2021.

⁸⁷ «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini» articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea c 326/13, 26 ottobre 2012.

⁸⁸ Articolo 7 del Trattato sull'Unione Europea c 326/13, 26 ottobre 2012.

rifiutando in certo senso un'Europa che «da lezioni di democrazia»⁸⁹ Dall'altra parte le condizionalità che ha posto l'Europa sono altrettanto significative per non permettere l'emergere di nazionalismi e democrazie illiberali. Inoltre il veto coinvolgeva una questione vitale per permettere agli Stati europei di affrontare e superare la crisi e la presa di posizione da parte di Ungheria e Polonia avrebbe portato ad una perdita significativa dal punto di vista economico per tutti gli Stati europei anche proprio per gli stessi Stati che avevano posto il veto tenendo conto inoltre che le economie dei due paesi sono tra le principali beneficiarie dei fondi comunitari e non solo durante il momento di emergenza.

«Strade, ponti, ferrovie, riqualificazione urbana: migliaia di cantieri avviati nei due Paesi da quando hanno aderito all'Ue – correva l'anno 2004 – sono dovuti proprio ai fondi. E i fondi sono a loro volta calamita per gli investimenti delle aziende occidentali, da cui Ungheria e Polonia dipendono»⁹⁰.

Dopo una fase di impasse, a dicembre del 2020 la questione del veto è stata sciolta nella sessione del Consiglio europeo nel quale si approva il pacchetto di regolamenti e il 16 dicembre il Parlamento europeo ha dato il suo accordo definitivo⁹¹ lasciando la possibilità di accettare un ritardo nella valutazione delle violazioni dei due paesi coinvolti. L'iniziale risposta dell'Europa è stata decisamente moderata, vista la portata delle violazioni dei due paesi e visto che la questione mette in gioco un pilastro su cui si regge l'intera Unione. Tuttavia le motivazioni di procedere all'approvazione del pacchetto di aiuti, fondamentale per aiutare i paesi più colpiti dalla crisi tra cui anche Polonia e Ungheria, con condizione sanitarie ed economiche fortemente indebolite dalla pandemia, ha permesso di trovare un compromesso per sorpassare le procedure atte a istituire lo strumento per la ripresa senza venir meno ad uno dei pilastri su cui questa si regge.

Ciononostante la battaglia politica tra Ungheria e Unione Europea non si è ancora chiusa e per l'Europa rappresenta una questione particolarmente delicata per la sua *governance*. Proprio negli ultimi mesi in Ungheria entra in vigore la legge che vieta la propaganda LGBTQ+, la quale mira a proibire la diffusione di programmi di educazione sessuale che contengono materiali che diffondono informazioni sull'omosessualità e sul cambio di sesso. La legge è stata fortemente criticata dalla società civile. Alcuni membri del Parlamento europeo stanno nuovamente facendo pressione sulla

⁸⁹ Matteo Tacconi, *Recovery Fund, il veto di Polonia e Ungheria che mette a rischio l'UE*, in «ISPI» 17 Novembre 2020, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/recovery-fund-il-veto-di-polonia-e-ungheria-che-mette-rischio-lue-28300>, consultato il 10 giugno 2021.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Commissione Europea, *Piano per la ripresa dell'Europa*, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it, consultato in data 4 giugno 2021.

Commissione per la proposta di congelare i 7 miliardi di euro derivanti dal Next Generation EU e quindi vincolare i fondi al principio dello stato di diritto. La vicenda ungherese scuote profondamente l'Europa perché se da una parte rischia di tollerare la violazione di uno dei suoi principi cardine dall'altra parte rischia di «danneggiare l'immagine dell'Unione Europea, che potrebbe facilmente essere accusata di aver abbandonato l'economia ungherese nel momento della ripresa economica del continente dopo la pandemia»⁹² peraltro in uno stato in cui i fondi europei sono stati la base per la crescita economica del paese⁹³.

Il criterio utilizzato per la redistribuzione di fondi si basa sull'impatto che la pandemia ha avuto sullo Stato coinvolto. La Commissione ha richiesto che ciascuno Stato membro presentasse, entro i limiti stabiliti, un piano nazionale per la ripresa alla Commissione, descrivendo in modo dettagliato come intende spendere la cifra, stabilendo fin da principio gli obiettivi cruciali che intende raggiungere. In questo modo l'Unione Europea vuole assicurarsi che i fondi producano un reale beneficio alle economie dei paesi destinatari per garantire non solo la ripresa degli Stati membri colpiti dalla crisi ma anche una crescita dell'UE mirando a mettere in atto le strategie per un'Europa più verde, digitale e resiliente, basandosi sui suoi valori fondanti. Inoltre la richiesta di condizionare al Next Generation all'approvazione di piani nazionali serve da garante per gli Stati frugali che in questo modo sono riusciti ad avere maggiori garanzie sull'impiego dei fondi⁹⁴. Agli Stati spettano adesso gradi di responsabilità, in particolare per coloro che hanno risentito maggiormente della crisi e che quindi riceveranno la cifra più consistente, a loro infatti viene demandata la gestione della maggior parte dei finanziamenti derivanti dal NGEU.

I piani nazionali sono stati presentati alla Commissione che ha il compito di valutarli. Per valutare i piani di spesa ricevuti dai Governi la Commissione si avvale del parere di un comitato tecnico scientifico, al fine di giudicare al meglio le proposte stilate in base alle linee guida comuni. I piani dei singoli Stati sono soggetti inoltre all'approvazione del Consiglio attraverso il voto a

⁹² ISPI Daily.focus, Bruxelles contro Budapest, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/bruxelles-contro-budapest-31090>, consultato il 7 luglio 2021.

⁹³ «More than 80% of public investment in Hungary comes from the EU's cohesion funds, which are intended to help poorer regions and countries catch up», in «The Guardian», Jannifer Ranking *How Hungarian PM's supporters profit from EU-backed projects*, 12 febbraio 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/feb/12/how-hungarian-pms-supporters-profit-from-eu-backed-projects>, consultato il 3 luglio 2021.

⁹⁴ ISPI, *L'intesa, Consiglio Europeo, ecco l'accordo sul Recovery fund*, 21 luglio 2020, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/consiglio-europeo-ecco-laccordo-sul-recovery-fund-27028>, consultato in data 06 agosto 2021.

maggioranza qualificata, che richiede 15 paesi rappresentanti almeno il 65 per cento della popolazione.⁹⁵

2.4 I beneficiari del Next Generation EU

L'Italia e la Spagna sono tra i maggiori beneficiari delle sovvenzioni derivate dal Next Generation EU. L'Italia è particolarmente sotto i riflettori in quanto ha avuto accesso a una quota di 209 miliardi di euro, fetta che equivale al 27,8% dell'intero importo⁹⁶, per questo il piano nazionale per la ripresa e resilienza (PNRR) è stato ampio motivo di discussione soprattutto sotto le pressioni dei paesi frugali che volevano assicurarsi che i finanziamenti europei non fossero soggetti ad uso troppo disinvolto.

L'Italia è stato il paese maggiormente colpito dalla crisi avendo risentito più di altri in Europa degli effetti della pandemia, questa ha provocato 120 mila morti (aprile 2021) e si è registrata una caduta del Pil del 8,9 per cento nel 2020 perdendo quasi un milione di posti di lavoro⁹⁷. Per far fronte all'emergenza il governo Conte ha stanziato oltre 180 miliardi di euro destinati ad imprese, lavoro e famiglie, tuttavia il principale intervento fu quello di concedere sussidi senza legarli a precise condizionalità che indirizzassero gli investimenti promuovendo iniziative rivolte al futuro e non solo alla fase emergenziale. Il Next Generation EU si colloca quindi in Italia come uno strumento cruciale per poter intravedere uno scenario di sviluppo dopo una crisi così devastante. Come accaduto a livello europeo, anche sul fronte della politica italiana, tali fondi sono stati oggetto di molteplici discussioni, in particolare le difficoltà si sono riscontrate nel tentativo di cercare un accordo sulla *governance*, ovvero sulle modalità per l'utilizzo dei finanziamenti. La crisi politica si è estesa a tal punto che ha portato alla caduta del governo Conte e all'incarico di governo assegnato a Mario Draghi.

⁹⁵ Silvia Merler, *Next Generation, chi ci guadagna e chi perde*, 23.07.2020, [lavoce.info](https://www.lavoce.info/archives/68692/next-generation-chi-ci-guadagna-e-chi-ci-perde/), <https://www.lavoce.info/archives/68692/next-generation-chi-ci-guadagna-e-chi-ci-perde/>, consultato in data 07 luglio 2021.

⁹⁶ Alberto Magnani, *Next Generation EU, cos'è e come funziona*, 04.03.2021, *Il Sole 24 ore*, <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>, consultato il 2 luglio 2021.

⁹⁷ Mario Pianta, *La politica industriale al tempo del PNRR*, il Mulino, in «Rivista trimestrale di cultura e Politica Anno LXX-Numero 514», giugno 2021.

Nonostante la crisi di governo il Next Generation EU rappresentava un'opportunità troppo cara da perdere per divergenze di vedute politiche, così che l'Italia presenta il proprio Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza (PNRR) già il 16 settembre 2020. Come menzionato in precedenza, l'Italia potrà beneficiare di 209 miliardi di euro provenienti dal Next Generation EU e sarebbe l'unico paese a beneficiare delle sovvenzioni al netto del proprio bilancio europeo, dovendo contribuire con 50 miliardi ma ottenendone 81,4 in sovvenzioni⁹⁸. All'interno della cifra totale la quota più consistente, corrispondente a 191,4 miliardi di euro, proviene dal *Recovery and Resilience Facility*. I rimanenti verranno stanziati su altri programmi come il React-EU e il Just Transition Fund. La Commissione europea impone un limite di tempo entro il quale i soldi del Next Generation EU dovranno essere allocati e spesi: il 70 per cento delle sovvenzioni del Recovery Plan dovranno essere necessariamente spese nel biennio 2021-2022 e il restante 30 per cento sarà da utilizzare entro il 2023⁹⁹. Ampio è stato il dibattito riguardo alle tempistiche e alle capacità di gestione dei fondi europei anche a fronte del fatto che nell'ultimo settennio l'Italia è riuscita ad impiegare solo il 40 per cento del totale disponibile previsto nell'ultima programmazione dei fondi strutturali europei.

Seguendo le linee guida europee il 27 per cento dei fondi è dedicato alla digitalizzazione, il 40 per cento agli investimenti per il contrasto al cambiamento climatico, e più del 10 per cento alla coesione sociale¹⁰⁰. Dalle cifre allocate sembra che l'Italia abbia posto un'asticella piuttosto alta considerato che le soglie minime per digitalizzazione e transizione ecologica erano al 20 e al 37 per cento. Per meglio raggiungere gli obiettivi inoltre il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è stato suddiviso in sei missioni: digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per la mobilità; istruzione, formazione, ricerca e cultura; equità sociale, di genere e territoriale e infine salute. Il Piano è stato curato nel dettaglio, sono stati chiaramente evidenziati gli obiettivi che questo intende raggiungere e le modalità con le quali vuole farlo. Il Next Generation EU quindi non solo ha come obiettivo quello di risollevare il Paese da una delle peggiori recessioni che lo ha colpito dal dopoguerra ma intende anche andare a risolvere le fragilità strutturali che proprio la pandemia ha fatto emergere in modo evidente, per questo l'utilizzo dei soldi è solo una parte del PNRR, il Piano richiede anche

⁹⁸ Silvia Merler, *Next Generation, chi ci guadagna e chi perde*, 23.07.2020, [lavoce.info](https://www.lavoce.info/archives/68692/next-generation-chi-ci-guadagna-e-chi-ci-perde/), <https://www.lavoce.info/archives/68692/next-generation-chi-ci-guadagna-e-chi-ci-perde/>, consultato in data 07 luglio 2021.

⁹⁹ Consiglio Europeo, Bruxelles, 21 Luglio 2020, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17,18,19,20,21 luglio 2020), p. 5.

¹⁰⁰ Ce. Do., *Recovery Plan: Palazzo Chigi, un piano epocale. Dall'istruzione alla rivoluzione verde, ecco tutte le voci del Pnrr*, tratto da «Il Sole 24Ore», 25.04.2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/recovery-plan-palazzo-chigi-e-piano-epocale-dall-istruzione-rivoluzione-verde-ecco-tutte-voci-pnrr-AEV4akD>, consultato il 4 giugno 2021.

l'approvazione di numerose riforme legislative che dovrebbero accompagnare l'utilizzo delle risorse e renderlo davvero efficace. Come ha detto la Commissione Europea "rilanciare l'economia non vuol dire tornare allo status quo che c'era prima, ma lanciarsi in avanti"¹⁰¹.

Il Piano prevede un ambizioso programma di riforme che puntano a contribuire alla modernizzazione del paese in particolare le riforme che sono state pensate andranno a comprendere vari ambiti come il settore della pubblica amministrazione in particolare in riferimento al problema dell'assenza di un ricambio generazionale, altre riforme sono previste nell'ambito del lavoro e della giustizia focalizzandosi sull'eccessiva durata dei processi per ridurre il forte peso degli arretrati giudiziari. Per questo i fondi stanziati non sono solo un'opportunità per ricostruire le capacità produttive colpite dalla crisi dell'ultimo anno, ma possono rappresentare una vera e propria occasione, o come le ha definite palazzo Chigi «un intervento epocale»¹⁰², per cercare e sviluppare un sistema efficiente che attraverso la crescita economica intenda contribuire a risolvere le debolezze strutturali dell'economia italiana in modo da ridurre il gap con le maggiori economie europee.

A livello di *governance* il piano prevede una responsabilità diretta da parte dei ministeri delle amministrazioni locali per la realizzazione degli interventi e delle riforme entro i tempi concordati. Il Ministero dell'Economia e della Finanza monitora e controlla il progresso nell'attuazione di riforme e investimenti e funge da unico punto di contatto con la Commissione europea. Il raggiungimento degli obiettivi sarà di cruciale importanza, la Commissione europea infatti oltre aver stilato le direttive generali per l'utilizzo dei fondi fa luce anche sulle "Raccomandazioni Generali", che vengono citate nelle "Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", che distingue tra le "Raccomandazioni 2019" e le "Raccomandazioni 2020" cercando di ben distinguere tra i punti critici già esistenti prima della pandemia e quelli emersi dopo marzo 2020, non per niente quindi la Commissione si concentra particolarmente sulle condizionalità che sono legate ai finanziamenti del Next Generation EU, l'erogazione dei fondi infatti avviene solo se gli obiettivi vengono raggiunti¹⁰³. Tali provvedimenti si applicano all'intero gruppo dei Paesi coinvolti, ma per l'Italia, possono essere considerati come un'occasione unica per superare le fragilità strutturali

¹⁰¹ Roberta Carlini, Cosa può fare l'Italia con i miliardi del fondo europeo per la ripresa, in «Internazionale» 29 maggio 2020, <https://www.internazionale.it/opinione/roberta-carlini/2020/05/29/italia-recovery-fund>, consultato il 20 luglio 2021.

¹⁰² Ce. Do, Recovery Plan: Palazzo Chigi, un piano epocale. Dall'istruzione alla rivoluzione verde, ecco tutte le voci del Prr, Il Sole 24Ore, 25.04.2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/recovery-plan-palazzo-chigi-e-piano-epocale-dall-istruzione-rivoluzione-verde-ecco-tutte-voci-pnrr-AEV4akD>.

¹⁰³ Tommaso Monacelli, *Recovery Plan, un prestito con precise condizioni*, 22.12.2020 <https://www.lavoce.info/archives/71435/recovery-plan-un-prestito-con-precise-condizioni/> consultato il 12 luglio 2021.

emerse negli ultimi vent'anni. Le condizionalità non sono applicate solo al raggiungimento degli obiettivi finali ma in queste ricadono anche gli obiettivi trasversali che vengono raggiunti per la realizzazione di un progetto come per esempio l'indotto economico che l'investimento genera ad esempio nuovi posti di lavoro, nuove imprese ecc. Altre condizionalità sono collegate all'orizzonte temporale che prevede il raggiungimento degli obiettivi in sei anni, entro il 2026, un tempo relativamente breve che quindi richiede interventi rapidi ma nello stesso tempo efficienti.

