



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 4 febbraio 2022
(OR. en)**

5989/22

**COH 7
SOC 65**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	4 febbraio 2022
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2022) 34 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI sull'ottava relazione sulla coesione: la coesione in Europa in vista del 2050

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2022) 34 final.

All.: COM(2022) 34 final



Bruxelles, 4.2.2022
COM(2022) 34 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

sull'ottava relazione sulla coesione: la coesione in Europa in vista del 2050

{SWD(2022) 24 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

sull'ottava relazione sulla coesione: la coesione in Europa in vista del 2050

1. INTRODUZIONE

Sulla base dell'analisi contenuta nell'ottava relazione sulla coesione, la presente comunicazione illustra i principali cambiamenti a livello di disparità territoriali nel corso del decennio passato e il modo in cui le politiche hanno influenzato tali disparità. Essa sottolinea il potenziale delle transizioni verde e digitale come nuovi motori di crescita per l'UE, ma sostiene che senza azioni politiche adeguate potrebbero sorgere nuove disparità economiche, sociali e territoriali. Infine essa propone una riflessione su come la politica di coesione dovrebbe evolversi per rispondere a queste sfide e in particolare su come garantire che approcci basati sul territorio, multilivello e guidati da partenariati continuino a migliorare la coesione, sfruttando le sinergie e integrando gli obiettivi di coesione all'interno di altri strumenti e politiche.

2. LA COESIONE NELL'UNIONE EUROPEA È MIGLIORATA, MA RESTANO ALCUNI DIVARI

La relazione sulla coesione valuta l'evoluzione delle disparità regionali a lungo termine, ma tratta brevemente anche i drammatici effetti a breve termine della pandemia di COVID-19. Quest'ultima ha avuto un impatto asimmetrico sulle regioni dell'UE, a indicare le diversità regionali nelle capacità dei sistemi sanitari, nelle restrizioni e nelle strutture economiche. La COVID-19 ha già aumentato la mortalità dell'UE del 13 % (capitolo 1¹), ma finora l'impatto è stato più elevato nelle regioni meno sviluppate, dove la mortalità è aumentata del 17 %². La pandemia ha causato la più grande recessione dal 1945, colpendo in particolare i settori che dipendono dalle interazioni personali, quale il turismo, e ha cambiato drasticamente i nostri lavori, le scuole e le interazioni sociali, mentre le restrizioni sui viaggi hanno avuto un impatto sproporzionato sulle zone di frontiera.

La convergenza è stata trainata da una forte crescita nelle regioni meno sviluppate, ma in tali regioni i vantaggi in termini di bassi costi e il rendimento degli investimenti nelle infrastrutture potrebbero ridursi col tempo.

¹ I capitoli ai quali si fa riferimento nella presente comunicazione sono quelli del documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna.

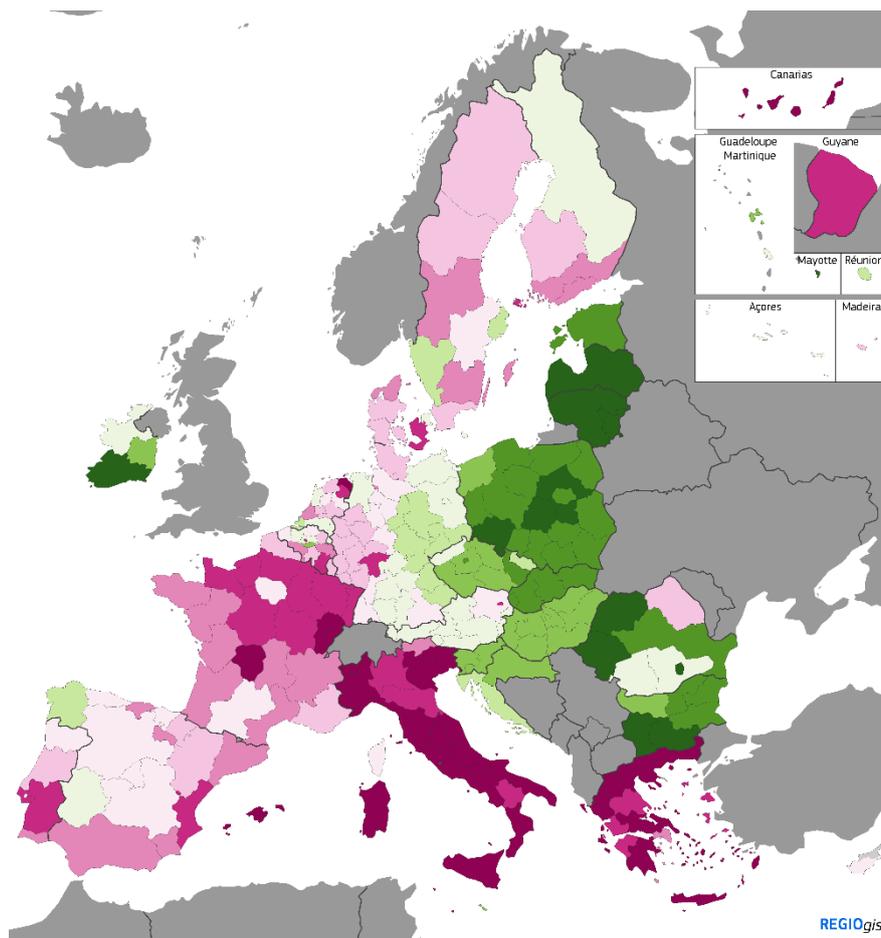
² Nelle regioni meno sviluppate il livello del PIL è inferiore al 75 % della media dell'UE, nelle regioni in transizione è compreso tra il 75 % e il 100 % e nelle regioni più sviluppate è superiore al 100 %.

