

# La convergenza nell'UE: dimensione geografica, impatto della COVID-19 e ruolo delle politiche

## Introduzione

Lo studio illustra nuove prove empiriche sullo stato della convergenza nell'Unione europea (UE). Adotta un approccio multidimensionale, prendendo in considerazione le variabili economiche, sociali e istituzionali, per misurare la convergenza nell'UE a livello sia nazionale sia regionale tra il 2004 e il 2019. Lo studio esamina inoltre l'impatto della pandemia di COVID-19 e lo confronta con quello della crisi economica del 2008-2012. Lo studio prosegue valutando il ruolo potenziale del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) dell'UE nell'accelerare la convergenza in determinati Stati membri. Conclude esplorando opzioni e strumenti alternativi attraverso i quali l'UE potrebbe sostenere la convergenza verso l'alto.

## Contesto delle politiche

A partire dal trattato di Roma, la convergenza economica si è affermata come un obiettivo fondamentale dell'UE. L'idea che l'integrazione economica dell'UE porti a un miglioramento delle prestazioni economiche degli Stati membri e, in quanto sottoprodotto, delle prestazioni sociali, colmando al contempo i divari tra i paesi, è sempre stata vista come una promessa dell'UE. Storicamente, il dibattito politico sull'integrazione e sulla convergenza nell'UE si è ravvivato all'indomani di una crisi. Lo shock petrolifero degli anni '70 è stato seguito dalla creazione del mercato unico e, successivamente, dell'Unione economica e monetaria. La crisi dell'area dell'euro e la successiva recessione hanno portato al rafforzamento della governance economica e finanziaria dell'UE e all'adozione del pilastro europeo dei diritti sociali. Più di recente, in risposta alla pandemia di COVID-19, è stato concordato NextGenerationEU, un pacchetto senza precedenti a sostegno degli Stati membri. Ognuna di queste principali innovazioni politiche ha avuto l'obiettivo esplicito o implicito di sostenere la convergenza economica, sociale e, più recentemente, istituzionale.

## Principali risultati

- Le prove empiriche dimostrano che, fino allo scoppio della pandemia, erano stati registrati progressi significativi verso l'eliminazione dei divari economici, sociali e istituzionali tra gli Stati membri dell'UE. Tuttavia, un esame dei sottoperiodi tra il 2004 e il 2019 mostra che la convergenza ha subito un marcato rallentamento durante la crisi economica. Sebbene la convergenza abbia riacquisito slancio all'indomani della crisi, continuano a permanere debolezze, in particolare nei paesi dell'Europa meridionale.
- La convergenza dell'UE è in gran parte determinata dai paesi dell'Europa centrale e orientale, che stanno raggiungendo i paesi dell'Europa settentrionale e occidentale e i paesi dell'Europa meridionale più rapidamente rispetto a quanto questi ultimi gruppi stanno avanzando. La velocità di convergenza è stata particolarmente elevata prima della crisi economica.
- L'analisi della convergenza sigma, che valuta la misura in cui i paesi si avvicinano o si allontanano l'uno dall'altro in relazione a diversi indicatori, mostra che gli indicatori sociali – in particolare il tasso di occupazione, il tasso di disoccupazione e il tasso di giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo – tendono a seguire il ciclo economico. Le disparità tendono ad aumentare durante le recessioni (e così si è verificato durante la crisi economica) e a ridursi nei periodi di crescita economica.
- Gli indicatori economici mostrano tendenze contrastanti. È stata riscontrata una divergenza sigma verso l'alto per il prodotto interno lordo (PIL) pro capite nell'intero periodo oggetto dello studio.
- L'efficacia del governo, un indicatore della prestazione istituzionale, mostra una leggera tendenza al ribasso in generale, soprattutto nei paesi dell'Europa meridionale, ma una tendenza al rialzo in alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale.