L'Europa attraverso il Next Generation EU punta non soltanto ad aiutare i Paesi a superare gli effetti della pandemia, ma pone le basi per rafforzare i suoi Stati membri. Con l'indebitamento che l'Europa ha accollato su di sé vi è una premessa o una speranza nel puntare l'Europa in direzione sovranazionale facendo leva sull'unificazione fiscale fra Stati membri dell'Unione Europea¹⁰⁴, il quale sarebbe indebolito se un paese all'interno di esso mostrasse divari e fragilità come nel caso dell'Italia. Per l'Italia dall'altra parte questa può essere un'occasione per far prevalere buoni investimenti e un ammodernamento del tessuto sociale ed economico del paese con un sistema pubblico più efficiente. Una delle prerogative principali infatti è posta nella diminuzione delle disuguaglianze tra il Nord e il Sud. Il Mezzogiorno viene individuato come uno dei maggiori destinatari del Next Generation EU, a cui il piano destina 82 miliardi sui complessivi 209 che sono stati stanziati.

Gli aiuti provenienti dall'Europa quindi non devono essere visti come una trappola che andrà ad indebitare le generazioni future e nemmeno come un "pasto gratis" come dice Tomaso Monacelli ma devono piuttosto essere presi come un'opportunità per rimediare ad alcuni problemi storici presenti in Italia come appunto il divario tra il Nord e il Sud.

2.5 Gli obiettivi del Next Generation EU

Da diversi anni aleggia la necessità per l'Europa di attuare una trasformazione che sia in grado di puntare su obiettivi diversi ma collegati tra loro. I temi che hanno assunto maggiore rilevanza sono gli ambiti per una transizione verde e digitale dell'Europa, concentrandosi anche sulla riduzione degli squilibri, in particolare il divario tra i paesi Nord e Sud dell'Europa che affligge

¹⁰⁴ Marcello Messori, *Il Piano Italiano di Ripresa e Resilienza: come utilizzare una straordinaria opportunità* <https://open.luiss.it/2021/01/10/il-piano-italiano-di-ripresa-e-resilienza-come-utilizzare-una-straordinaria-opportunita/>, consultato il 12 luglio 2021.

l'Unione fin dalle sue prime forme di integrazione. Il 2020 con la crisi pandemica ha reso queste problematiche ancora più accentuate, pur a fronte di una crisi simmetrica, la pandemia ha avuto degli impatti diversi sugli Stati membri e ha accentuato le disparità economiche tra gli Stati Europei. Il Pacchetto per la ripresa pensato dalla Commissione con al suo interno il “Recovery and Resilience Facility” è uno strumento in grado non solo di far ripartire gli Stati membri dell'UE ma anche un modo per proiettare l'Europa verso una dimensione più ecologica e resiliente in grado di meglio definire le priorità politiche e strategiche dell'Unione.

La Commissione ha stilato un programma che prevede di stanziare i fondi per sette diversi settori che verranno finanziati sia attraverso parte del quadro finanziario pluriennale che dal pacchetto del Next Generation EU. La Commissione dà priorità assoluta a digitale e transizione ecologica, destinatarie di un tetto minimo di spesa nei piani nazionali: ogni stato deve indirizzare almeno il 37% della spesa a questioni climatiche e almeno il 20% al potenziamento della transizione digitale¹⁰⁵. Nello specifico i settori che verranno stimolati dal doppio pacchetto europeo sono: il mercato unico, l'innovazione e l'agenda, la coesione, la resilienza e i valori; le risorse naturali e l'ambiente; le migrazioni e la gestione delle frontiere; la sicurezza e la difesa; il vicinato e il resto del mondo; la pubblica amministrazione europea¹⁰⁶.

Sul fronte strategico per l'Europa si tratta di trovare o ritrovare “sovranià” nei campi della sanità, dell'energia, delle comunicazioni e della sicurezza digitale, con l'idea di far nascere strutture importanti in grado di confrontarsi alla pari dei colossi internazionali. Sotto la spinta della ripresa economica successiva alla pandemia l'Europa rilancia sé stessa attraverso piani innovativi e una strategia particolarmente ambiziosa. Il “Green Deal” europeo che punta a rendere L'UE la prima zona Carbon Neutral entro il 2050 e l'apertura all'indebitamento degli Stati membri per favorire la ripresa economica, sono due strategie completamente nuove che fanno intravedere un vero mutamento nella gestione politica dell'UE che abbandona finalmente il miope modello di sola austerità e contenimento della spesa per percorrere la strada della creazione di nuove politiche industriali, creazioni di posti di lavoro e, non ultimo, la ricerca di una politica di vera solidarietà tra gli Stati, che ci riporta finalmente alla vera essenza dell'Europa, quella disegnata nel *Manifesto di Ventotene*.

¹⁰⁵ Alberto Magnani, Next Generation EU, cos'è e come funziona, 04 marzo 2021, in «Il Sole 24ore» <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>, consultato il 4 agosto 2021.

¹⁰⁶ Commissione Europea, *Piano per la ripresa dell'Europa* https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it, consultato in data 04 agosto 2021.

Uno scenario nuovo inoltre si apre per quanto riguarda la politica industriale, il 10 marzo 2020 la Commissione ha gettato le basi per una nuova strategia di politica industriale con l'obiettivo di realizzare un'economia verde e circolare, promuovendo una trasformazione digitale della società¹⁰⁷. Il Parlamento europeo ha poi approvato a dicembre 2020 una risoluzione sulla politica industriale dell'Unione che, alla luce della pandemia, sottolineasse l'esigenza di rafforzare la sovranità industriale e l'autonomia europea in aree strategiche in modo da favorire gli obiettivi di digitalizzazione e transizione ecologica mettendo in atto maggiori investimenti¹⁰⁸. A costruire l'obiettivo di industrializzazione dell'Unione Europea contribuiscono diversi fondi e finanziamenti come il programma di ricerca Horizon Europe che ha progetti che vanno dal clima all'idrogeno, dalle batterie all'acciaio a basso contenuto di carbonio, all'economia circolare. Un altro importante fondo che acquista maggiore riconosciamo con il nuovo periodo di programmazione è il programma Invest EU, il programma dedicato agli investimenti. Nasce dall'eredità e l'esperienza del Piano Juncker e del Fondo europeo per gli investimenti (FEIS). Questo è lo strumento del nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE per il periodo 2021-2027 che riunisce in un unico programma i 14 differenti strumenti finanziari attualmente disponibili per sostenere gli investimenti nell'UE¹⁰⁹.

Il Next Generation EU non è l'unico programma con cui l'Unione decide di rispondere alla pandemia, un altro importante programma che l'UE ha saputo mettere a disposizione per i suoi Stati membri è lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi della disoccupazione in emergenza conosciuto come SURE. Lo strumento intende mettere a disposizione garanzie per gli Stati membri che si trovano in difficili condizioni per mobilitare mezzi finanziari a contrasto delle conseguenze economiche e sociali della pandemia di coronavirus sul loro territorio. Fornisce fino a 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti dell'UE che saranno destinati per far fronte alla disoccupazione. Il piano viene visto dalla Commissione come «un elemento fondamentale della strategia globale dell'UE volta a tutelare i cittadini e attenuare le gravi ripercussioni socioeconomiche della pandemia di coronavirus»¹¹⁰.

¹⁰⁷ Commissione Europea, Una nuova strategia industriale per un'Europa competitiva a livello mondiale, verde e digitale, marzo 2020. file:///C:/Users/Anna/Downloads/EU_industrial_strategy_it.pdf.pdf.

¹⁰⁸ Parlamento europeo, Una nuova strategia industriale per l'Europa, 2020/2076

¹⁰⁹ Angela Lamboglia, InvestEU è pronto a partire. In arrivo finanziamenti, equity e garanzie, in «FASI» 28 luglio 2021, <https://fasi.eu/it/articoli/20-approfondimenti/19509-bilancio-ue-2021-2027-investeu.html>, consultato il 4 agosto 2021.

¹¹⁰ Commissione europea, SURE, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_it, consultato il 4 agosto 2021.

CAPITOLO 3:

Verso il futuro dei fondi europei

Quest'anno, come mai prima di adesso, i fondi comunitari costituiscono un'occasione per l'ammodernamento degli Stati, in particolar modo in alcuni settori a cui l'Unione dà particolarmente rilievo. I fondi per la ripresa possono rappresentare una vera e propria opportunità per gli Stati che ne sono beneficiari, inoltre la coincidenza che il quinto quadro finanziario avesse scadenza proprio quest'anno ha fatto sì che si creasse una chiara complementarità tra Next Generation EU e budget ordinario che contribuiscono entrambi al finanziamento di alcuni fondi o programmi, tra cui ad esempio il FEASR o Orizzonte Europa.

Dalla primavera del 2020 il quadro finanziario pluriennale per la sesta programmazione è stato trattato congiuntamente al piano per la Ripresa, facendo sì che anche a livello mediatico i fondi europei suscitassero maggiore interesse. Nell'ambito dell'europrogettazione questo ha portato alla presenza di “volti nuovi” tra i programmi e le iniziative finanziati per il prossimo settennio, come “*ReactEU*”, “*Digital Europe*” e il “*Fondo per una transizione giusta*”.

3.1 Tradizione e innovazione nei fondi europei

Più nello specifico per quanto riguarda i finanziamenti rivolti verso il mercato unico, l'innovazione e l'agenda digitale questi coprono gli investimenti che verranno stanziati nella promozione della ricerca, nel favorire la crescita delle piccole e medie imprese, nel migliorare i trasporti e investimento nell'altra tecnologia. A questo settore verranno destinati 149 miliardi di euro

che derivano dal quadro finanziario pluriennale 2021-27 ai quali si aggiungeranno 11,5 miliardi di euro provenienti dal Next Generation EU¹¹¹.

All'interno dei finanziamenti rivolti verso il mercato unico, innovazione e agenda digitale rientrano molti dei programmi storici dell'Unione Europea, come ad esempio Horizon 2020 che da quest'anno passerà sotto la denominazione di Horizon Europe. Il budget rivolto al programma viene aumentato, se nel quadro finanziario che si è concluso con il 2020 la destinazione dei fondi era di 77 miliardi di euro¹¹² configurandosi come il più grande tra i programmi comunitari, ad oggi la cifra si aggira invece a più di 80 miliardi¹¹³. Horizon 2020 perseguiva gli obiettivi dettati dalla strategia 2020 volta ad incrementare la competitività globale dell'Europa, questo discende dal 7° Programma Quadro (7PQ) realizzato nel periodo di programmazione 2007-2013, il programma è stato riformulato e ristrutturato in modo tale da poterlo rendere più competitivo per l'Unione Europea aumentandone già allora la dotazione finanziaria. Horizon ha assunto ancora più importanza quest'anno. Il campo della ricerca e della scienza ha assunto particolare valenza strategica, più di quanto già non la avesse prima, in grado di determinare gli equilibri nell'ambito delle relazioni internazionali. Il programma in questo senso contribuisce al raggiungimento di obiettivi strategici nell'ambito della ricerca e dell'innovazione concentrandosi su tematiche chiave come l'eccellenza scientifica, la leadership industriale e le sfide per la società civile, su cui costruisce i suoi tre pilasti essenziali. L'obiettivo finale su cui punta è rendere l'Europa in grado di produrre una eccellenza scientifica e tecnologica attraverso la quale stimolare una crescita economica e aggiudicarsi una buona reputazione a livello globale. Tuttavia il programma non ha valenza strategica solo per l'Unione Europea, questo infatti assume particolare importanza anche per gli Stati che vi partecipano tanto che il Regno Unito pur rinunciando all'Europa non rinuncerà invece a rimanere partner stretto di questo programma.

Europa verde, digitale e resiliente sono le parole su cui l'Europa costruisce il piano per la ripresa degli Stati dopo la pandemia, valorizzando le sfide globali che già da tempo si trova a dover affrontare. L'attenzione che si è concentrata su queste tematiche è determinante anche nell'ambito della progettazione europea, che proprio dai fondi comunitari viene determinata. Insieme al Green

¹¹¹ Commissione Europea, *Piano per la ripresa dell'Europa*, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it, consultato in data 04.08.2021.

¹¹² Regulation (EU) No 1291/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing Horizon 2020 - the Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020) and repealing Decision No 1982/2006/EC.

¹¹³ Di preciso 83 397 000 000 EUR a prezzi correnti. « Decisione (UE) 2021/764 del Consiglio del 10 maggio 2021 che istituisce il programma specifico di attuazione di Orizzonte Europa — il programma quadro di ricerca e innovazione, e che abroga la decisione (UE) 2013/743/UE».

Deal europeo la “transizione digitale” è la principale priorità strategica dell’Unione per i prossimi anni, definiti come la «Digital Decade»¹¹⁴. Il 9 marzo 2021 la Commissione ha presentato la Comunicazione ufficiale che prevede la trasformazione digitale dell’Europa entro il 2030.

L’interesse riguardante la tematica sicuramente non è nuovo. Già da anni l’Europa punta ad una digitalizzazione in grado di poter rendere le sue industrie e il suo tessuto sociale più tecnologico e competente, al quale già puntava la Strategia di Lisbona (2010) che conteneva un piano per un progetto di digitalizzazione dell’Europa. Nel 2015 la Commissione lancia il mercato unico digitale per presentare le principali proposte legislative, ad esempio in materia di sviluppo del commercio elettronico, diritto d’autore, vita privata e comunicazioni elettroniche, armonizzazione dei diritti digitali¹¹⁵. Quest’anno però la transizione digitale diventa uno dei programmi faro dell’Unione Europea su cui puntare la propria strategia tanto che la Commissione punta a rafforzare «la propria sovranità digitale per fissare norme, anziché seguire quelle di altri paesi»¹¹⁶. Proprio per questo il Recovery instrument dedica a questa priorità ben il 20 per cento dei suoi finanziamenti, promuovendo negli Stati la stessa priorità.

Gli obiettivi su cui si concentra sono le infrastrutture e la trasformazione delle imprese e dei servizi pubblici. All’interno del nuovo quadro pluriennale questo si traduce con la creazione di nuovi programmi che affrontano il tema come soggetto principale a differenza di quanto era stato fatto con la programmazione precedente che inseriva la digitalizzazione all’interno di altri noti programmi europei, come ad esempio Horizon 2020 o con Connecting Europe Facility, un altro importante programma già noto nella programmazione 2014-2020.

All’interno del settore del mercato unico, l’innovazione e l’agenda digitale si trova uno dei nuovi programmi: il programma Europa Digitale, che costituisce una delle grandi novità del nuovo periodo di programmazione e si colloca tra i grandi programmi del settennio con una dotazione finanziaria di 7,5 miliardi di euro¹¹⁷. Il finanziamento sarà ripartito in base ai suoi cinque obiettivi principali: calcolo ad alte prestazioni; intelligenza artificiale; cibersicurezza e fiducia; competenze

¹¹⁴ European Commission, Communication from the Commission to the the European Parliament, the Council, The European Economic and social Committee and the Committee of the regions, 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade, Brussels, 9.3.2021.

¹¹⁵ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia per il mercato unico digitale in Europa, Bruxelles, 6.5.2015.

¹¹⁶ Commissione Europea, Un’Europa pronta per l’era digitale, più opportunità grazie a una nuova generazione di tecnologie, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_it, consultato in data 10 agosto 2021.

¹¹⁷ Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che Istituisce il Programma Europa Digitale e Abroga la Decisione (UE) 2015/2240, Bruxelles, 29 aprile 2021.

digitali avanzate e implementazione, impiego ottimale delle capacità digitali e interoperabilità¹¹⁸. Più in generale il programma Europa Digitale mira a facilitare la diffusione delle tecnologie sostenendone l'utilizzo ad alto impatto in aree di interesse pubblico e privato come ad esempio cartelle cliniche online, servizi pubblici di emergenza fondamentali puntando a rendere anche essi al 100 per cento online e prospettando che l'80 per cento dei cittadini europei siano in dotazione di una propria identità digitale, il conosciuto ID. Per la gestione del programma l'Europa farà affidamento alla neoistituita Agenzia per la Salute e il Digitale (HaDEA) che, oltre a questo, si occuperà anche della gestione di altri fondi di finanziamento. L'agenzia è stata istituita il 16 febbraio 2021 con il compito di gestire alcuni programmi e iniziative europee per conto della Commissione.

Tra gli Stati membri la Germania ha dichiarato che le sue priorità andranno proprio in questa direzione. Buona parte del Next Generation EU che Berlino riceverà saranno devoluti sugli investimenti relativi all'ammodernamento digitale della scuola, per l'occupazione e le infrastrutture¹¹⁹.