Dal 2001 le regioni meno sviluppate dell'Europa orientale hanno iniziato a rimettersi al passo con il resto dell'UE, causando una riduzione significativa del divario nel PIL pro capite (cartina 1). I loro elevati tassi di crescita sono stati alimentati da una trasformazione strutturale, in particolare da un passaggio dell'occupazione dall'agricoltura a settori dal valore aggiunto maggiore. Per promuovere la crescita alcune di queste regioni hanno potuto contare su investimenti nelle infrastrutture e costi bassi. Tuttavia, se i salari reali cresceranno più velocemente della produttività, il rendimento degli investimenti nelle infrastrutture diminuirà e i vantaggi in termini di bassi costi si ridurranno, soprattutto nei settori dei beni scambiabili. Per evitare in futuro una "trappola dello sviluppo", le regioni meno sviluppate dovranno promuovere l'istruzione e la formazione, aumentare gli investimenti in ricerca e innovazione e migliorare la qualità delle proprie istituzioni.

Diverse regioni a reddito medio e meno sviluppate, soprattutto nell'UE meridionale, hanno registrato una stagnazione o una contrazione dell'economia (cartina 1) e questo indica che si trovano in una trappola dello sviluppo³ (cartina 2). Molte di esse sono state colpite dalla crisi economica e finanziaria nel 2008 e da allora hanno problemi a riprendersi. Per una crescita a lungo termine occorreranno riforme del settore pubblico, un miglioramento delle competenze della forza lavoro e una più forte capacità innovativa.

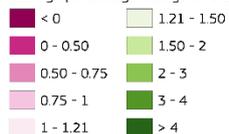
³ Si ritiene che una regione si trovi in una trappola dello sviluppo se la sua crescita è rallentata ed è inferiore alla crescita dell'UE e/o a quella nazionale. La cartina 2 mostra le regioni quasi sempre o di frequente in una trappola dello sviluppo tra il 2000 e il 2019. Le regioni in grigio non sono state quasi mai in una trappola dello sviluppo.