- I dati regionali per il periodo 2004-2019 hanno confermato una convergenza complessiva verso l'alto, ma la velocità di convergenza a livello regionale è sistematicamente inferiore rispetto a quella registrata a livello nazionale, in tutte le dimensioni. Analogamente all'analisi per paese, la convergenza del PIL pro capite, del tasso di occupazione e della qualità del governo è guidata dalle regioni dell'Europa centrale e orientale. Le regioni più duramente colpite dalla crisi economica, in particolare nei paesi dell'Europa meridionale, hanno avuto difficoltà a riprendersi o hanno addirittura registrato un peggioramento.
- Nel corso del tempo, una percentuale crescente di regioni si è avvicinata alla media dell'UE in relazione agli indicatori analizzati. Tuttavia, l'attività economica (misurata dal PIL pro capite e dal tasso di occupazione) tende a concentrarsi nelle regioni delle capitali. Questo fenomeno è particolarmente pronunciato negli Stati membri dell'Europa centrale e orientale.
- La pandemia di COVID-19 ha inciso sulla convergenza economica, sociale e istituzionale, rallentando il processo o riducendo i tassi di crescita in tutti i paesi. È interessante osservare che per la maggior parte delle variabili, i cambiamenti associati alla pandemia non rappresentano un'inversione delle tendenze precedenti, quanto piuttosto un'amplificazione delle tendenze che erano emerse prima della pandemia. È importante sottolineare che la rapida e sostanziale risposta politica alla pandemia ne ha attenuato l'impatto sul reddito e sull'occupazione, riducendone in tal modo gli effetti sulla convergenza.
- L'analisi dei piani del dispositivo per la ripresa e la resilienza degli Stati membri mostra che il dispositivo stesso contribuisce all'adozione di riforme e a investimenti che altrimenti sarebbero rimasti solo un'aspirazione, in particolare in quei paesi entrati nella pandemia con vulnerabilità strutturali. Tuttavia, la convergenza non è un obiettivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza e rimane un potenziale sottoprodotto dei piani degli Stati membri, che dipende dalla discrezionalità dei governi nazionali di affrontare la riduzione delle disparità territoriali.

## Spunti per le politiche

- Per mantenere una promessa chiave del progetto dell'UE, l'obiettivo della convergenza verso l'alto dovrebbe rimanere al centro dell'azione politica dell'UE.
- La convergenza verso l'alto non è necessariamente il risultato dell'integrazione dell'UE e le politiche svolgono un ruolo fondamentale nel suo conseguimento. La politica di coesione dell'UE è attualmente lo strumento chiave dell'UE per la convergenza.
- La maggiore frequenza di gravi shock e i profondi cambiamenti economici e sociali che saranno determinati dalla duplice transizione verso un'Europa digitale e neutra in termini di emissioni di carbonio potrebbero richiedere un adattamento degli strumenti politici dell'UE, per garantire che sostengano la convergenza, a livello regionale e nazionale, in modo significativo.
- I risultati dell'analisi dei piani di attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e del potenziale impatto di quest'ultimo sulla convergenza sociale verso l'alto dovrebbero fungere da base per un dibattito più ampio e lungimirante sugli strumenti politici che l'UE dovrebbe porre in essere per promuovere la convergenza verso l'alto.
- Lo studio individua tre potenziali modelli che potrebbero essere utilizzati dall'UE per sostenere la convergenza. Il primo modello è incentrato sul rafforzamento delle politiche di coesione tradizionali e sul miglioramento dell'approccio basato sul territorio. Il secondo è un modello di riforma/investimento centralizzato che lascia alla discrezionalità degli Stati membri l'individuazione delle esigenze territoriali, ma aumenta la condizionalità delle riforme nazionali per rafforzare la resilienza strutturale dei paesi. Il terzo modello adotta un approccio integrato che valorizza il principio del partenariato territoriale su cui si basano le tradizionali politiche di coesione nonché le riforme strutturali e gli investimenti integrati nel dispositivo per la ripresa e la resilienza.
- I pro e i contro di ciascun modello dovrebbero essere presi in considerazione nel dibattito sul futuro della politica di coesione dell'UE e sul modo più appropriato per sostenere la convergenza verso l'alto.

### Ulteriori informazioni

Il testo integrale della relazione «EU convergence: Geographical dimension, impact of COVID-19 and the role of policy» (La convergenza nell'UE: dimensione geografica, impatto della COVID-19 e ruolo delle politiche) è disponibile all'indirizzo <https://eurofound.link/ef22016>.

Responsabile della ricerca: Anamaria Maftai

[information@eurofound.europa.eu](mailto:information@eurofound.europa.eu)