3.2 La Politica di coesione e i fondi strutturali al tempo del Next Generation EU

I Fondi strutturali sono le tipologie di contributi comunitari più vicine ai territori. Come già menzionato nel primo capitolo questi mettono in atto la *governance* multilivello basata sull'internazione tra istituzioni europee, regioni e Stati membri¹²⁰. Con le nuove sfide definite nell'ambito del Next Generation, i fondi strutturali diventano anch'essi una parte importante del piano per il raggiungimento degli obiettivi che l'Europa si pone e non manca di sottolineare. Con il termine resilienza si indica la capacità dell'Europa a saper resistere alla crisi e allo stesso tempo la sua capacità di riprendersi subito dopo uno shock. La tanto decantata resilienza che ci si prospetta con i nuovi finanziamenti non può quindi tralasciare l'obiettivo cruciale che già prima la politica di coesione si poneva: ovvero quello di ridurre le disparità tra le regioni e i gruppi sociali che l'Europa

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Dino Pesole, *Recovery plan, a che punto sono gli altri paesi europei. Sostegno all'industria e transizione sostenibile le principali scelte della presidenza francese. Sanità e sostenibilità all'insegna della decarbonizzazione le parole d'ordine della Germania*, 11.12.2020, <https://www.ilsole24ore.com/art/recovery-plan-che-punto-sono-altri-paesi-europei-ADlYwo7>, consultato il 4 agosto 2021.

¹²⁰ S. Hix and B. Hoyland; *The political system of the European Union*, CPI Group (UK) Ltd, Croydon, 2011, p.230.

comprende. In questo senso questa comprende i finanziamenti atti a supportare le riforme e le trasformazioni strutturali per rendere le economie più produttive e in grado di affrontare le crisi future in modo tale da poter superare le fragilità strutturali che vanno ad indebolire l'Unione nel suo insieme. La politica di coesione quindi appare cruciale per assicurare un recupero bilanciato sul medio e lungo periodo. Gli obiettivi che ci si pone con i nuovi finanziamenti nell'ambito della rubrica per la «coesione, la resilienza e i valori» mirano a creare posti di lavoro e al contempo a promuovere la convergenza tra gli Stati del Nord e del Sud Europa, cercando di ridurre le disparità anche all'interno degli stessi Stati membri.

Per far fronte alla pandemia la prima risposta da parte delle istituzioni comunitarie fu quella di sbloccare i fondi di coesione, attraverso un iter particolarmente veloce, modificando le norme relative ai fondi strutturali e di investimento. Il 30 marzo del 2020 il Parlamento Europeo e il Consiglio Europeo hanno adottato, attraverso la procedura legislativa ordinaria ed un iter molto rapido, il regolamento 2020/460/UE inerente al Coronavirus Response Investment Initiative (CRII) entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione¹²¹, che modifica il regolamento recante disposizioni comuni sui fondi strutturali. In questo senso la politica di coesione si è dimostrata centrale non solo nel suo usuale utilizzo dei fondi con l'allocazione delle risorse nelle regioni in ritardo di sviluppo ma si è rivelata cruciale anche come riallocazione per la ripresa per quelle regioni che maggiormente hanno risentito degli effetti causati dalla pandemia. In questo settore infatti gli investimenti sono stati suddivisi in base alle necessità di ogni zona, assegnando una maggior quantità di fondi alle regioni meno sviluppate. I finanziamenti verranno ripartiti tra gli stati membri considerando sia la loro situazione di partenza sia gli effetti che la crisi ha avuto sulle loro economie e società¹²².

Per quanto riguarda la nuova programmazione 2021-2027 nell'ambito della politica di Coesione il Next Generation stanziava 50,6 miliardi di euro nell'ambito dell'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa attraverso il fondo REACT-EU una nuova iniziativa che porta avanti e amplia le misure adottate in risposta alla crisi come il sopracitato CRII e il suo seguito, denominato CRII Plus¹²³. Il REACT-EU intende finanziare i settori su cui dovrà fondarsi la capacità di resilienza degli Stati, per questo motivo gli investimenti sono atti a sostenere il mantenimento dell'occupazione

¹²¹ Ilaria Ottaviano, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, Fascicolo n°3-2020 rivista.eurojus.it.

¹²² Commissione Europea, *Il bilancio dell'UE per la ripresa. Domande e risposte su: REACT-EU, politica di coesione dopo il 2020 e Fondo sociale europeo Plus*, Bruxelles, 28 maggio 2020 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/QANDA_20_948, consultato in data 28 luglio 2021.

¹²³ Commissione Europea, *Piano per la ripresa dell'Europa*. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it, consultato in data 04.08.2021.

cercando di porre in essere misure destinate a sostenere la creazione di posti di lavoro, con una particolare attenzione all'occupazione giovanile. Il REACT EU va a potenziamento dei fondi strutturali già ben noti nell'ambito della programmazione europea, le risorse saranno ripartite tra il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) che ha come principale obiettivo quello di colmare le disuguaglianze in ambito delle piccole medie imprese e nel settore dell'innovazione e della ricerca; il Fondo Sociale Europeo (FSE), importante strumento di finanziamento per la politica sociale dell'Unione Europea; e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) che si occupa di fornire misure di sostegno per aiutare le persone ad uscire dalla povertà.

Nel nuovo periodo di finanziamento 2021-2027 la Politica di coesione dell'Unione Europea continua a concentrarsi sui temi a cui aveva posto attenzione fino a questo momento come la competitività economica, digitale, ambiente cercando di raggiungere questi obiettivi rivolgendo particolare attenzione nella riduzione delle differenze nelle zone meno sviluppate d'Europa.

Con la crisi epidemiologica da affrontare, anche la politica di coesione subisce delle modifiche e presenta delle novità rispetto alla proposta che la Commissione ha presentato nel 2018. Concentrandosi prevalentemente sul territorio, questi finanziamenti saranno utilizzati per sostenere i sistemi sanitari. Le modifiche degli iter decisionali che sono state poste in essere per far fronte alla crisi hanno inoltre accentrato il ruolo di questi finanziamenti che sono stati in grado di rendere tali risorse disponibili in tempi brevi, dimostrando una buona capacità di reazione e flessibilità¹²⁴.

Un'altra novità, rispetto alla proposta del 2018, fa riferimento al nuovo approccio della Commissione che sembra finalizzato a garantire una maggiore flessibilità nella gestione dei fondi. Gli Stati membri infatti possono decidere autonomamente come indirizzare i fondi, avendo la possibilità di effettuare trasferimenti tra differenti fondi e altri strumenti dell'UE, inoltre un ulteriore elemento di flessibilità consentirà di scaglionare le operazioni di minore entità, di modo che gli Stati membri posano avere più tempo per portare a termine tali operazioni, qualora non siano completate nell'ambito dei programmi 2014-2020¹²⁵. Per garantire maggiore adattabilità dei fondi di coesione che durante la pandemia si sono rivelati di cruciale importanza per la gestione della crisi, la Commissione propone un vero e proprio meccanismo in risposta alle crisi future al fine di adottare

¹²⁴ Ilaria Ottaviano, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, Fascicolo n°3-2020 rivista.eurojus.it.

¹²⁵ Commissione Europea, *Il bilancio dell'UE per la ripresa. Domande e risposte su: REACT-EU, politica di coesione dopo il 2020 e Fondo sociale europeo Plus*, Bruxelles, 28 maggio 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/QANDA_20_948, consultato in data 28 luglio 2021.

misure temporanee che concedano di utilizzare i finanziamenti in modo rapido per poter far fronte a circostanze eccezionali.

La nuova programmazione inoltre ha visto anche una semplificazione e un accentramento degli obiettivi, gli unici obiettivi che la politica di coesione aveva nel periodo di programmazione precedente sono stati ridotti a cinque, anche essi ben riflettono l'intera strategia che l'Unione ha posto in essere per la programmazione del nuovo bilancio comunitario e attraverso lo Strumento per la Ripresa. I cinque obiettivi fanno riferimento alla creazione di un'Europa intelligente; verde; connessa, sociale e più vicina ai cittadini¹²⁶.

La Politica di Coesione ricopre un ruolo di fondamentale importanza tra le politiche dell'Unione Europea, oltre a ricoprire un terzo dell'intero bilancio dell'Unione Europea, rappresenta la principale politica di investimento dell'UE e allo stesso tempo si fa garante dei valori fondanti di cooperazione, solidarietà che hanno permesso il processo di integrazione. Come viene definito dall'articolo 3 del TUE l'Unione «promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri»¹²⁷, l'obiettivo di convergenza tra gli Stati per l'UE permetterebbe il raggiungimento e il funzionamento del mercato interno. Disparità marcate tra i paesi dell'Unione ed in particolare dell'eurozona rischia di produrre effetti distortivi sul funzionamento del mercato interno. Le disuguaglianze economiche si riflettono poi sulle disuguaglianze sociali, così che diventa centrale la convergenza economica¹²⁸.

Nei primi anni del processo di integrazione europea lo sviluppo delle aree depresse veniva gestito dai governi nazionali. La situazione si modifica durante il primo periodo di allargamento dell'Unione Europea, quando Spagna, Grecia e Portogallo entrarono ufficialmente a far parte dell'UE. Durante i negoziati infatti la Comunità europea, spinta dalla volontà di permettere l'integrazione dei Stati che ne avevano fatto richiesta, si impegna ad aumentare la spesa per le regioni più povere mettendo in atto un meccanismo di redistribuzione delle risorse. Come accennato prima, vi era per l'Europa la consapevolezza che un mercato unico avrebbe funzionato solo qualora i paesi aderenti avessero raggiunto una convergenza economica piuttosto stabile. Con la negoziazione del Trattato di Maastricht i quattro paesi (Spagna, Portogallo, Grecia, Irlanda) economicamente più svantaggiati riuscirono ad ottenere un nuovo incremento significativo della spesa regionale con la

¹²⁶ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

¹²⁷ Trattato sull'Unione europea c 326/13, 26 ottobre 2012.

¹²⁸ Luigi di Cataldo, *La politica di coesione e le minacce alla convergenza per i paesi europei*, 8 Settembre 2019, tratto da «Pandora rivista», <https://www.pandorarivista.it/articoli/la-politica-di-coesione-e-le-minacce-alla-convergenza/>, consultato in data 2 luglio 2021.

creazione del Fondo di coesione. Questo ha permesso un vero e proprio sviluppo per le realtà che ne erano beneficiarie. La Spagna, per esempio ha avuto un'accelerazione clamorosa nella crescita economica che ha catalizzato l'attenzione sia a livello europeo e internazionale per l'eccezionale crescita, passando in meno di due decenni da un paese periferico a diventare un esempio di sviluppo¹²⁹. Con la seconda fase dell'allargamento la politica di coesione ha accresciuto la sua importanza. Con l'ingresso nell'UE dei paesi dell'est Europa questa si è rivelata cruciale nello sviluppo sociale ed economico dei paesi come Polonia, Ungheria, Romania, facendo crescere in questi Stati un forte europeismo da parte dell'opinione pubblica.

Con la programmazione 2021 la Commissione propone di modernizzare la politica di coesione sia nella sua sfera di politica di investimento sia per renderla una delle più alte e concrete espressioni di solidarietà in cui si riflettono i valori aggiuntivi dell'UE. Proprio attraverso questa politica l'Unione Europea ha cercato di promuovere il pilastro europeo per i diritti sociali, per questa ragione e non solo (anche per l'importanza che questa riveste in alcuni Stati membri) la politica di coesione è stata chiamata in causa per combattere alcune recenti violazioni dello stato di diritto in Ungheria e Polonia, come ricordato prima.

Dalla nuova programmazione emergono volti nuovi come il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) che è erede del FSE europeo e del FEAD: questo è pensato come uno strumento essenziale per attuare il pilastro dei diritti sociali. Si pone obblighi più ambiziosi rispetto ai suoi predecessori, con una particolare attenzione all'occupazione giovanile. In particolare si impone agli Stati delle soglie minime di finanziamento da dedicare in alcune aree più fragili, ad esempio gli Stati devono destinare almeno il 15 per cento dei finanziamenti per attuare riforme strutturali a sostegno dei giovani e si introduce l'obbligo di destinare almeno il 5 per cento dei fondi alle misure in contrasto alla povertà minorile¹³⁰.

A mio parere il territorio rappresenta un importante luogo di cambiamento per l'intera comunità europea e non solo. Le capacità di ridurre la povertà di eliminare alcune lacune possono partire solamente da qui. Banalmente anche la crisi attraversata nell'ultimo anno ha evidenziato il ruolo essenziale che il territorio ricopre anche in termini di benessere sociale più allargato, si pensi alla tanto criticata mancanza di una medicina del territorio che non è stata in grado di contenere ed

¹²⁹ Davide Tentori e Carlo Mongini, *Ripresa: Madrid riparte da quattro*, 9 luglio 2021, Tratto da «ISPI» <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ripresa-madrid-riparte-da-quattro-31099>, consultato il 28 luglio 2021.

¹³⁰ Commissione Europea, *Il bilancio dell'UE per la ripresa. Domande e risposte su: REACT-EU, politica di coesione dopo il 2020 e Fondo sociale europeo Plus*, Bruxelles, 28 maggio 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/QANDA_20_948, consultato in data 28 luglio 2021.

aiutare i sistemi ospedalieri durante il periodo di diffusione del virus. «Nella stessa lotta al virus si è vista l'importanza della medicina di prossimità e che il territorio è lo spazio del buon vivere, della qualità della vita, della *green economy*. Si tratta di ridisegnare spazi urbani e modelli di convivenza»¹³¹.

3.3 Il Green Deal Europeo: un'opportunità per l'ambiente

La tematica ambientale rappresenta una delle maggiori sfide che caratterizzano le società odierne, influenzando sia la società civile che la società internazionale che da anni porta avanti attraverso trattati internazionali le tematiche volte alla sostenibilità e alla riduzione delle situazioni di crisi che mettono a rischio il nostro pianeta. In questo ambito l'Europa è stata un'attrice importante, sia nell'ambito europeo, sia nell'ambito internazionale, facendosi promotrice dei trattati internazionali riguardanti il cambiamento climatico e la loro soluzione. L'Europa è stata una realtà decisamente presente, si pensi anche alla nascita dei primi partiti verdi che nascono tra la fine del novecento e i primi anni del duemila. La stessa si pose come principale sostenitrice a livello internazionale del Protocollo di Kyoto, primo pilastro internazionale che per la prima volta intende cercare delle soluzioni per ridurre il riscaldamento globale. Nel momento in cui il Protocollo entra per la prima volta in vigore, nel 2005 entra in vigore la direttiva dell'Unione Europea "*Emissions Trading*" dando via ad una prima fase *dell'European Union Emissions Trading Scheme*, il primo e più grande sistema di scambio di emissioni nel mondo¹³².

Da allora l'Europa ha continuato a concentrare l'attenzione sulla questione climatica, tuttavia la tematica ambientale si scontra con le realtà politiche dei paesi membri, ed in questi anni nonostante i molteplici trattati internazionali, tra cui si ricorda il più importante l'Accordo di Parigi firmato nel 2015 da 175 paesi, gli Stati non sono stati in grado di raggiungere gli obiettivi prestabiliti tanto che il rapporto del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC), pubblicato il 9 agosto del 2021 riporta uno scenario decisamente preoccupante che porta sempre di più all'evidenza che la situazione si sta aggravando rapidamente, tuttavia Piers Forster, fisico esperto di questioni

¹³¹ Giulia Lang, *La dialettica tra dimensione urbana e aree interne: una risposta alla pandemia*, 7 luglio 2021, Tratto da «Pandora Rivista»; <https://www.pandorarivista.it/articoli/la-dialettica-tra-dimensione-urbana-e-aree-interne-una-risposta-alla-pandemia/>, consultato il 10 agosto 2021.

¹³² Commissione Europea https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013_it, consultato in data 30 agosto 2021.

climatiche dell'università di Leeds, nel Regno Unito fa emergere non soltanto le problematiche che oramai sono evidenti e sotto gli occhi di tutti (incendi, aumento della temperatura, le inondazioni in Nord Europa) ma sottolinea con chiarezza le possibili soluzioni¹³³ che ancora oggi sono possibili e che possono contribuire ad uscire da una delle crisi mondiali che il pianeta abbia mai affrontato.