Cartina 1



Growth of GDP/head, 2001-2019

Average percentage change on the preceding year

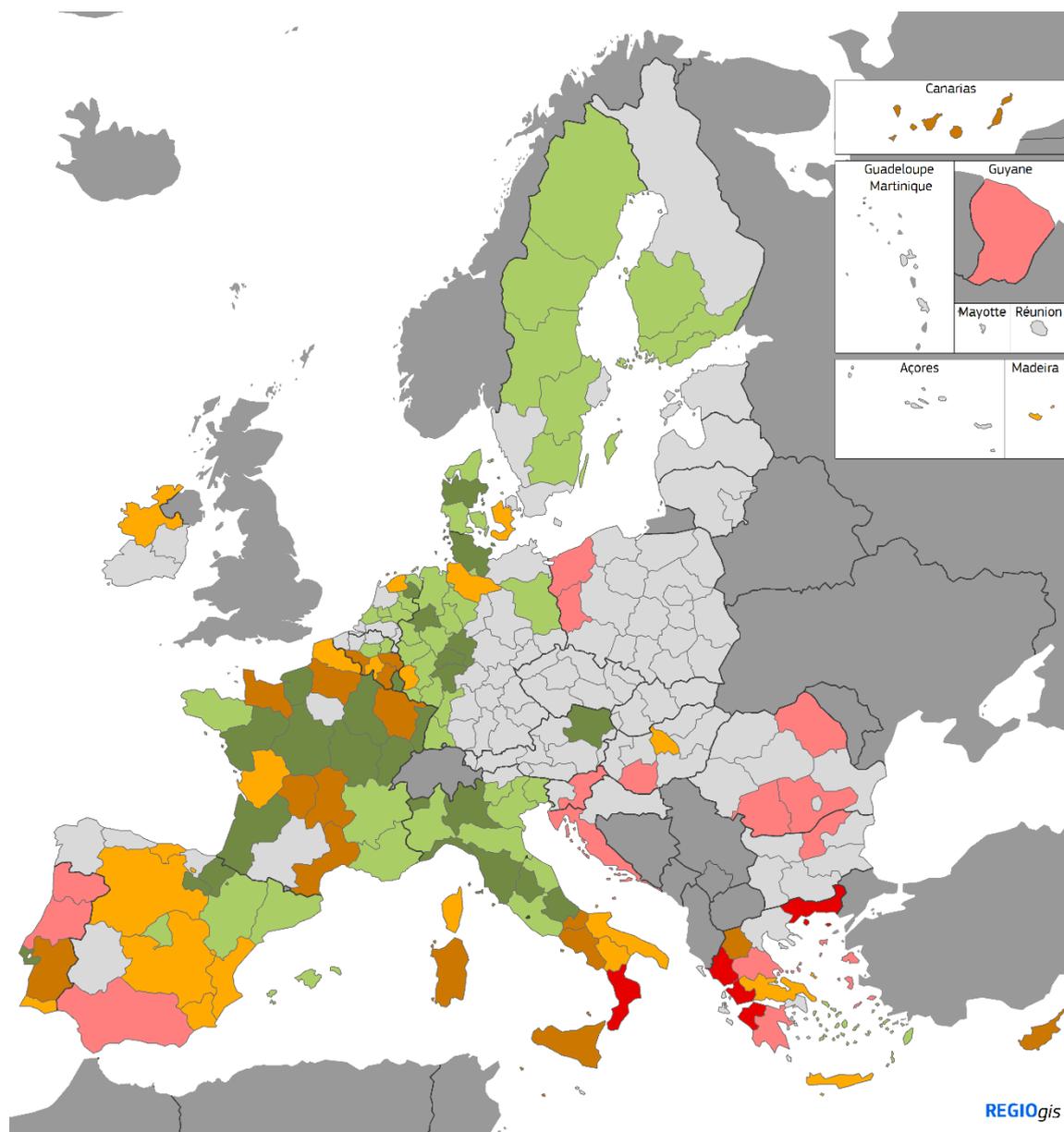


EU-27= 1.21
Source: DG REGIO based on JRC and Eurostat data

0 500 km

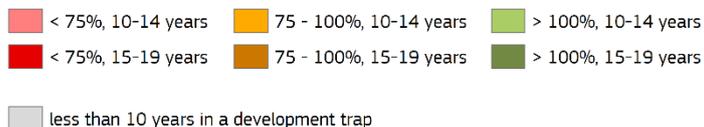
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Cartina 2



Number of years in a development trap during 2001-2019 by level of GDP per head in 2000

GDP/head (index EU-27=100) vs. years



Six capital regions have been merged with the surrounding regions to limit distortions in the GDP/head values.
Source: DG REGIO calculations based on JRC and Eurostat data

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Le regioni metropolitane delle capitali hanno prestazioni migliori rispetto alle altre regioni. Tra il 2001 e il 2019 il PIL pro capite reale è cresciuto più velocemente nelle regioni metropolitane che nelle altre regioni dell'UE (capitolo 2). Nell'UE meridionale e orientale, sia le regioni metropolitane delle capitali che le altre regioni metropolitane hanno registrato una crescita del PIL e dell'occupazione pro capite più elevata, con un

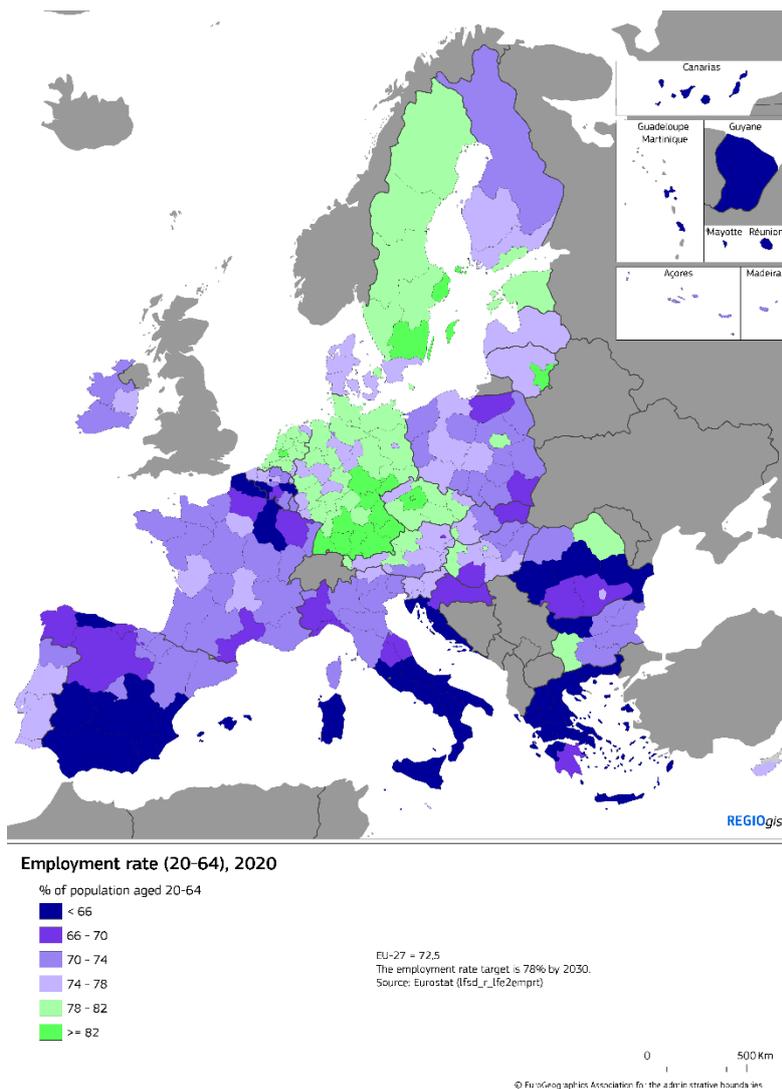
conseguente aumento della concentrazione dell'attività economica e dell'occupazione in queste regioni. Tuttavia nell'UE nord-occidentale le regioni metropolitane e le altre regioni sono cresciute a velocità simili, mentre solo le regioni delle capitali sono cresciute a una velocità leggermente superiore.