Negli ultimi anni la crisi climatica, anche a fronte di un evidente ripercussione che questa sta avendo sulla vita quotidiana degli individui, ha assunto sempre più rilevanza a livello mediatico. Nel 2008 viene istituito il Centro economico e politico per i cambiamenti climatici “*The Centre for Climate Change Economics and Policy*” (CCCEP) per avanzare un'azione pubblica e privata sui cambiamenti climatici attraverso una ricerca rigorosa e innovativa, questo ha permesso ed esteso la pratica di intraprendere azioni legali che possono essere rivolte dai singoli cittadini. Negli ultimi anni infatti si è assistito a più di 1.800 cause legali sul clima in tutto il mondo, secondo uno studio condotto dal Grantham Research Institute della London School of Economics¹³⁴. Queste passano sotto il nome di “*Climate change litigation*” ed hanno come scopo quello di portare davanti ai tribunali gli Stati che mancano di far rispettare le politiche ambientali accusandoli di violazione dei diritti umani. In Europa la prima *Climate change litigation* che apre la strada a questo modello di agire è la controversia denominata Urgenda vs. Olanda, con la quale nel 2015, 886 cittadini olandesi hanno fatto causa al proprio Stato per non aver ridotto le emissioni di CO2 nell'atmosfera, generando danni alla vita e alla salute, in violazione dei diritti umani¹³⁵. A partire dal caso Urgenda vs Olanda si è dato il via in Europa ad una serie di cause intraprese contro diversi stati e le *Climate change litigation* sono diventate uno strumento per contrastare l'inerzia degli Stati.

Tuttavia anche se hanno un forte significato dal un punto di vista politico e mediatico le azioni intraprese nell'ambito dei tribunali non basteranno a poter contrastare gli effetti della devastazione ambientale a cui stiamo assistendo, ed in questo senso, oltre alle controversie aperte nei tribunali è necessaria un'azione comune da parte di tutti gli Stati. Ed è proprio per questo che nel 2019 l'Unione Europea decide di intraprendere un decisivo passo in avanti in tema di protezione

¹³³ «siamo molto più sicuri del fatto che azzerando le emissioni nette si arresterà anche il contributo umano al surriscaldamento (...) il cambiamento della temperatura potrebbe addirittura cominciare a muoversi in senso opposto» (Piers Forster) tratto da Rebecca Solnit, *La crisi climatica è grave ma si può risolvere*, 28 agosto 2021 da «Internazionale», <https://www.internazionale.it/opinione/rebecca-solnit/2021/08/28/crisi-climatica-soluzioni>.

¹³⁴ Leonardo Porciello, *Processi in 40 Paesi per la mancata difesa del clima. Prime condanne, La difesa dell'ambiente nei tribunali: più di 1.800 cause nel mondo*, 20.08.2021 tratto da Huffpost, https://www.huffingtonpost.it/entry/processi-in-40-paesi-per-la-mancata-difesa-del-clima-prime-condanne-di-l-porciello_it_611f4a65e4b0e8ac791c8979.

¹³⁵ Fabio Tuminello, *Climate Change e diritti umani: il caso Urgenda*, tratto da IUS in Itinere, 13.03.2020, <https://www.iusinitinere.it/climate-change-e-diritti-umani-il-caso-urgenda-25467>, consultato il 26 agosto 2021.

ambientale: l'11 dicembre del 2019 la Commissione presenta il Green Deal Europeo, un piano ambizioso che mira a rendere l'Europa la prima realtà neutrale entro il 2050. Con il Green Deal Europeo l'Europa si pone come uno dei principali attori a livello internazionale ad elaborare un piano sistematico per cercare di affrontare le sfide che si presentano, rinnovando il suo ruolo guida nella lotta ai cambiamenti climatici¹³⁶.

In risposta alla pandemia inoltre si fanno ulteriori passi in avanti, la transizione verde, così chiamata dall'Europa, diventa il punto cardine della sua strategia politica, questa viene posta sotto i riflettori quando si affronta il tema del nuovo bilancio comunitario a lungo termine dell'UE. Nel programma 2021-2027 e nel pacchetto del Next Generation EU gli obiettivi rivolti al cambiamento climatico diventano centrali e determinanti, condizionando l'intero bilancio. Stando alle parole della Commissione Europa «Un terzo dei 1800 miliardi di euro di investimenti del piano per la ripresa di Next Generation EU e il bilancio settennale dell'UE finanzieranno il Green Deal europeo»¹³⁷. Il piano di azione per il clima prende le mosse dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile sottoscritto nel 2015 dai governi di 193 paesi membri dell'ONU che si pone 12 obiettivi che i paesi si impegnano a raggiungere entro il 2030. Il Green Deal Europeo si pone come un piano ancora più ambizioso, puntando a rendere l'Europa il primo continente ad impatto zero entro il 2050, passando ad una riduzione progressiva di gas ad effetto serra. L'obiettivo principale, come già per l'Agenda 2030 e gli accordi di Parigi, quello di limitare il riscaldamento globale che secondo le stime dell'ONU deve rimanere entro 1,5°C, in questo senso l'Europa si impegna a rendere più pulita la produzione dell'energia, responsabile del 75 per cento delle emissioni di gas serra. Il piano quindi prevede di potenziare la diffusione di energie rinnovabili smettendo di incentivare l'uso di combustibili fossili. Inoltre un altro aspetto che è al centro del Green Deal sarà quello di rendere più sostenibili tutta una serie di attività umane: case, industrie, trasporti pubblici, promuovere la biodiversità riservando una quota stabilita dei fondi europei per iniziative sostenibili. Il piano per l'Ambiente sarà finanziato da una quantità di fondi pubblici e privati, e la cifra è stata stabilita dal bilancio a lungo termine dell'Unione per la programmazione 2021-2027. Con la nuova

¹³⁶ Tratto da «ISPI» *Cos'è il Green Deal Europeo contro il cambiamento climatico*, 18 giugno 2021, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/cose-il-green-deal-europeo-contro-il-cambiamento-climatico-30899>, consultato il 26 agosto 2021.

¹³⁷ Commissione Europea, *Un Green Deal Europeo, puntare a essere il primo continente a impatto climatico zero*. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it, consultato il 26 agosto 2021.

programmazione l'ambiente diventa uno dei programmi faro dell'Unione Europea per la quale destina 401 miliardi di euro a cui si aggiungono i 18,9 miliardi derivanti dal Next Generation EU¹³⁸.

Al Green Deal lavoreranno sia la Commissione che il Parlamento e il Consiglio Europeo, per ogni obiettivo la Commissione intende diffondere un piano strategico e un'azione concreta, i provvedimenti saranno per lo più di natura legislativa attraverso direttive e regolamenti che saranno vincolanti per gli Stati membri in modo tale da raggiungere gli obiettivi in maniera più efficace. Per incentivare il raggiungimento degli obiettivi del Green Deal si è discusso a lungo sull'introduzione di una legge sul clima. Il 14 luglio la Commissione Europea ha adottato il pacchetto climatico "Fit for 55" che propone le proposte legislative per raggiungere entro il 2030 gli obiettivi del Green Deal, in particolare, la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto ai livelli del 1990, con l'obiettivo di arrivare alla "carbon neutrality" per il 2050¹³⁹. La legge dovrebbe ufficializzare l'intenzione di azzerare le emissioni nette in tutta l'Unione entro il 2050, cosa che renderà l'obiettivo vincolante, oltre a fissare specifici obiettivi intermedi. La legge servirà inoltre a stabilire alcuni «principi fondamentali che saranno la base di tutte le misure che l'Unione intende intraprendere per il futuro e riguarderanno il benessere dei cittadini, la prosperità della società, la competitività della sua economia, l'efficienza energetica, la sicurezza, la salute e la protezione dei consumatori vulnerabili, la solidarietà e l'approccio scientifico dei provvedimenti futuri.

All'inizio una transizione economica potrebbe comportare una grande riduzione dei posti di lavoro in particolare all'interno delle economie basate sulla manifattura e sulla produzione di combustibili fossili, questo spaventa in molte nazioni come ad esempio i paesi dell'Est Europa che chiedono all'Europa delle garanzie sicure per il periodo di transizione. Per far fronte alla de-carbonizzazione e una rivoluzione verde l'Europa ha pensato di associare al Green Deal il "Fondo per una transizione giusta" finalizzato a sostenere la de-carbonizzazione delle regioni europee che più dipendono dai combustibili fossili, dotando il fondo di circa 10 miliardi di euro. Il Fondo è direttamente legato al Meccanismo per una transizione giusta che mira a fornire sostegno ai Paesi che basano la loro economia sulle industrie ad alte emissioni di gas serra incentivando la chiusura e la conversione di questi stabilimenti¹⁴⁰. Un'altra novità che verrà introdotta per rendere l'Europa ad

¹³⁸ Commissione Europea, *Piano..per..la..ripresa..dell'Europa*, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it, consultato in data 04 agosto 2021.

¹³⁹ Massimo Lombardini, "Fit for 55", il nuovo pacchetto climatico dell'UE e le sfide per l'Italia. 20 luglio 2021 tratto da «ISPI», <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fit-55-il-nuovo-pacchetto-climatico-dellue-e-le-sfide-litalia-31197>.

¹⁴⁰ Luca Misculin, *Il Green Deal Europeo spiegato bene, Cosa prevede il complesso piano della Commissione Europea per combattere il cambiamento climatico e, a lungo termine, salvare la Terra*, 2.02.2020, <https://www.ilpost.it/2020/02/02/green-deal-europeo/>, consultato il 10 agosto 2021.

impatto climatico zero è la nota “carbon tax” alle frontiere europee, un dazio che i paesi che esportano in Europa dovranno pagare se non rispettano gli standard ambientali dell’UE. La carbon tax inoltre servirà a contribuire al prossimo bilancio dell’UE da cui l’Unione potrebbe ricavare circa 10 miliardi di euro all’anno di gettito¹⁴¹, contribuendo ad accrescere la sua importanza su cui puntare le sue strategie future.

L’Europa, che come abbiamo detto si è da sempre resa promotrice delle tematiche ambientali, già dal 1992 dedicava una parte dei programmi finanziari pluriennali per lo sviluppo sostenibile e la protezione dell’ambiente, formulando il Programma Life. Questo viene realizzato per la prima volta nel 1992, nello stesso anno in cui si tenne la Conferenza di Rio, la prima conferenza mondiale dei Capi di Stato sulla questione ambientale. Già allora con il programma “Life” l’Unione poneva importanza alla questione, dedicando una percentuale del proprio budget a lungo termine.

Il programma è diviso in due sottoprogrammi, “Ambiente” e “Azione per il clima”, a loro volta organizzati in settori prioritari e tipologie di azioni. “Life” era ed è ancora rivolto alla protezione dell’ambiente nelle sue più varie sfaccettature, occupandosi sia della protezione dell’ambiente, intesa come habitat per le specie e le biodiversità sia della lotta contro le emissioni inquinanti, con l’obiettivo di migliorare ed influenzare le politiche ambientali con strumenti più efficaci. Prende avvio la “rivoluzione verde” che L’Europa ha lanciato per i prossimi decenni, con l’intento di costruire una politica industriale che traghetti i paesi dell’Unione verso una completa transizione ecologica. Il programma “Life” si pone quindi come uno dei programmi centrali dell’Unione europea, con un finanziamento superiore del 60% rispetto ai precedenti periodi, per favorire le competenze tecnologiche e creare nuovi posti di lavoro in settori innovativi ed in piena espansione¹⁴².

Per l’importanza ricoperta dalle tematiche ambientali l’Unione si dota quest’anno di una neo istituita agenzia, l’Agenzia Esecutiva per il Clima, le Infrastrutture e l’Ambiente CINEA che, dal 1° aprile 2021, ha sostituito l’Agenzia esecutiva per l’innovazione e le reti (INEA). A questa sarà affidata la gestione del nuovo programma “Life”, congiuntamente alla gestione di altri programmi, o ad alcuni dei loro componenti che riguardano le tematiche ambientali, come per esempio il

¹⁴¹ Gianluca di Donfrancesco, *Clima, al G20 L’Europa spinge sulla carbon tax, La Francia propone una soglia minima globale per il prezzo delle emissioni di CO2-Intesa sempre più vicina sul fisco per le multinazionali*, 9 luglio 2021, tratto da «Il sole 24ore», <https://www.ilsole24ore.com/art/clima-g20-l-europa-spinge-carbon-tax-AE4gLOV>, consultato il 25.08.2021.

¹⁴² Guida all’europrogettazione, *Le novità del Programma LIFE per l’ambiente e per il clima, Programmazione 2021-2027*, 9 giugno 2021, <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/novita-programma-life/>, consultato in data 10 agosto 2021.

Meccanismo per una Transizione Giusta, Horizon Europeo, il Meccanismo per Collegare l'Europa e il FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura)¹⁴³.

Tuttavia per il cruciale momento in cui ci troviamo oggi, la questione ambientale non può essere confinata solo ad un unico programma per questo l'Europa, attraverso il Green Deal, ha esteso la tematica a più settori possibili, la tematica ambientale viene ripresa persino nel programma di sicurezza e difesa, in cui è compresa la disattivazione del nucleare e la competitività delle aziende in modo da sostenere l'ambiente e migliorarne la tecnologia. La questione viene pensata nella sua totalità e interdisciplinarietà, anche il programma Horizon con la sua nuova dotazione dell'attuale bilancio aggiunge che 1/3 del suo finanziamento sarà riservato al clima, così come il Recovery Plan che è condizionato a destinare 37 per cento dei suoi finanziamenti alla protezione dell'ambiente.

Ovviamente, la buona riuscita del piano della Commissione dipenderà soprattutto dalla volontà degli Stati membri di impegnarsi per il raggiungimento puntuale e uniforme degli obiettivi. Per questo sarà centrale la capacità dell'Unione Europea nel cambiare la sua *governance* in maniera più sovranazionale per assicurarsi la buona riuscita del suo progetto sulla scia della sfida proposta.

Da una parte gli Stati membri hanno acconsentito alla legge sul clima, limitando la loro sovranità in settori particolarmente delicati per le loro economie. Le pressioni della società civile, come le *climate change litigation*, i diversi movimenti che hanno preso sempre più luogo in questi anni e i ripetuti avvertimenti da parte del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) hanno contribuito a far sì che la questione ambientale ricoprisse il ruolo che merita. L'Unione da canto suo cerca di raggiungere l'eccellenza impegnandosi il più possibile a dissociare la sua crescita economica dall'uso delle risorse naturali e per la prima volta l'intera programmazione finanziaria dell'UE è votata alla lotta al cambiamento climatico.

¹⁴³Commissione Europea, Agenzia esecutiva per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente, https://ec.europa.eu/info/departments/european-climate-infrastructure-and-environment-executive-agency_it, consultato in data 16 agosto 2021.

CAPITOLO 4

CASE STUDY

La politica di coesione e i suoi effetti sulla città di Genova

Tra gli altri aspetti già trattati nella presente tesi preme sottolineare come, per l'Unione Europea, abbia rivestito e rivesta centrale importanza il territorio, scenario sul quale si snodano le principali sfide da affrontare a partire dalle singole realtà europee. Sul territorio si collocano le città quali motori principali della crescita in un'economia sempre più globale, concentrando in sé la maggior parte della ricchezza, del sapere e della tecnica. È qui, tra l'altro, che sono presenti la maggior parte dei servizi pubblici l'istruzione, la sanità e i trasporti. D'altro canto, è proprio in queste realtà che si riscontrano i maggiori problemi tipici della società di oggi: emarginazione, degrado ambientale, sovraffollamento, criminalità, intolleranza razzismo, perdita dell'identità locale. Le aree urbane rappresentano pertanto le sedi strategiche ideali per il perseguimento dell'integrazione sociale, lo sviluppo sostenibile dell'ambiente, degli obiettivi comuni europei, quali il sostegno alla competitività economica, il rafforzamento della cultura e dell'identità locali.

In tal senso l'Unione Europea ha valutato di poter intervenire, ad esempio azionando meccanismi tali da rendere possibile la riduzione o la diminuzione del divario esistente tra le situazioni più disparate. In tal senso ottemperando al paradosso, della realtà territoriale che va, da ambiti di assoluto maggiore vantaggio in termini sociali ed economici, a zone di assoluta arretratezza o marginalità. Le città analizzate, valutate e rigenerate, sotto i singoli aspetti, possono essere volano per trarre un ruolo essenziale per la competitività economica dell'Unione Europea. Naturalmente, prima di affrontare nel merito e attenuare gli aspetti negativi dati dalle realtà a confronto su ogni singolo specifico tema, si è prefissata l'obiettivo di pensarle quali sedi strategiche per una ripartenza.

Il territorio del resto è il contesto in cui si concretizza maggiormente la vita dei singoli cittadini e dove avvengono le interazioni della vita sociale di ogni singolo individuo. Nel mondo globalizzato, le città ricoprono un ruolo fondamentale e l'interconnessione diventa aspetto nevralgico

per superare le abissali distanze. Se, da una parte, le città sono sinonimo di concentrazione della ricchezza e delle opportunità, d'altra parte queste portano al loro interno differenti contraddizioni. E' proprio in queste realtà infatti che si riscontrano i maggiori problemi, tipici della società odierna: emarginazione socioeconomica, degrado ambientale urbano e naturale, eccessivo sovraffollamento, razzismo ed esclusione sociale.