Sono stati compiuti progressi significativi nel miglioramento dell'occupazione e dell'inclusione sociale⁴, ma restano importanti sfide strutturali.

L'occupazione è in crescita, ma le disparità regionali restano maggiori rispetto a prima del 2008 (capitolo 5). La crisi economica del 2008 ha portato a un aumento significativo delle disparità regionali sia nei tassi di occupazione che in quelli di disoccupazione. A livello dell'UE il tasso di occupazione si è pienamente ripreso dalla crisi e ha raggiunto l'apice nel 2019, con il 73 % delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni. Le disparità regionali sono in calo dal 2008, ma restano più grandi di quanto non fossero nel periodo precedente la crisi economica. I tassi di occupazione nelle regioni meno sviluppate restano molto più bassi rispetto a quelli delle regioni più sviluppate (cartina 3).

⁴ Cfr. la dimensione regionale del quadro di valutazione della situazione sociale all'indirizzo <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region>.

Cartina 3

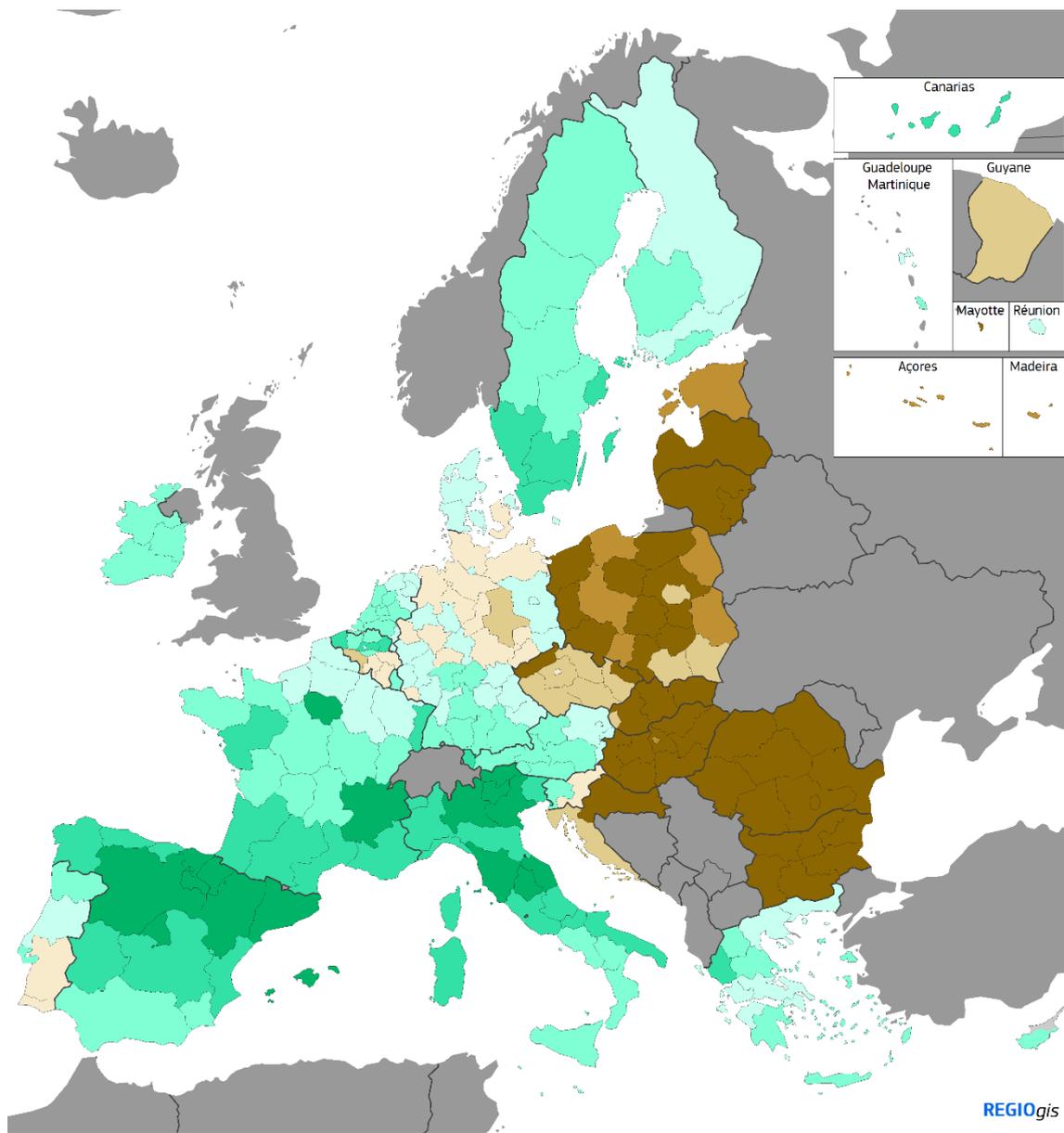


La riduzione delle disparità regionali a livello occupazionale richiede una crescita maggiore dell'occupazione e una riduzione del divario di genere. Nelle regioni meno sviluppate il divario di genere a livello occupazionale è quasi il doppio che nelle regioni più sviluppate (17 contro 9 punti percentuali). In generale le donne delle regioni meno sviluppate hanno più probabilità di essere sfavorite rispetto agli uomini della stessa regione e meno probabilità di raggiungere un livello di successo elevato rispetto alle donne di altre regioni.