La politica di coesione, che ho cercato di analizzare nei capitoli precedenti, persegue l'obiettivo di rimuovere le disuguaglianze degli Stati, partendo dalle disuguaglianze tra i singoli individui o gruppi di individui che si ritrovano all'interno di ciascuno di essi. A seguito dei pacchetti Delors, che prendono il nome dal presidente della Commissione europea in carica tra il 1985 e il 1995, le città e le regioni, tramite i propri rappresentanti istituzionali cioè il Comune e la Regione, diventavano soggetti sempre più attivi da coinvolgere nell'elaborazione e attuazione delle politiche comunitarie, e come tali da coinvolgere all'interno della politica di coesione.

Verso la fine degli anni Ottanta, l'Unione Europea inizia detto processo lanciando la prima linea di Progetti Pilota Urbani (PPU). Cioè viene individuato un metodo articolato secondo processi di intervento istituzionale, attraverso i quali dare il via alle politiche dirette destinate in maniera specifica agli aggregati urbani. Le città diventano destinatarie di specifici programmi finanziati con i fondi comunitari attraverso i quali articolare i necessari interventi di miglioramento, coesione e interazione. Nella loro prima forma vi si dava avvio come progetti sperimentali per i quartieri che presentavano forme di marginalità strutturate¹⁴⁴.

4.1 I Programmi URBAN 1994-99- 2000-2006

La prima fase dell'iniziativa comunitaria URBAN ("URBAN I") si colloca nel periodo 1994-1999. I fondi europei stanziati complessivamente hanno superato i 900 milioni di euro e hanno interessato 118 città dell'UE. Grazie al considerevole sostegno fornito dal Parlamento europeo è stata

¹⁴⁴ «Nel periodo 1989-1993, circa 32 progetti pilota urbani, ideati per fornire approcci innovativi a problemi urbani, sono stati finanziati in forza dell'articolo 10 del FESR. I progetti si incentrano su quattro aree principali: sviluppo economico di aree con problemi sociali, misure atte a migliorare l'ambiente per scopi economici; rivitalizzazione dei centri storici; sfruttamento del vantaggio tecnologico delle città» Commissione europea, Cordis: risultati della ricerca dell'UE Azioni innovative per lo sviluppo regionale - progetti pilota urbani - 1995-1999, <https://cordis.europa.eu/programme/id/REG-ERDF-UPP-C/it>, consultato il 4 settembre 2021.

varata una seconda fase denominata “URBAN II”, nell’ambito della quale l’orientamento dell’iniziativa comunitaria ha avuto come contenuto la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile¹⁴⁵.

Sulla scia dei primi progetti e sull’impatto positivo che questi avevano avuto, nel 1994 la Commissione ha voluto conferire a questo stesso tipo di interventi una maggiore organicità e dimensione introducendo una nuova iniziativa comunitaria destinata specificamente ad avviare interventi di rivitalizzazione economica e sociale nei quartieri svantaggiati delle città europee, il programma URBAN. L’obiettivo della programmazione di URBAN I era volta a migliorare le condizioni di vita degli abitanti dei contesti più poveri e socialmente degradati. I progetti pilota erano destinati a intraprendere azioni e misure innovative per affrontare i problemi legati al disagio urbano, istituzionalizzando a tal fine attività innovative di pianificazione e riqualificazione urbana. Nel 1994 in un’Unione con ancora 15 Stati membri, i progetti pilota urbani già allora riscontravano un’ampia popolarità e partecipazione che ha significato concretamente il coinvolgimento di 14 Paesi membri finanziando un totale di 118 programmi. Il finanziamento totale assegnato dall’Unione Europea (EU) è stato di 900 milioni di Euro, l’83% del quale proveniente dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ed il 17% dal Fondo Sociale Europeo (FSE)¹⁴⁶. Il programma si rivolgeva ad un target specifico, potevano partecipare infatti le città con una popolazione superiore ai 100.000 abitanti, inoltre un sito per essere ammissibile doveva soddisfare almeno tre fra criteri seguenti: presentare un elevato tasso di disoccupazione di lunga durata; una notevole povertà ed emarginazione ed una quota elevata di immigrati; minoranze etniche o profughi; elevata criminalità; basso livello di istruzione e di competenze; scarsa attività economica; esigenze di riconversione a seguito di problemi socioeconomici; andamento demografico sfavorevole e alto degrado ambientale¹⁴⁷. La grande risorsa dei progetti pilota URBAN fu quello di integrare le politiche comunitarie con le politiche di riqualificazione già esistenti e portate avanti dalle istituzioni territoriali.

Grazie all’impatto positivo che questo ha avuto sia a livello locale che comunitario, l’Unione Europea rilancia nel 2000 il secondo Programma di Iniziativa Comunitaria URBAN II attraverso il

¹⁴⁵ Unione Europea Politica regionale, Brochure 2003, Il partenariato con le città, L’iniziativa comunitaria URBAN, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities_it.pdf, consultato il 6 settembre 2021.

¹⁴⁶ Ex Post Evaluation, URBAN Community Initiative (1994-1999), Riassunto esecutivo, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban_expost_9499_sum_it.pdf, consultato il 5 settembre 2021.

¹⁴⁷ Unione Europea Politica regionale, Brochure 2003, Il partenariato con le città, L’iniziativa comunitaria URBAN, p. 11, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities_it.pdf, consultato il 6 settembre 2021.

quale si apre una nuova fase di programmazione a scopo di consolidare ed espandere quella precedente. Il secondo programma URBAN ha riguardato 70 aree, comprendenti 22,2 milioni di abitanti. Nella sua versione del 2000-2006 il programma ha apportato novità e miglioramenti, rispetto al primo modello URBAN, in modo da rendere continuativo quanto era stato fatto. Uno dei principali successi attribuibili fu il concetto dell'approccio integrato attraverso il quale si affrontavano le problematiche come lo sviluppo economico locale, l'emarginazione sociale e la riqualificazione ambientale e materiale. E' proprio dall'impatto positivo delineato da questo approccio innovativo su cui si consolida URBAN II¹⁴⁸. Un'altra caratteristica di spicco è stata determinata dal coinvolgimento attivo delle autorità locali, i programmi venivano gestiti a livello locale e si integravano con le politiche presenti sul territorio. Il coinvolgimento dei territori si amplia tra la prima e la seconda fase di programmazione URBAN, ottimizzandone l'efficacia e consolidandosi¹⁴⁹. L'importante coinvolgimento delle autorità locali ha garantito l'efficacia dei programmi pilota, secondo il criterio *dell'aiutando le aree urbane ad auto aiutarci*¹⁵⁰.

Inoltre attraverso URBAN II viene estesa la rete per lo scambio di esperienze tra le varie realtà europee che partecipano al programma, aspetto questo, già abbozzato come sotto progetto nell'ambito della prima programmazione, successivamente incrementato con la creazione del programma finanziato fra il 2002 e il 2006 sotto l'egida dell'Iniziativa comunitaria URBAN II. URBACT mira a individuare in modo sistematico le buone pratiche e a favorire lo scambio di esperienze all'interno di un gruppo di circa 200 città dell'Unione europea. Il successo che ha riscosso lo scambio di buone pratiche e quindi il diffondersi di modelli che integrassero le politiche locali e comunitarie, offrendo un valore aggiunto per la risoluzione dei problemi legati ai contesti urbani, ha fatto sì che la programmazione URBACT continuasse nel tempo, fino ad essere ripresentata nella proposta del quadro finanziario pluriennale per il 2021-2027.

¹⁴⁸ «Analogamente, la risoluzione del Parlamento europeo su Urban II ha evidenziato che l'approccio integrato, caratteristica fondamentale dei programmi Urban, sembra essere l'unico mezzo per affrontare i problemi delle aree urbane.» Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, La programmazione dei fondi strutturali 2000-2006: una prima valutazione dell'iniziativa Urban, 2003/C 133/12). Introduzione punto 1.3.

¹⁴⁹ «Un terzo dei 70 programmi selezionati è gestito da amministrazioni comunali.(...) Ciò costituisce un'importante innovazione rispetto ad URBAN I, in cui, ad esempio, per la Francia e l'Italia erano le autorità nazionali a gestire (direttamente o attraverso i loro rappresentanti locali) tutti i programmi.», Unione Europea Politica regionale, Brochure 2003, *Il partenariato con le città, L'iniziativa comunitaria URBAN*, p. 11, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities_it.pdf, consultato il 6 settembre 2021.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

4.2 I Programmi URBAN a Genova.

L'intento di questo capitolo è quello di valutare l'impatto effettivo che ha avuto un progetto comunitario in una realtà a me particolarmente vicina. Genova infatti fu l'unica città italiana ad aver usufruito di entrambi i progetti URBAN¹⁵¹. Come si apprende anche dai quotidiani dell'epoca, Genova, città di straordinaria potenzialità, e in particolare il suo centro storico, era soprattutto agli inizi degli anni Ottanta luogo di notevoli contrasti e problematicità, proprio in quegli anni ha sofferto un forte degrado edilizio e manutentivo, il mancato senso di appartenenza degli abitanti del quartiere, l'emarginazione sociale e alla crisi della rete commerciale, la scarsa qualità della vita, fenomeni tanto estesi e radicati da rendere quasi ininfluenti i timidi tentativi di investimento pubblico e privato. Per molto tempo, infatti, il centro storico è stato caratterizzato da una sostanziale immobilità nelle azioni urbanistiche di trasformazione, fenomeno che se da un lato ne ha provocato il lento decadimento, e in alcuni casi un vero e proprio degrado, dall'altro ne ha salvaguardato l'integrità complessiva. Infatti uno degli elementi più significativi del centro storico genovese è la permanenza dell'assetto insediativo medievale, ancora riconoscibile nel passo delle particelle edilizie e nei caratteri architettonici degli edifici. La città di Genova di quegli anni, per l'Unione Europea ha rappresentato, in quella fase, tra le aree urbane, una delle sedi strategiche ideali per il perseguimento degli obiettivi comuni europei, quali il sostegno alla competitività economica, l'integrazione sociale, lo sviluppo sostenibile dell'ambiente, il rafforzamento della cultura e dell'identità locali. Nella maggior parte delle città europee abitare nel centro storico è considerato un privilegio, sia per le peculiari qualità ambientali, sia per la polifunzionalità e vitalità che caratterizzano le aree centrali, parti integranti delle città contemporanee. Notevoli possono essere i vantaggi del vivere nel centro storico, dotato da una minuta e diversificata rete commerciale, denso di testimonianze artistiche e storiche, baricentrico rispetto alle attività, ai servizi urbani e al sistema dei trasporti, caratterizzato da una socializzazione più intensa. A ciò si aggiunge nel caso genovese l'eccezionale potenzialità dell'affaccio sul mare. Tuttavia il recupero del centro storico di Genova ha posto aspetti di particolare criticità che hanno reso necessario un approccio in parte differente rispetto ad altre realtà italiane ed europee. La trasformazione è passata dalle vaste operazioni di riqualificazione a scala urbana, come l'inserimento del porto storico nel tessuto cittadino e l'insediamento di grandi e qualificati servizi pubblici,

¹⁵¹ Urban Centre di Genova, <http://www.urbancenter.comune.genova.it/node/282>, consultato il 30 agosto 2021.

all'attenzione al recupero diffuso del singolo edificio e del singolo alloggio mediante il coinvolgimento dei privati.

La strategia di riqualificazione complessiva è partita da una sistematica ricognizione del patrimonio edilizio e dalla contestuale osservazione dei fenomeni socio demografici in atto. Il primo obiettivo urbanistico era l'integrazione, cioè la vera e propria connessione fisica e funzionale tra il centro storico e il porto antico. Un programma iniziato con la trasformazione urbana delle aree dell'Expò (1992) e che si è ampliato fino a comprendere tutte le aree tra il molo vecchio e la stazione marittima. Una delle azioni che ha conseguito effetti incisivi per arrestare il degrado del quartiere è stato l'ingente investimento in opere di manutenzione nel campo delle infrastrutture e dei servizi primari, per l'ammodernamento e la razionalizzazione dei sottoservizi (fogne e utenze varie), per la sistemazione delle pavimentazioni stradali (spesso recuperando il materiale lapideo preesistente), per il miglioramento della pubblica illuminazione (il nuovo impianto a luce bianca infonde un maggiore senso di sicurezza), per la maggiore pulizia delle strade.

Questo riassetto ha creato fiducia nella gente, nei proprietari, i quali, pur con qualche diffidenza iniziale, hanno cominciato ad investire nel recupero e nella manutenzione dei propri immobili, attingendo anche ai contributi pubblici messi a disposizione nell'ambito di specifici Programmi integrati di riqualificazione. L'abilità della Civica Amministrazione è stata quella di avere attivato numerosi programmi integrati di natura pubblico-privata e di aver intravisto in queste nuove forme di cooperazione la strumentazione più adeguata per ottenere il consenso dei "protagonisti" ed attuare più efficacemente il recupero di aree critiche come il centro storico.

Il programma URBAN I è partito nell'intento di porsi determinate sfide da affrontare ed in tal senso le sfide principali vi era il rafforzamento della competitività di Genova: aspetto da leggersi quale tentativo rimuovere gli ostacoli all'imprenditorialità, favorire l'introduzione delle nuove tecnologie e sostenere l'occupazione; un'altra sfida era rappresentata dall'affrontare i problemi legati all'emarginazione sociale: migliorando al contempo i meccanismi di accesso al mercato del lavoro e alla formazione per tutti, compresi gli immigrati e le persone appartenenti a minoranze etniche, inoltre, fornire alle comunità locali strumenti di auto aiuto. Un'altra sfida era rivolta alla riqualificazione ambientale e materiale; garantendo la sostenibilità e l'attrattiva della città, valorizzando in modo costruttivo il patrimonio architettonico e culturale di questa variegata realtà

urbana al fine di renderla sempre più interattiva in prospettiva di una politica di coesione europea da traguardare¹⁵².

Il programma è stato articolato secondo obiettivi specifici finalizzati e preposti a destinare risorse finanziarie agli obiettivi specifici individuati a priori. In tal senso: il primo obiettivo è stato strutturato sull'impegno di un *determinato ammontare di risorse finanziarie* da destinare al fine di favorire lo sviluppo delle regioni svantaggiate e tra queste la Regione Liguria, pensando a ottimizzare le infrastrutture, in termini di trasporto, telecomunicazioni, formazione, sanità, approvvigionamento idrico, energia e trattamento dei rifiuti, incentivando gli investimenti in attività economiche e imprenditoriali. In queste regioni le città fungono da motori dello sviluppo e i Fondi strutturali mirano a sfruttare questo potenziale. Per il secondo obiettivo i finanziamenti erano diretti a sostenere il risanamento economico e sociale delle aree penalizzate da carenze strutturali, nonché il recupero delle industrie e delle aree in crisi. Il problema principale in questo senso, non è tanto rappresentato dalle carenze infrastrutturali quanto piuttosto dal declino delle attività economiche, tradizionali. Tale impostazione presuppone la creazione di nuove opportunità alternative. I provvedimenti principali in tal senso riguardano la promozione dell'imprenditorialità e l'aggiornamento professionale. Il terzo obiettivo aveva come finalità l'ammodernamento dei sistemi formativi e il sostegno all'occupazione¹⁵³.

La grande sfida di URBAN è passata avvallando il criterio di porre l'intervento pubblico come motore della grande trasformazione, e così parallelamente alle realizzazioni contestuali ai grandi eventi la pubblica amministrazione ha alimentato il processo di trasformazione urbana attraverso altre forme di attrazione di capitali, esterni al bilancio ordinario, utilizzando, a favore dell'area centrale, i Programmi complessi o integrati di riqualificazione urbana di derivazione comunitaria, nazionale e regionale. Originariamente tra questi le prime forme di sinergia tra istituzioni pubbliche era già in atto con istituti già prefigurati nelle leggi finanziarie statali di quegli anni. Tra questi i cd. PRU Programmi di Riqualificazione Urbana, i cd PRUSST Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio. I POI (Programmi Organici di Intervento) e altre forme di partenariato pubblico-privato, come i CIV (Centri integrati di via), incubatori di imprese che hanno agito sul tessuto commerciale. Tali programmi hanno costituito un sostrato esistente sul quale innestare ulteriore sinergia politica nella quale l'Unione Europea si è

¹⁵² Unione Europea Politica regionale, Brochure 2003, Il partenariato con le città, L'iniziativa comunitaria URBAN, p. 11, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities_it.pdf, consultato il 6 settembre 2021.

¹⁵³ *Ibidem*. P.6.

inserita ad ha agito, portando alla effettiva realizzazione di interventi di riqualificazione edilizia sugli edifici e degli spazi pubblici, al riguardo non si può tralasciare la trasformazione che ha caratterizzato il Centro Storico Genovese con opere di portata assai rilevante nell'intento di perseguire di pari passo funzionali azioni di rivitalizzazione socio-economica. Altro grande protagonista è stato il Porto Antico di Genova grazie a tutta una serie di interventi correlati che hanno contribuito a ricucire la città con il suo porto, storicamente dalla stessa separato. Non poteva, in questo contesto di trasformazione, essere tralasciato l'ammmodernamento dell'assetto viabilistico realizzato anche e soprattutto tramite processi di pedonalizzazione e alla regolarizzazione dei flussi di traffico.

Tra questi tipi di interventi s'inserisce l'azione di riqualificazione urbana messa in atto dall'Unione Europea attraverso le due programmazioni comunitarie URBAN I e URBAN II che ha lasciato segni distintivi in grado di provare l'impatto che la politica di coesione europea ha avuto sul territorio. Nell'ambito del primo progetto URBAN l'attenzione fu catalizzata su alcuni quartieri che allora presentavano maggiori debolezze strutturali. L'intento dei progetti pilota era quello di migliorare in modo durevole le condizioni di vita degli abitanti dei quartieri più poveri e socialmente degradati. I progetti realizzati hanno presentato le caratteristiche innovative dell'approccio integrato e del coinvolgimento delle autorità locali. Per quanto riguarda l'approccio integrato sono state portate avanti opere di riqualificazione delle aree urbane sia sotto un punto di vista del miglioramento dell'ambiente circostante che dal punto di vista sociale, d'altra parte per quanto riguarda il coinvolgimento delle comunità locali, questo ha visto coinvolto il Comune di Genova che ha avuto un ruolo rilevante nel portare avanti i progetti specifici. Per l'attuazione del primo programma URBAN a Genova furono individuate due zone del ponente cittadino, in particolare le realtà urbane di Cornigliano e Sestri Ponente, mirando ad una riqualificazione urbana delle zone bersaglio. Il programma si articolava in quattro sottoprogetti fra loro integrati tra cui: l'avvio di nuove attività economiche; formazione e promozione occupazionale locale; servizi sociali, sanità e ordine pubblico e il miglioramento delle infrastrutture e dell'ambiente circostante. Tramite il programma è stato possibile recuperare villa Bickley, conosciuta anche come Palazzo Gentile, un immobile seicentesco grazie al quale è stata possibile una riqualificazione e recupero di un noto edificio genovese, ripristinato e successivamente messo a disposizione per la realizzazione di un Job Centre che si propone, non come un tradizionale centro di collocamento, ma come il luogo dove i giovani possono imparare a cercare lavoro. Nel centro viene svolta attività formativa, vengono messe a disposizione

banche dati e strumenti informatici, vengono simulati colloqui di lavoro, con una sorta di "affiancamento" ai giovani in cerca di lavoro¹⁵⁴.

Il secondo ambito di azione riguarda la problematica ambientale in considerazione della carenza di aree verdi della zona, è stata prevista la creazione di due parchi urbani: uno a Cornigliano (Valletta Rio San Pietro), l'altro a Sestri Ponente, Parco Monte Gazzo, in un'area di cave (in parte dismesse, in parte ancora attive). Sempre riguardo all'aspetto ambientale, un intervento rilevante riguarda il sistema della viabilità, a Cornigliano particolarmente critica (basti pensare che Via Cornigliano, che attraversa l'intero quartiere, è familiarmente chiamata la "via dei semafori"). È stato quindi previsto un sistema di controllo semaforico, che si integra con il trasporto pubblico, consentendo un transito preferenziale degli autobus, che, a loro volta, saranno non inquinanti, dato che si prevede per la zona l'acquisto e la circolazione di vetture ibride, a funzionamento elettrico, con conseguente riduzione dell'inquinamento atmosferico e acustico¹⁵⁵.

Nel 2000 Genova partecipò per la seconda volta al nuovo bando URBAN II, questa occasione fu motivo di grandi cambiamenti per i progetti urbanistici genovesi. Gli anni coincisero con una Genova protagonista di molti eventi tra i quali il Vertice G8 dei capi di Stato nel luglio del 2001, che purtroppo non porta con sé un bel ricordo, e con il 2004 in cui Genova fu per la terza volta Capitale Europea della Cultura. La seconda programmazione URBAN concentrava la sua attenzione questa volta sull'area cittadina del centro storico, da anni oramai trascurato e poco accessibile ai cittadini. La riqualificazione interessò in particolar modo l'area del Porto Antico di Genova, i vicoli di Genova che più erano stati dimenticati negli anni precedenti come Prè, Maddalena, che vivono trascuratezze ben raccontate dal noto cantautore genovese De Andrè. Si ritrovavano di nuovo le particolarità che caratterizzano il programma, integrazione e coinvolgimento delle autorità locali, come già ricordato precedentemente. Più strutturato rispetto alla prima linea di programmazione le azioni portate avanti erano riconducibili a quattro differenti obiettivi, integrati gli uni con gli altri. La prima faceva riferimento alla Valorizzazione e riqualificazione urbana: il primo asse punta sul miglioramento della qualità della vita, attraverso la realizzazione di spazi pubblici gradevoli e sicuri e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico del centro storico. Al riguardo hanno assunto nuovo ruolo e un aspetto rinnovato, poli tradizionali della fruizione cittadina quali piazza De Ferrari, via

¹⁵⁴ Urban Centre di Genova, URBAN I, <http://www.urbancenter.comune.genova.it/node/76>, consultato il 20 agosto 2021.

¹⁵⁵ Commissione europea, Ministero dei lavori pubblici, Il Programma URBAN in Italia. Un grande laboratorio per la rigenerazione dei quartieri urbani degradati, p.16. https://www.mit.gov.it/mit/sites/urban/urban26_01_01/programmaurban.pdf, consultato in data 1 settembre 2021.

Garibaldi con relativo polo museale e a nuovi assi o polarità urbane come via San Lorenzo, area Expo e palazzata di Sottoripa, via Cairoli, via Balbi. Sempre nell'ambito della nomina di Genova capitale europea della cultura, ha rappresentato una svolta nel rilancio la continuazione delle opere infrastrutturali di sottosuolo rimaste ferme da tempo immemorabile che ha compreso la realizzazione cinque fermate della metropolitana afferenti al nucleo storico della città: dalla Stazione Principe alla Darsena, a Palazzo San Giorgio, Sarzano e Piazza De Ferrari. Gli interventi principali riguardano piazza dello Statuto e il Quartiere Galata, dove venne istituito il museo del mare nel 2004. Anche nel caso della Darsena, gli interventi si inseriscono nella strategia di recupero di aree degradate e non più utilizzate a fini portuali, che vengono così restituite alla città¹⁵⁶. Il recupero della Darsena, rientra tra gli interventi che si inseriscono nella strategia di recupero di aree degradate e non più utilizzate a fini portuali, che vengono così restituite alla città. Tali operazione si è concretizzata attraverso l'introduzione di funzioni che permettano di integrare l'offerta turistica con quella culturale, salvaguardando la memoria degli ambiti portuali

Il secondo asse su cui ci si concentrava era la rivitalizzazione socio-economica del centro storico e aveva come obiettivo quello di migliorare la situazione economica, della vivibilità e della sicurezza degli spazi pubblici, insieme al sostegno alle fasce sociali più deboli. Le azioni intraprese sono il potenziamento della sicurezza, la realizzazione di servizi per minori, anziani e immigrati, la creazione di nuovo lavoro attraverso il sostegno alle imprese che operano o che vogliono insediarsi nel centro storico. Il terzo asse interviene invece investendo sulla mobilità alternativa, per una migliore connessione tra la città vecchia e gli altri quartieri. Gli interventi principali sono la riattivazione dell'ascensore di Montegalletto che dalla zona Principe/Darsena permette di raggiungere in pochi minuti la zona di Circonvallazione monte, trovandosi di fronte ad un'attrattiva turistica quale Castello D'Albertis. Ultimo asse, ma non per importanza, si riferisce alle informazioni e alla divulgazione dei risultati e lo scambio di esperienze, che come abbiamo accennato prima trova in URBACT la sua massima espressione.

¹⁵⁶ Centro nazionale di studi per le politiche urbane, I grandi eventi negli anni della trasformazione di Genova, Francesco Gastaldi https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2017/10/BP_Gastaldi-02.pdf consultato il 5 settembre 2021.

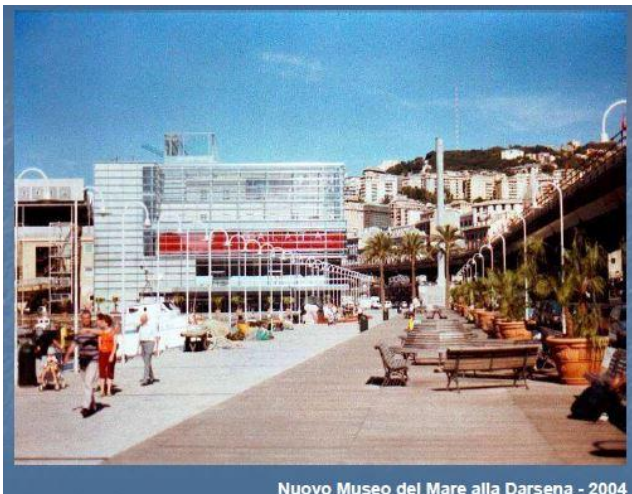
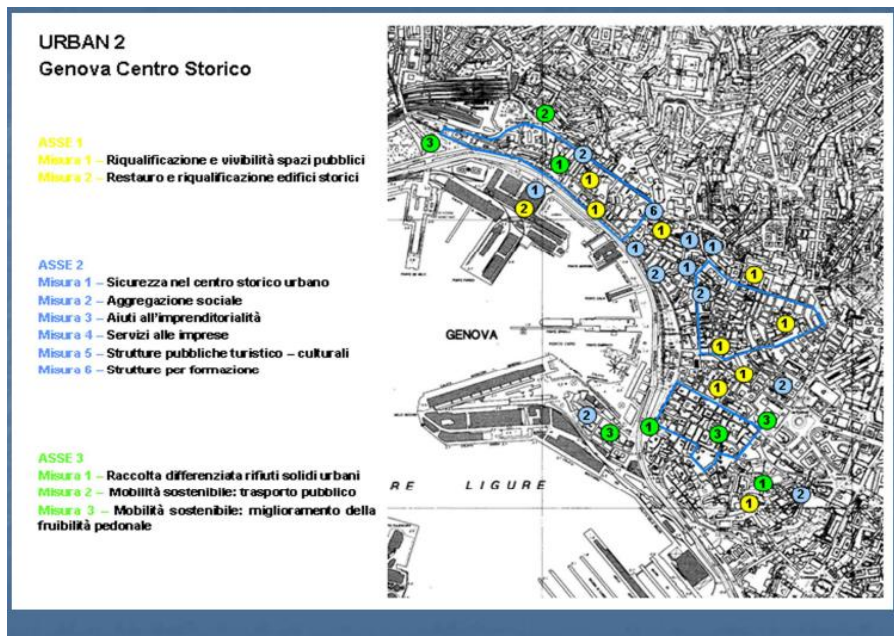


Foto tratte da: Piani, politiche, processi di rigenerazione urbana a Genova. Francesco Gastaldi, Università IUAV, Venezia

4.3 L'eredità di URBAN

Come ho cercato di dimostrare attraverso il caso “Genova”, il programma URBAN ha avuto sulle città impatti notevoli destinati a durare nel tempo. Gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti, con metodi innovativi messi in atto apportando modifiche strutturali a livello urbanistico soprattutto nelle zone che presentavano criticità. L'esempio più significativo si ha con il secondo progetto

URBAN con il quale ha preso via una vera e propria riqualificazione del centro storico di Genova, che mantenendo le caratteristiche di una città portuale e come tale di valenza industriale è diventata sempre più attrattiva a livello turistico e resa altrettanto più vivibile per gli stessi cittadini genovesi che ne hanno visto il recupero dell'affaccio a mare della città, e la concreta possibilità di godere nuovi spazi di condivisione. Genova è stata una città pilota anche a fronte delle caratteristiche strutturali del suo centro storico di impostazione medievale, che ha comportato strategie di intervento particolari. I fondi sono stati direzionati in una prima fase per il recupero delle aree dismesse come quelle del ponente genovese e in seguito si è dedicata alla riqualificazione del centro storico e del Porto, motore economico della città, in grado di generare ricchezza e lavoro non solo alla città ma allo Stato stesso.

L'innovazione apportata da questo tipo di finanziamenti europei è stata quella di attuare queste trasformazioni partendo da un concetto di maggiore attenzione al modo di vivere le città, intese nel loro complesso. I fondi comunitari, derivanti dalla politica di coesione dell'Unione Europea sono stati fondamentali ed hanno rappresentato una possibilità concreta di portare avanti opere non solo di riqualificazione urbana di qualità ma anche di valorizzazione di un patrimonio artistico e culturale come per esempio via Garibaldi e via Balbi, dove hanno sede tanti edifici dei Rolli considerati a livello mondiali e diventati Patrimonio dell'Unesco.

Sulla scia del successo prodotto, le autorità locali genovesi hanno continuato a mostrare un particolare interesse per la politica di coesione comunitaria, continuando a proporsi al fine di usufruire dei fondi messi a disposizione e facendo leva sulla forza della responsabilità congiunte di autorità locali e comunitarie.

In questo momento particolare inoltre, con l'avvento della pandemia mondiale e le ripercussioni sempre più forti che il cambiamento climatico sta riversando sulle città, il dibattito sulle aree interne si è arricchito portando una significativa attenzione di rinnovamento da parte delle politiche pubbliche. In questi anni, proprio per far fronte all'obiettivo sempre più sentito del cambiamento climatico, si è sostituito il termine di riqualificazione, che in alcune aree ancora rimane, con il termine di rigenerazione in modo da pensare alle questioni urbane in modo ancora più innovativo e sostenibile per quanto riguarda l'impatto ambientale. Se prima la modifica del territorio con le aree verdi era vista nell'ottica della riqualificazione dell'ambiente circostante per le aree urbane che presentavano problemi legati alla marginalità adesso, le aree verdi sono considerate necessarie per la nostra stessa sopravvivenza, allo stesso modo i trasporti non sono più pensati solo in ottica della mobilità, ma devono combinarsi anche con la portata di innovazione e tecnologie che

permettano la riduzione dei gas serra. Il concetto di città in questi anni è cambiato andando a produrre le idee e gli obiettivi per la rigenerazione delle aree urbane in “*Smart City*”. Con il concetto di *Smart city* si intende una città in grado di gestire le risorse in modo intelligente, economicamente sostenibile ed energeticamente autosufficiente, attenta alla qualità della vita e ai bisogni dei propri cittadini, uno spazio territoriale che sa stare al passo con le innovazioni e con la rivoluzione digitale, ma anche sostenibile e attrattiva¹⁵⁷. Sulla scia del nuovo concetto di città e con le eredità dei programmi URBAN nascono diversi progetti in linea con le strategie europee definite per gli anni avvenire, come ad esempio UNaLab e URBACT III.

UnaLab può essere considerata una delle eredità che il programma URBAN ha lasciato sul territorio, questo è un progetto finanziato dall’Unione Europea all’interno del programma di ricerca e innovazione Horizon 2020. Modernizzato in base alle nuove esigenze il progetto si incentra sullo sviluppo di una città più intelligente, inclusiva, resiliente e sempre più sostenibile sulla scia delle nuove iniziative predisposte nell’ambito dell’intera progettazione europea. La nuova caratteristica che il progetto porta con sé è l’impiego di innovative “nature based solution” (NBS), proponendo una progettazione e un ammodernamento che utilizzi la natura per aumentare la capacità di resilienza di un sito, con scelte ecologiche, sostenibili e inclusive. Il progetto UnaLAB - Urban Nature Labs racchiude un consorzio di 28 partners (Comuni, enti di ricerca, enti privati) provenienti da dieci città europee ed extra-UE. Genova, con Tampere (Finlandia) e Eindhoven (Paesi Bassi), è una città front-runner ovvero un "dimostratore" delle pratiche NBS¹⁵⁸. All’interno del progetto è prevista, incentrata appunto sul nuovo approccio “nature based solution”, la progettazione e rigenerazione del parco urbano all’interno dell’ex caserma Gavoglio, nel quartiere di Lagaccio. La caserma oramai da anni dismessa copre un territorio estremamente ampio toccando non solo il quartiere ma l’intera area circostante. Sulla scia della rivoluzione verde prevista dal Green Deal Europeo il progetto è uno dei punti cardine dell’intera riqualificazione per la sua funzione di “polmone verde” della delegazione e per la sua possibilità di diventare una risorsa per l’intera città grazie ai possibili collegamenti con il sistema dei forti. Il parco urbano, che si estende per circa un ettaro sui cinque complessivi dell’area potrebbe produrre risultati significativi oltre che per la zona per la città intera¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Luciana Maci, Smart City, che cosa sono e come funzionano le città intelligenti. <https://www.economyup.it/mobilita/smart-city-cosa-sono-davvero-e-a-che-punto-siamo-in-italia/> consultato in data 4 settembre 2021.