Il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale è diminuito di 17 milioni tra il 2012 e il 2019, soprattutto a causa della riduzione del numero di persone in condizioni di grave deprivazione materiale negli Stati membri orientali. Il raggiungimento dell'obiettivo dell'UE per il 2030, che prevede di ridurre di almeno 15 milioni il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, rende necessario mantenere il tasso attuale di riduzione della povertà nel corso del prossimo decennio. Tuttavia nel 2020 la pandemia ha fatto aumentare il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale di cinque milioni.

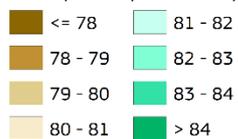
Le disparità in ambito sanitario sono in diminuzione. Nel corso del decennio passato l'aspettativa di vita è aumentata più velocemente nelle regioni meno sviluppate che nelle altre regioni. Nonostante ciò in molte regioni orientali l'aspettativa di vita è ancora bassa rispetto alla media dell'UE (cartina 4). Nel 2020 la pandemia ha ridotto l'aspettativa di vita in quasi tutti gli Stati membri, ma è molto probabile che tale condizione sia temporanea (capitolo 1). La pandemia ha inoltre messo in evidenza le differenze regionali nella capacità dei sistemi sanitari.

Cartina 4



Life expectancy, 2019

Life expectancy at birth in years



EU-27 = 81.3

Source: Eurostat (demo_r_mlifexp)

0 500 km

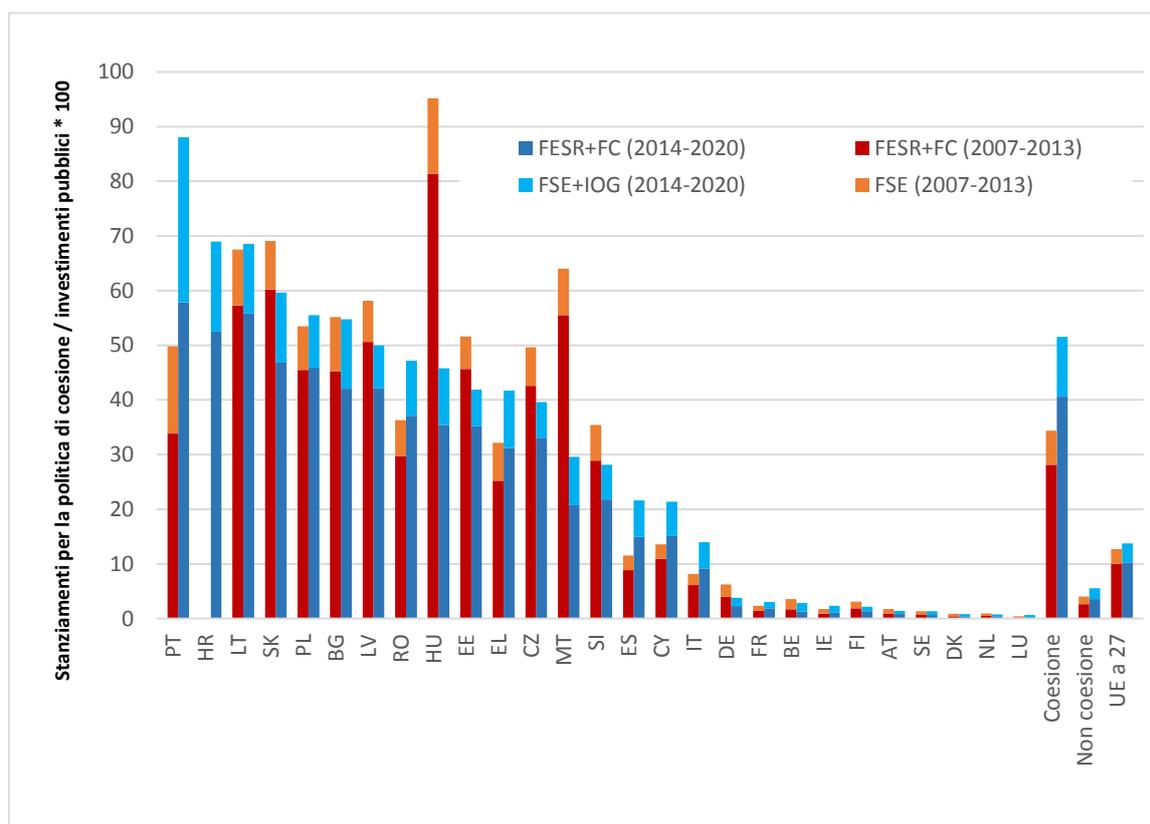
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

La politica di coesione ha contribuito a ridurre le disparità.

La modellizzazione economica indica che nel 2023 il PIL pro capite sarà più alto del 2,6 % nelle regioni meno sviluppate, grazie al sostegno ricevuto dalla politica di coesione nel periodo 2014-2020. Questo modello mostra inoltre che il divario tra il PIL pro capite delle regioni che si trovano ai decili più alti e più bassi diminuirà del 3,5 % (capitolo 9).

In seguito alla contrazione degli investimenti pubblici nazionali dovuta alla crisi economica e finanziaria, **la politica di coesione è diventata una fonte più importante di investimenti** (capitolo 8). Nei paesi beneficiari del Fondo di coesione i finanziamenti della politica di coesione sono aumentati dall'equivalente del 34 % degli investimenti pubblici totali al 52 % dal periodo di programmazione 2007-2013 al periodo di programmazione 2014-2020 (figura 1). Senza la politica di coesione, la riduzione degli investimenti pubblici sarebbe stata ancora maggiore in questi paesi.

Figura 1: dotazioni della politica di coesione in rapporto agli investimenti pubblici, periodi 2007-2013 e 2014-2020



La politica di coesione ha risposto prontamente **alla crisi COVID-19 mobilitando fondi supplementari, rendendo ammissibili le spese di risposta alla crisi e autorizzando tassi di cofinanziamento più elevati**. Ciò ha aiutato gli Stati membri e le regioni a rispondere alla crisi. Tuttavia la politica di coesione dovrebbe ora tornare alla propria missione principale, che è quella di ridurre le disparità regionali e promuovere lo sviluppo regionale a lungo termine.

3. I MOTORI DI CRESCITA REGIONALE TENDONO A RAFFORZARE LA COESIONE

Negli ultimi anni gli investimenti in infrastrutture, competenze, innovazione e governance hanno continuato a favorire la convergenza. Ciononostante permangono alcuni divari e molti dei motori di crescita restano concentrati nelle aree urbane e nelle regioni più sviluppate. Da ricerche recenti è emerso che l'efficacia di tali investimenti dipende da una combinazione adeguata di investimenti specifici per regione e un buon quadro istituzionale e macroeconomico.

Nel periodo di programmazione 2014-2020 quasi la metà degli investimenti della politica di coesione ha sostenuto le infrastrutture, in gran parte a causa delle necessità nell'UE orientale. In questo modo si è contribuito a ridurre il divario a livello di prestazioni del trasporto su strada nell'UE orientale e **a colmarlo nell'UE meridionale** (capitolo 4). Tali investimenti hanno anche migliorato le prestazioni delle ferrovie nell'UE meridionale e orientale. Nonostante ciò sono ancora necessari maggiori investimenti nell'UE orientale, in particolare per sostenere il passaggio verso un'economia neutra dal punto di vista delle emissioni di carbonio.

Nell'UE l'accesso di base alla banda larga è quasi universale, ma le connessioni ad altissima velocità sono disponibili solamente per due residenti di città su tre e per un residente di zone rurali su sei (capitolo 4). Da soli, gli investimenti nei trasporti e nelle infrastrutture informatiche non portano automaticamente a tassi di crescita più elevati. Questi investimenti devono essere accompagnati da politiche che creino un contesto favorevole alla crescita delle imprese e aiutino i lavoratori ad accedere a nuove opportunità di impiego in tutte le regioni.

Investire a sufficienza nella protezione dell'ambiente, nell'energia pulita e nella fornitura dei servizi associati è essenziale per garantire sostenibilità, competitività e qualità della vita a lungo termine. **L'inquinamento dell'aria e delle acque è stato ridotto, ma in molte regioni poco sviluppate resta ancora troppo elevato.** L'inquinamento dell'aria causato dalle polveri sottili è elevato in molte regioni orientali. Secondo le stime, all'interno dell'UE esso causa 400 000 morti premature all'anno. Le concentrazioni di ozono restano troppo alte in molte regioni meridionali. Il trattamento delle acque reflue è migliorato in tutta l'UE, ma sono ancora necessari maggiori investimenti in molte regioni meno sviluppate e in transizione al fine di proteggere e migliorare la qualità delle acque (capitolo 3).