¹⁵⁸ Comune di Genova, UnaLab Urban Nature Labs, <https://smart.comune.genova.it/sezione/progetti-europei/Unalab> consultato il 5 settembre 2021.

¹⁵⁹ Comune di Genova, UnaLAB- Horizon 2020- Smart City and Community. Ex Caserma Gavoglio <http://www.comune.genova.it/content/unalab-horizon-2020-smart-cities-and-communities>, consultato il 3 settembre 2021.

CONCLUSIONI

Nell'ultimo decennio euroscetticismo e sovranismo hanno fatto vacillare le fondamenta dell'Unione europea. La percezione dei cittadini è stata dominata dai media e cavalcata da forze politiche che, specie se all'opposizione, hanno raccolto facili consensi contro l'Unione europea. Si è fatta sempre più strada l'idea che Bruxelles riducesse il margine democratico dei Paesi membri e questo ha agito da volano per rinfocolare gli appetiti nazionalistici di molti partiti. Nazionalismo e sovranismo si sono imposti un po' ovunque e in alcuni Paesi hanno ottenuto larghi consensi elettorali. L'aumento dei flussi migratori, le difficoltà di gestione degli stessi, la mancanza di una risposta comune verso questo problema e verso i conflitti che li hanno generati, hanno sicuramente alimentato le derive sovraniste. Le risposte dell'Europa alle crisi finanziarie del 2007-2008 e alla crisi della Grecia hanno ulteriormente accentuato il divario tra la percezione dell'Europa da parte dei cittadini e le strutture centrali di comando dell'Europa. La risposta dei Paesi economicamente più forti, come la Germania, nei confronti dei Paesi del Sud Europa, a iniziare dalla Grecia, incentrata su politiche di austerità ha generato una sfiducia diffusa nei confronti del reale ruolo dell'Unione europea. La credibilità dell'Europa ha vacillato e la politica di austerità compreso la crescita europea favorendo le spinte centrifughe dei partiti sovranisti.

La costruzione europea non è stata facile, perché ha dovuto muoversi tra le esigenze di autonomia politica dei singoli Paesi e la necessità di formulare norme comunitarie che vincolassero tutti i membri al loro rispetto. Nacque una sorta di sperimentale forma di governo politico che usciva dagli schemi convenzionali, un ibrido che ha camminato con difficoltà ma che ha realizzato innovative forme di collaborazione, basti pensare a tutti i progetti comunitari, a partire dalla CECA, alla PAC, fino alle programmazioni di Erasmus e Horizon. Questo ibrido, in fondo, è ciò che caratterizza l'Unione Europea ed è ciò che la rende un esperimento unico nella storia. In questa tesi ho cercato di analizzare come il sistema politico dell'Unione Europea, formato da un ibrido tra sovranazionalismo e intergovernalismo, abbia costituito un modello particolare che è stato in grado di costruire un modello basato sulla condivisione e interdipendenza, ponendosi come garante tra le spinte opposte che lo compongono.

Il concetto di intergovernalismo rappresenta l'antica anima europea, basata sulla sovranità degli Stati dalla quale provengono tutti i principali ordinamenti giuridici, come la costituzione, grazie ai quali è stato possibile formare l'idea di Europa. Vi sono le fondamenta della *polis* greca e del *foro romano*. Il concetto di sovranazionalismo invece rappresenta l'evoluzione storica politica ed economica dei singoli Stati, che attraverso meccanismi di mediazione e condivisione mira al superamento delle disparità tra Paesi, alla cessazione dei conflitti che hanno caratterizzato l'era moderna e contemporanea e al raggiungimento del bene comune dell'Unione europea. Il principio di coesione tra gli Stati è alla base della costruzione dell'Unione Europea. D'altronde, il cammino degli scorsi decenni dell'UE è stato contrassegnato da squilibri economici costanti e dall'emergere di egoismi nazionali, che hanno portato ad accentuare i divari tra le nazioni anziché ridurli e a far crescere, di conseguenza, sentimenti antieuropei. La prospettiva sovranazionalista dovrebbe permettere di indirizzare gli Stati membri a prendere decisioni condivise su temi fondamentali per il benessere comune, come quelli ambientali e sull'immigrazione, al fine di dividere equamente i problemi, evitando fughe ed egoismi particolari.

In questo contesto la crisi sanitaria indotta dal Covid-19 ha imposto un'accelerazione al percorso sovranazionale, ponendosi come un nuovo step nel processo di integrazione europea, rendendo palese a tutti come una risposta condivisa fosse indispensabile per affrontare un problema di sì vasta risonanza. All'inizio, infatti, abbiamo visto che ogni paese si è mosso autonomamente, ponendosi spesso in antagonismo con gli altri; basti pensare alla corsa per l'acquisto dei presidi di protezione individuali, ai ventilatori per le rianimazioni, ai contratti per l'acquisto dei vaccini. Pure, dopo un primo momento di confusione, ci si è reso conto che per affrontare il problema era necessaria una risposta comune ed organica. Sarebbe servito a poco, tanto per fare un esempio, che un Paese raggiungesse da solo l'immunità per la sua popolazione, se anche gli altri non avessero seguito: in un sistema aperto, la circolazione delle merci e delle persone avrebbe vanificato ogni sforzo. Mancava qualcosa di essenziale nella costruzione della casa europea, una visione etica, una spinta solidale, che riportasse l'Unione ai principi dei Padri fondatori. Solo così si sarebbe potuta creare una vera Unione di popoli. Nel secondo semestre del 2020 ai programmi economici già previsti per il quadro finanziario pluriennale dalla Comunità europea, si affiancano i nuovi programmi di "Ripresa e Resilienza Economica", che mettono insieme enormi risorse, che vanno sotto il nome di "Next Generation EU". Inoltre, viene sospeso il "Patto di stabilità" e il divieto degli "Aiuti di stato" per fare respirare l'economia dei Paesi più fragili, con cui i Paesi "frugali" hanno accettato di condividere il debito. Il Next Generation EU rappresenta una opportunità unica che, forse, sarà in grado di compiere cambiamenti strutturali. Una grande occasione per l'Europa, per il

suo potenziamento in campo politico, sociale ed economico. Le risorse economiche messe insieme dal piano NGEU sono davvero consistenti e l'Europa avvia un cambio di rotta più netto, orientando i suoi strumenti di “*governance*” verso una gestione di tipo sovranazionale. Pur con iniziali resistenze e contrarietà, i Paesi “frugali” hanno accettato di condividere il debito pubblico con i Paesi del Sud.

I tratti innovativi del NGEU, adottato alla fine di Luglio 2020, come sintetizzato da Maurizio Ferrera, sono soprattutto due: il finanziamento tramite emissioni di titoli debito comune, cioè garantito da tutti i Paesi, “frugali” compresi, in relazione alle loro dimensioni economiche; la distribuzione di quasi metà dei fondi raccolti (750 miliardi di euro) sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto (*grants*) invece che di prestiti. Dopo decenni di opposizione assoluta nei confronti di qualsiasi forma di mutualizzazione del debito (anche se nuovo e “buono”) e di trasferimenti transnazionali, la Germania ha non solo accettato, ma risolutamente promosso l'attivazione del tipo di solidarietà moralmente più impegnativo, in quanto implicitamente basato sul principio: a ciascuno secondo la sua capacità fiscale, a ciascuno secondo il suo bisogno¹⁶⁰.

Un cambio di “*governance*” di impostazione chiaramente sovranazionale viene ribadito nell'impegno dell'Europa a tassare gli imballaggi di plastica e a cercare consensi e regole per tassare le grandi piattaforme digitali. La pandemia ha di fatto costretto ad un cambio *governance*, imponendo una visione differente da quella incentrata sui numeri (rigide regole economiche), ma ampliata a considerare gli aspetti della solidarietà e della condivisione tra i Paesi. L'Europa si sta avviando, pur con tutte le incertezze, verso una nuova rotta, in cui la solidarietà, la condivisione e le nuove opportunità vengano poste al centro della Comunità europea. Di fronte alla pandemia si è sentita più forte l'importanza di far parte della Comunità europea. Tuttavia, non va dimenticato che l'Europa ha recentemente perso uno dei suoi membri più importanti, vittima di politiche populiste e di derive nazionaliste, le cui conseguenze sono ancora di esito incerto, non solo per l'UE ma anche per i cittadini britannici stessi. Non è argomento di questa tesi analizzare le complesse dinamiche economiche che la Brexit potrà comportare, ma va detto che sul fronte delle ripercussioni per l'Unione, non vi è stato, almeno nel breve periodo, l'effetto domino tanto temuto. Tuttavia, è probabile che, se non ci fosse stato un cambiamento di rotta di fronte alla crisi del Covid, le spinte centrifughe e gli euroscetticismi avrebbero potuto alimentare nuove spinte sovraniste.

Pur nella sua drammaticità, la pandemia ha rappresentato per l'Europa, quella pensata dal *Manifesto di Ventotene*, un ritrovato motivo di coesione, compattando i Paesi dell'Unione contro un nemico comune. Si tratta vedere se l'Europa sarà capace di mantenere le sue promesse. I problemi sono

¹⁶⁰ Maurizio Ferrera, *L'Unione Europea tra crisi, Brexit e pandemia*, tratto da «Il Mulino, Brexit per davvero, Rivista trimestrale di cultura e di politica. Anno LXX- Numero 514», p.19-20.

ancora molti l'uscita di scena della Cancelliera tedesca, le sfide sul fronte dei confini, e le sfide poste in essere da Polonia e Ungheria allo stato di diritto che non potranno essere tollerate a lungo, tuttavia la risposta data dall'Unione Europea ha dato una nuova spinta per un'idea di Unione che non veniva percepita fino ad oggi.

I progetti europei sono fondamentali per sostenere il benessere dei Paesi membri e sono uno strumento cruciale per raggiungere obiettivi utilizzando risorse ampie, difficilmente reperibili dai singoli stati o dalle singole regioni. I progetti sono l'applicazione pratica dell'idea di Europa che mantiene quel modello ibrido tradizionale, sospeso tra intergovernativismo e sovranazionalismo, ma estendono la loro azione in senso più propriamente sovranazionale per giungere ad obiettivi condivisi, utili al miglioramento della vita dei singoli membri. I progetti europei sono il migliore strumento per mettere in atto i principi etici europei, che indirizzano e guidano l'agire politico dei singoli Stati in modo efficace e controllato. Questi rappresentano appunto un'occasione sia per i singoli Stati membri che per l'Unione Europea stessa attraverso i quali estende il suo modello basandosi sui valori che questa comprende.

Attraverso il *case study* ho cercato di analizzare nel concreto quanto la programmazione europea possa apportare un valore aggiunto partendo dai contesti che più ci sono vicini, ponendo trasformazioni in grado di apportare tali benefici che talvolta vengono dati per scontati. Il caso di Genova è un esempio di quanto la politica dell'Unione Europea possa rappresentare un'opportunità per tutti coloro che partecipano al processo di determinazione delle politiche dell'UE.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Bibliografia

Simon Hix and Bjorn Hoyland; *The political system of the European Union*, CPI Group (UK) Lts, Croydon, 2011.

Umberto Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, Edizione Angelo Guerini e Associati Srl, Milano, 2011.

Teodor Lucian Moga, *The Contribution of the Neofunctionalist and Intergovernmentalist Theories to the Evolution of the European Integration Process*, Journal of Alternative Perspectives in Social Sciences (2009).

Dirk Ahner, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa*, in «Panorama» n° 26, giugno 2008, Prefazione.

Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, Trattato sull'Unione europea (Versione consolidata) c 326/13, 26 ottobre 2012.

Vladimid Spidla, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa, Investire nelle persone*, in «Panorama», n° 26, giugno 2008.

Francesca Fauri, *L'Unione Europea: una storia economica*, Il Mulino, Bologna 2017.

Comunicazione della Commissione Europea, Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Bruxelles, 3.3.2010 COM (2010) 2020.

Parlamento europeo, *La Storia del bilancio UE: Affari di bilancio, Dipartimento Tematico Affari di bilancio*, Direzione generale delle politiche interne dell'Unione PE 636.475-maggio 2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA\(2019\)636475_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_IT.pdf).

Dal Preambolo del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, Trattato CEE, firmato a Roma il 25 marzo 1957.

Luigi di Cataldo, *La politica di coesione e le minacce alla convergenza fra i paesi europei*, in «PandoraRivista», 8 settembre 2019, <https://www.pandorarivista.it/articoli/la-politica-di-coesione-e-le-minacce-alla-convergenza/> consultato il 2 luglio 2021.

G. Bartolomei e A. Marcozzi, *I Fondi Europei 2014-2020 Guida operativa per conoscere ed utilizzare i fondi europei*, II edizione, Roma.

Commissione europea, Partenariato nella politica di coesione, consolidamento delle attività di attuazione di questo principio chiave, in «Panorama Inforegio» Estate 2012, n°42 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag42/mag42_it.pdf.

Jacopo Ottaviani, *Cinque grafici per capire meglio i risultati del referendum sulla Brexit*, in «Internazionale» 24 giugno 2016, <https://www.internazionale.it/notizie/jacopo-ottaviani/2016/06/24/regno-unito-brexit-grafici>.

Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione Europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica 2019/C 384 I/01 12 novembre 2019.

House of Lords, European Union Committee 28th Report of Session 2017-2019, Brexit: the Erasmus and Horizon Programmes

Marta Desantis, *Erasmus ed effetto Brexit: Londra abbandona il programma* pubblicato il 16.03.2021 e aggiornato il 16.05.2021, tratto da «Ius in Itiner», <https://www.iusinitinere.it/erasmus-ed-effetto-brexit-londra>, consultato il 14 luglio 2021.

M. Ceron, C.M. Palermo, V. Salpietro, *Limiti e prospettive della gestione europea durante la pandemia di Covid-19*, in «Biblioteca della libertà», LV, maggio-agosto 2020, n. 228.

Cas Muddle, *Nel 2021 L'Europa deve guardare avanti*, in «Internazionale», 10 gennaio 2021, <https://www.internazionale.it/opinione/cas-mudde/2021/01/10/europa-2021>, consultato in data 11 luglio 2021.

Mario Pianta, La politica industriale al tempo del PNRR, in Rivista trimestrale di cultura e Politica Anno LXX-Numero 514, Il Mulino, giugno 2021. Cita (M. Pianta, Italy's political turmoil and Mario Draghi's European challenges in «Intereconomics» vol. 56, n. 2, pp. 82-85).

Comunicato Stampa 173/20 23.3.2020 Dichiarazione dei Ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19.

Alessandro Follis, *Riforma del Mes, formato l'accordo per la revisione del trattato*, in «Corriere della Sera», 27 Gennaio 2021 <https://euractiv.it/section/economia-e-sociale/news/riforma-del-mes-firmato-laccordo-per-la-revisione-del-trattato>.

Mario Pianta, La politica industriale al tempo del PNRR, in «Rivista trimestrale di cultura e Politica Anno LXX-Numero 514», Il Mulino, giugno 2021. Cita (M. Lucchese, M. Pianta e L. Nascia, *The space for a novel industrial policy in Europe*, «Industrial and Corporate Change», vol. 29, n. 3, pp 779-795).

Alessandro Lubello, *Un accordo storico e una sfida per l'Europa*, in «Internazionale» 21 Luglio 2020 <https://www.internazionale.it/opinione/alessandro-lubello/2020/07/21/accordo-recovery-fund-europa-italia>, consultato in data 18 luglio 2021.

Davide Pampolini, *Next Generation Eu, un piano per la ripresa*, in «Rivista dell'insegnamento di Giornalismo internazionale, a.a. 2020-2021 del Dipartimento di Scienze Politiche (Università di Genova) Redazione: Silvia Lepore, Lara Piccardo, Sonia Polidori, Martino Spena» 19 Aprile 2021.