Le dotazioni di competenze sono distribuite in maniera poco uniforme e sono concentrate nelle regioni più sviluppate, in particolare nelle regioni delle capitali. In termini di istruzione terziaria, apprendimento permanente e competenze digitali, le regioni meno sviluppate si trovano molto più indietro rispetto alle regioni in transizione e a quelle più sviluppate. Nonostante i miglioramenti a livello dell'UE, permangono ampi divari tra le regioni. Se molti lavoratori non hanno ricevuto un'istruzione secondaria, diventa più difficile ridurre il divario di produttività. Anche il livello di istruzione e le competenze mostrano un ampio divario tra le aree urbane e le zone rurali. Chi risiede in città ha più probabilità di essere in possesso di un diploma universitario, di partecipare a

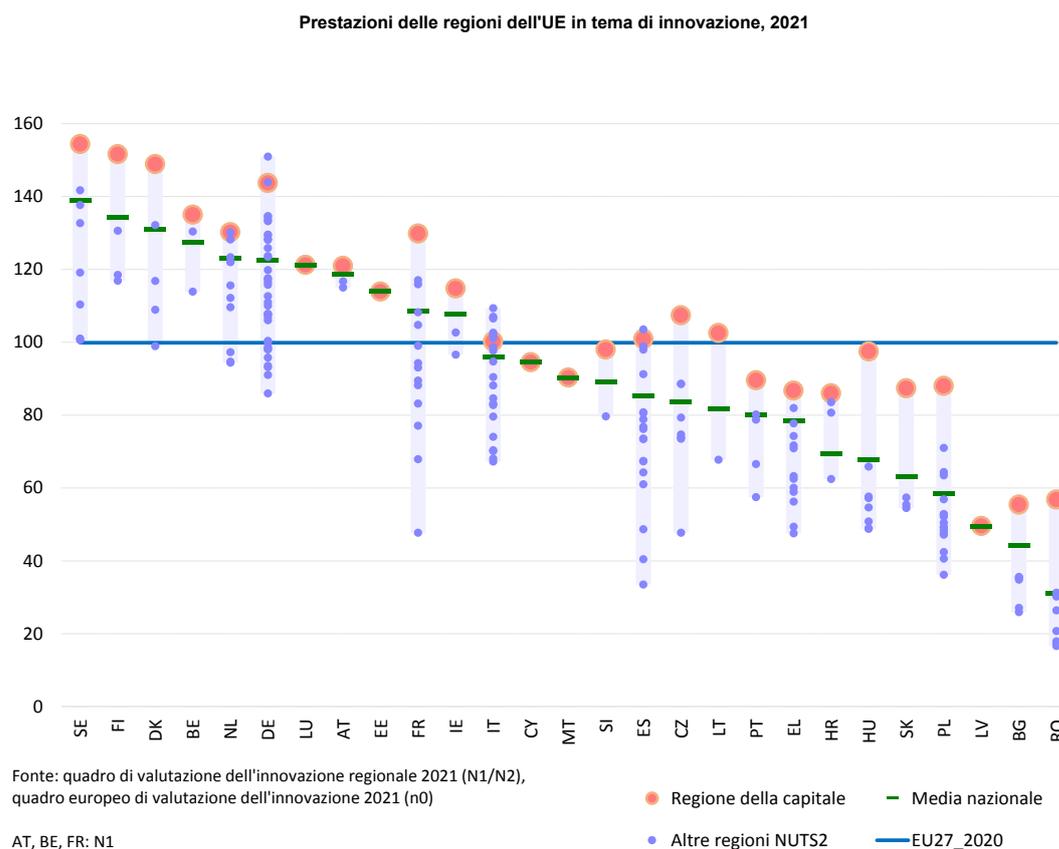
corsi di formazione e di possedere buone competenze digitali rispetto a chi risiede in una zona rurale.

L'imprenditoria è fondamentale per la crescita, ma tende a essere concentrata nelle città più grandi. Le nuove imprese sono particolarmente importanti per diversificare le attività economiche e creare posti di lavoro nelle regioni a crescita bassa. La raccomandazione relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) in seguito alla crisi COVID-19⁵ sottolinea come il miglioramento del livello delle competenze, la riqualificazione e il sostegno all'imprenditorialità possano promuovere transizioni professionali inclusive tenendo conto del contesto regionale.