Gabriele Crescente, *La trattativa europea sul Recovery Fund entra nel vivo*, in «Internazionale» 19 Giugno 2020 <https://www.internazionale.it/notizie/gabriele-crescente/2020/06/19/trattativa-europa-recovery-fund>.

Commissione Europea, Bruxelles 28.05.2020 Proposta modificata di Decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione Europea Bruxelles, 28.5.2020 COM (2020) 445 final 2018/0135 (CNS).

Giovanni Bonavicini, *Orbán e il contagio delle democrazie* 10.04.2020, in «Affari Internazionali»; data di accesso 16.08.2020 <https://www.affarinternazionali.it/2020/04/orban-e-il-contagio-delle-democrazie/> consultato il 16 luglio 2021.

Matteo Tacconi, *Recovery Fund, il veto di Polonia e Ungheria che mette a rischio l'UE*, in «ISPI» 17 Novembre 2020 <https://www.ispionline.it/it/publicazione/recovery-fund-il-veto-di-polonia-e-ungheria-che-mette-rischio-lue-28300> consultato il 10 giugno 2021.

Jannifer Ranking *How Hungarian PM' supporters profit from EU-backed projects*, in «The Guardian» 12 febbraio 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/feb/12/how-hungarian-pms-supporters-profit-from-eu-backed-projects>. consultato il 3 luglio 2021.

Silvia Merler, *Next Generation, chi ci guadagna e chi perde*, 23.07.2020, [lavoce.info https://www.lavoce.info/archives/68692/next-generation-chi-ci-guadagna-e-chi-ci-perde/](https://www.lavoce.info/archives/68692/next-generation-chi-ci-guadagna-e-chi-ci-perde/), consultato in data 07 luglio 2021.

Alberto Magnani, *Next Generation EU, cos'è e come funziona*, 04.03.2021, Il Sole 24 ore <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>, consultato il 2 luglio 2021.

Consiglio Europeo, Bruxelles, 21 Luglio 2020, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17,18,19,20,21 luglio 2020) Conclusioni, p. 5

Ce. Do., *Recovery Plan: Palazzo Chigi, un piano epocale. Dall'istruzione alla rivoluzione verde, ecco tutte le voci del Prr*, Il Sole 24Ore, 25.04.2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/recovery-plan-palazzo-chigi-e-piano-epocale-dall-istruzione-rivoluzione-verde-ecco-tutte-voci-pnrr-AEV4akD>, consultato il 4 giugno 2021.

Roberta Carlini, Cosa può fare l'Italia con i miliardi del fondo europeo per la ripresa, in «Internazionale» 29 maggio 2020, <https://www.internazionale.it/opinione/roberta-carlini/2020/05/29/italia-recovery-fund>, consultato il 20 luglio 2021.

Tommaso Monacelli, *Recovery Plan, un prestito con precise condizioni*, 22.12.2020 <https://www.lavoce.info/archives/71435/recovery-plan-un-prestito-con-precise-condizioni/> consultato il 12 luglio 2021.

Marcello Messori, *Il Piano Italiano di Ripresa e Resilienza: come utilizzare una straordinaria opportunità* <https://open.luiss.it/2021/01/10/il-piano-italiano-di-ripresa-e-resilienza-come-utilizzare-una-straordinaria-opportunita/>, consultato il 12 luglio 2021.

Alberto Magnani, Next Generation EU, cos'è e come funziona, 04 marzo 2021, in «Il Sole 24ore» <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>, consultato il 4 agosto 2021.

Commissione Europea, Una nuova strategia industriale per un'Europa competitiva a livello mondiale, verde e digitale, marzo 2020. file:///C:/Users/Anna/Downloads/EU_industrial_strategy_it.pdf.pdf.

Parlamento europeo, Una nuova strategia industriale per l'Europa, 2020/2076

Angela Lamboglia, InvestEU è pronto a partire. In arrivo finanziamenti, equity e garanzie, in «FASI» 28 luglio 2021, <https://fasi.eu/it/articoli/20-approfondimenti/19509-bilancio-ue-2021-2027-investeu.html>, consultato il 4 agosto 2021.

«Regulation (EU) No 1291/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing Horizon 2020 - the Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020) and repealing Decision No 1982/2006/EC».

«Decisione (UE) 2021/764 del Consiglio del 10 maggio 2021 che istituisce il programma specifico di attuazione di Orizzonte Europa — il programma quadro di ricerca e innovazione, e che abroga la decisione (UE) 2013/743/UE»

European Commission, Communication from the Commission to the the European Parliament, the Council, The European Economic and social Committee and the Committee of the regions, 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade, Brussels, 9 marzo 2021.

Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia per il mercato unico digitale in Europa, Bruxelles, 6 maggio 2015.

Commissione Europea, Un'Europa pronta per l'era digitale, più opportunità grazie a una nuova generazione di tecnologie, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_it, consultato in data 10.08.2021

Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che Istituisce il Programma Europa Digitale e Abroga la Decisione (UE) 2015/2240, Bruxelles, 29 aprile 2021

Dino Pesole, *Recovery plan, a che punto sono gli altri paesi europei. Sostegno all'industria e transizione sostenibile le principali scelte della presidenza francese. Sanità e sostenibilità all'insegna della decarbonizzazione le parole d'ordine della Germania*, 11.12.2020 <https://www.ilsole24ore.com/art/recovery-plan-che-punto-sono-altri-paesi-europei-ADIYwo7>. consultato il 4 agosto 2021.

Ilaria Ottaviano, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, Fascicolo n°3-2020 rivista.eurojus.it.

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

Davide Tentori e Carlo Mongini, *Ripresa: Madrid riparte da quattro, 9 luglio 2021*, Tratto da «ISPI» <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ripresa-madrid-riparte-da-quattro-31099>, consultato il 28 luglio 2021.

Giulia Lang, *La dialettica tra dimensione urbana e aree interne: una risposta alla pandemia*, 7 luglio 2021, Tratto da «Pandora Rivista»; <https://www.pandorarivista.it/articoli/la-dialettica-tra-dimensione-urbana-e-aree-interne-una-risposta-alla-pandemia/>.

Rebecca Solnit, *La crisi climatica è grave ma si può risolvere*, 28 agosto 2021 da «l'Internazionale», <https://www.internazionale.it/opinione/rebecca-solnit/2021/08/28/crisi-climatica-soluzioni>.

Leonardo Porciello, *Processi in 40 Paesi per la mancata difesa del clima. Prime condanne, La difesa dell'ambiente nei tribunali: più di 1.800 cause nel mondo*, 20.08.2021 tratto da Huffpost, https://www.huffingtonpost.it/entry/processi-in-40-paesi-per-la-mancata-difesa-del-clima-prime-condanne-di-l-porciello_it_611f4a65e4b0e8ac791c8979.

Fabio Tuminello, *Climate Change e diritti umani: il caso Urgenda*, tratto da IUS in Itinere, 13.03.2020, <https://www.iusinitinere.it/climate-change-e-diritti-umani-il-caso-urgenda-25467>, consultato il 26.08.2021.

Tratto da «ISPI» *Cos'è il Geen Deal Europeo contro il cambiamento climatico*, 18 giugno 2021, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/cose-il-green-deal-europeo-contro-il-cambiamento-climatico-30899>, consultato il 26 agosto 2021.

Massimo Lombardini, “Fit for 55”, il nuovo pacchetto climatico dell’UE e le sfide per l’Italia. 20 luglio 2021 tratto da «ISPI», <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fit-55-il-nuovo-pacchetto-climatico-dellue-e-le-sfide-litalia-31197>.

Luca Misculin, Il Green Deal Europeo spiegato bene, Cosa prevede il complesso piano della Commissione Europea per combattere il cambiamento climatico e, a lungo termine, salvare la Terra, 2.02.2020 <https://www.ilpost.it/2020/02/02/green-deal-europeo/>.

Gianluca di Donfrancesco, Clima, al G20 L’Europa spinge sulla carbon tax , La Francia propone una soglia minima globale per il prezzo delle emissioni di CO2 - Intesa sempre più vicina sul fisco per le multinazionali, 9 luglio 2021, tratto da «Il sole 24ore», <https://www.ilsole24ore.com/art/clima-g20-l-europa-spinge-carbon-tax-AE4gL0V>, consultato il 25.08.2021.

Unione Europea Politica regionale, Brochure 2003, Il partenariato con le città, L’iniziativa comunitaria URBAN, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities_it.pdf, consultato il 6 settembre 2021.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, La programmazione dei fondi strutturali 2000-2006: una prima valutazione dell’iniziativa Urban, 2003/C 133/12). Introduzione punto 1.3.

Maurizio Ferrera, *L’Unione Europea tra crisi, Brexit e pandemia*, tratto da «Il Mulino, Brexit per davvero, Rivista trimestrale di cultura e di politica. Anno LXX- Numero 514», p.19-20.

Sitografia

Giuda all’europrogettazione, Alle radici dei progetti europei, <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/guida-europrogettazione/per-orientarsi/alle-radici-dei-progetti-europei/>, consultato in data 15/05/2021.

Sito ufficiale dell’Unione Europea «https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_it» consultato in data 3.giugno 2021.

Centro Universitario di formazione in Europrogettazione, Venice International University, <http://europelago.it/leuroprogettazione/>, consultato in data 10 maggio 2021.

Parlamento Europeo, Note tematiche sull'Unione Europea, Quadro Finanziario Pluriennale, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/29/quadro-finanziario-pluriennale>, consultato in data 30 maggio 2021.

Commissione europea, Domande e risposte sul quadro finanziario pluriennale, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_11_468, consultato in data 28 maggio 2021.

Parlamento europeo, Note tematiche sull'Unione Europea, I trattati di Maastricht e Amsterdam, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/3/i-trattati-di-maastricht-e-di-amsterdam>, consultato in data 4 maggio 2021.

Parlamento europeo, Consiglio Europeo Lisbona 23 e 24 marzo 2000, *Conclusioni della Presidenza*, https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm, consultato in data 10 giugno 2021.

Commissione europea, Strategia Europa 2020, https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/e/europe-2020-strategy, consultato in data 03 giugno 2021.

Commissione europea, Piano per la ripresa dell'Europa, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it, consultato in data 20 giugno 2021.

Parlamento europeo, Note tematiche sull'Unione Europea, la procedura di bilancio, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/10/la-procedura-di-bilancio> consultato in data 25 maggio 2021.

Commissione europea, Finanziamenti per modalità di gestione, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_it, consultato in data 22 giugno 2021.

European Commission, *Principles, Several key principles underpin cohesion policy*, https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/how/principles/, consultato di in data 28 aprile 2021.

Unione Europea, Vivere nell'Europa. https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_it, consultato in data 23 giugno 2021.

Guida all'europrogettazione, I programmi UE, I programmi comunitari: cosa sono e quali sono, <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/categorie-finanziamento-2021-2027/programmi-ue/> consultato in data 26 maggio 2021.

Parlamento europeo, Note tematiche sull'Unione Europea, Il fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/95/il-fondo-europeo-di-sviluppo-regionale-fesr->, consultato il 16 giugno 2021.

Agenzia per la Coesione Territoriale, Programmi operativi regionali e nazionali 2014-2020. <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/le-risorse-e-i-fondi/programmi-operativi-regionali-nazionali-2014-2020/>, consultato il 3 luglio 2021.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Fondo Sociale Europeo 2014-2020, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/Fondo-sociale-europeo-2014-2020/Pagine/default.aspx>, consultato il 6 luglio 2021

Commissione europea, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/e/european-agricultural-fund-for-rural-development, consultato il 26 giugno 2021.

Parlamento europeo, Il Parlamento europeo approva il rinnovato e più inclusivo Erasmus+ <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20210517IPR04109/il-parlamento-europeo-approva-il-rinnovato-e-piu-inclusivo-erasmus>, consultato il 12 luglio 2021.

Commissione europea, Da Erasmus a Erasmus+: 30 anni di storia, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_17_83, consultato in data 28 giugno 2021.

«La Repubblica», https://www.repubblica.it/esteri/2021/05/19/news/piu_ricco_e_inclusivo_il_programma_erasmus_il_parlamento_europeo_raddoppia_i_finanziamenti-301735982/, consultato il 21 luglio 2021.

Commissione europea, L'accordo di recesso UE- Regno Unito, https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_it, consultato il 13 luglio 2021.

Parlamento Europeo, Il Parlamento elegge la nuova Commissione di Ursula von der Leyen <https://www.europarl.europa.eu/news/it/hearings2019/elezione-commissione-2019/20191121IPR67111/il-parlamento-elegge-la-nuova-commissione-di-ursula-von-der-leyen> consultato in data 10 luglio 2021.

Consiglio europeo, Cronistoria Azioni del Consiglio in materia di Covid-19. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/timeline/> consultato in data 12 luglio 2021.

Consiglio europeo, Un piano per la ripresa dell'Europa, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/>, consultato il 10 luglio 2021.

Guida all'europrogettazione, *Cosa c'entra il MES con il Recovery Fund*, 18 gennaio 2021 <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/mes-recovery-fund/> consultato il 13 luglio 2021.

Guida all'europrogettazione, Happy New Year Next Generation EU <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/nextgenerationeu/> consultato in data 08 Luglio 2021

European Council, Infographic-Multiannual financial framework 2021-2027 and Next Generation EU <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/> consultato il 24 giugno 2021.

ISPI Daily focus, Bruxelles contro Budapest, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/bruxelles-contro-budapest-31090> consultato il 7 luglio 2021.

ISPI, *L'intesa, Consiglio Europeo, ecco l'accordo sul Recovery fund*, 21 luglio 2020 <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/consiglio-europeo-ecco-laccordo-sul-recovery-fund-27028> consultato in data 06 agosto 2021.

Commissione europea, SURE, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_it, consultato il 4 agosto 2021.

Commissione Europea, *Il bilancio dell'UE per la ripresa. Domande e risposte su: REACT-EU, politica di coesione dopo il 2020 e Fondo sociale europeo Plus*, Bruxelles, 28 maggio 2020 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/QANDA_20_948, consultato in data 28 luglio 2021.

Commissione Europea, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013_it, consultato in data 30/08/2021

Commissione Europea, Un Green Deal Europeo, puntare a essere il primo continente a impatto climatico zero. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it, consultato il 26 agosto 2021

Giuda all'europrogettazione, *Le novità del Programma LIFE per l'ambiente e per il clima*, Programmazione 2021-2027, 9 giugno 2021, <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/novita-programma-life/> consultato in data 10 agosto 2021.

Commissione Europea, Agenzia esecutiva per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente, https://ec.europa.eu/info/departments/european-climate-infrastructure-and-environment-executive-agency_it, consultato in data 16 agosto 2021.

Commissione europea, Cordis: risultati della ricerca dell'UE Azioni innovative per lo sviluppo regionale - progetti pilota urbani - 1995-1999, <https://cordis.europa.eu/programme/id/REG-ERDF-UPP-C/it>, consultato il 4 settembre 2021.

Ex Post Evaluation, URBAN Community Initiative (1994-1999), Riassunto esecutivo, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban_expost_9499_sum_it.pdf, consultato il 5 settembre 2021.

Urban Centre di Genova, <http://www.urbancenter.comune.genova.it/node/282>, consultato il 30 agosto 2021.

Urban Centre di Genova, URBAN I, <http://www.urbancenter.comune.genova.it/node/76>, consultato il 20 agosto 2021.

Commissione europea, Ministero dei lavori pubblici, Il Programma URBAN in Italia. Un grande laboratorio per la rigenerazione dei quartieri urbani degradati, p.16. https://www.mit.gov.it/mit/sites/urban/urban26_01_01/programmaurban.pdf, consultato in data 1 settembre 2021.

Centro nazionale di studi per le politiche urbane, I grandi eventi negli anni della trasformazione di Genova, Francesco Gastaldi https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2017/10/BP_Gastaldi-02.pdf consultato il 5 settembre 2021.

Luciana Maci, Smart City, che cosa sono e come funzionano le città intelligenti. <https://www.economyup.it/mobilita/smart-city-cosa-sono-davvero-e-a-che-punto-siamo-in-italia/> consultato in data 4 settembre 2021.

Comune di Genova, UnaLab Urban Nature Labs, <https://smart.comune.genova.it/sezione/progetti-europei/Unalab> consultato il 5 settembre 2021.

Comune di Genova, UnaLAB- Horizon 2020- Smart City and Community. Ex Caserma Gavoglio <http://www.comune.genova.it/content/unalab-horizon-2020-smart-cities-and-communities>, consultato il 3 settembre 2021.