L'innovazione costituisce un fattore chiave per la crescita economica regionale a lungo termine, ma in Europa il divario regionale in termini di innovazione è aumentato. Se alcuni Stati membri hanno compiuto progressi significativi nel recuperare terreno, molte regioni, anche negli Stati membri più sviluppati, sono in ritardo (figura 2). Ciò è dovuto non solo alla mancanza di investimenti in ricerca e sviluppo, ma anche alle debolezze degli ecosistemi di innovazione regionali. Una migliore diffusione dell'innovazione a livello nazionale e regionale può aiutare le regioni meno sviluppate e quelle in transizione a recuperare terreno. Le strategie di specializzazione intelligente, che sono state introdotte nella politica di coesione per il periodo 2014-2020, possono contribuire a colmare questo divario, ma dovranno concentrarsi maggiormente sul potenziale delle regioni.

⁵ Raccomandazione (UE) 2021/402 della Commissione, del 4 marzo 2021, relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) in seguito alla crisi COVID-19, C(2021) 1372.

Figura 2: il divario regionale in termini di innovazione in Europa nel 2021

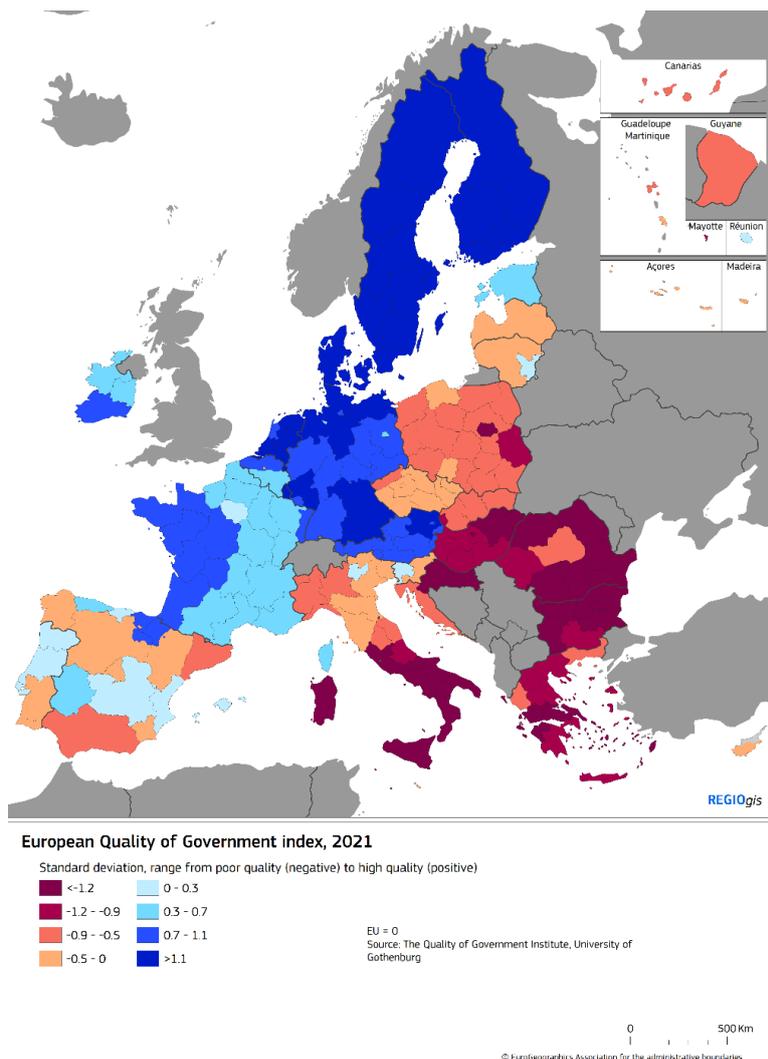


Questo divario in termini di innovazione è esacerbato **da un'innovazione debole e dalle ricadute limitate, a livello di capitale umano, delle catene del valore e dei legami commerciali internazionali** in molte regioni meno sviluppate e in transizione. Nonostante esportazioni e investimenti esteri diretti (IED) spesso cospicui, molte regioni non riescono a cogliere i benefici per le imprese e i lavoratori locali. La scarsa adozione di tecnologie digitali, pratiche gestionali e tecnologie di industria 4.0 nelle imprese e nel settore pubblico fa sì che molte regioni non siano preparate a sfruttare i vantaggi delle nuove opportunità e siano vulnerabili a potenziali rilocalizzazioni mano a mano che le catene del valore si evolvono.

La governance nell'UE sta essenzialmente migliorando, ma restano divari tra gli Stati membri e al loro interno (cartina 5⁶) (capitolo 7). Il miglioramento delle istituzioni può contribuire a investimenti più efficaci e a livelli più alti di innovazione e imprenditorialità, fondamentali per una crescita economica a lungo termine. Tutti gli Stati membri hanno migliorato il proprio contesto imprenditoriale, ma restano differenze significative. Anche l'efficacia dei sistemi giudiziari presenta differenze tra gli Stati membri e in alcuni di essi lo Stato di diritto è andato deteriorandosi nel corso del tempo.

⁶ L'indice si basa su un'indagine regionale che misura la qualità della polizia locale, dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria e la corruzione, il nepotismo e la discriminazione nella fornitura di tali servizi.

Cartina 5



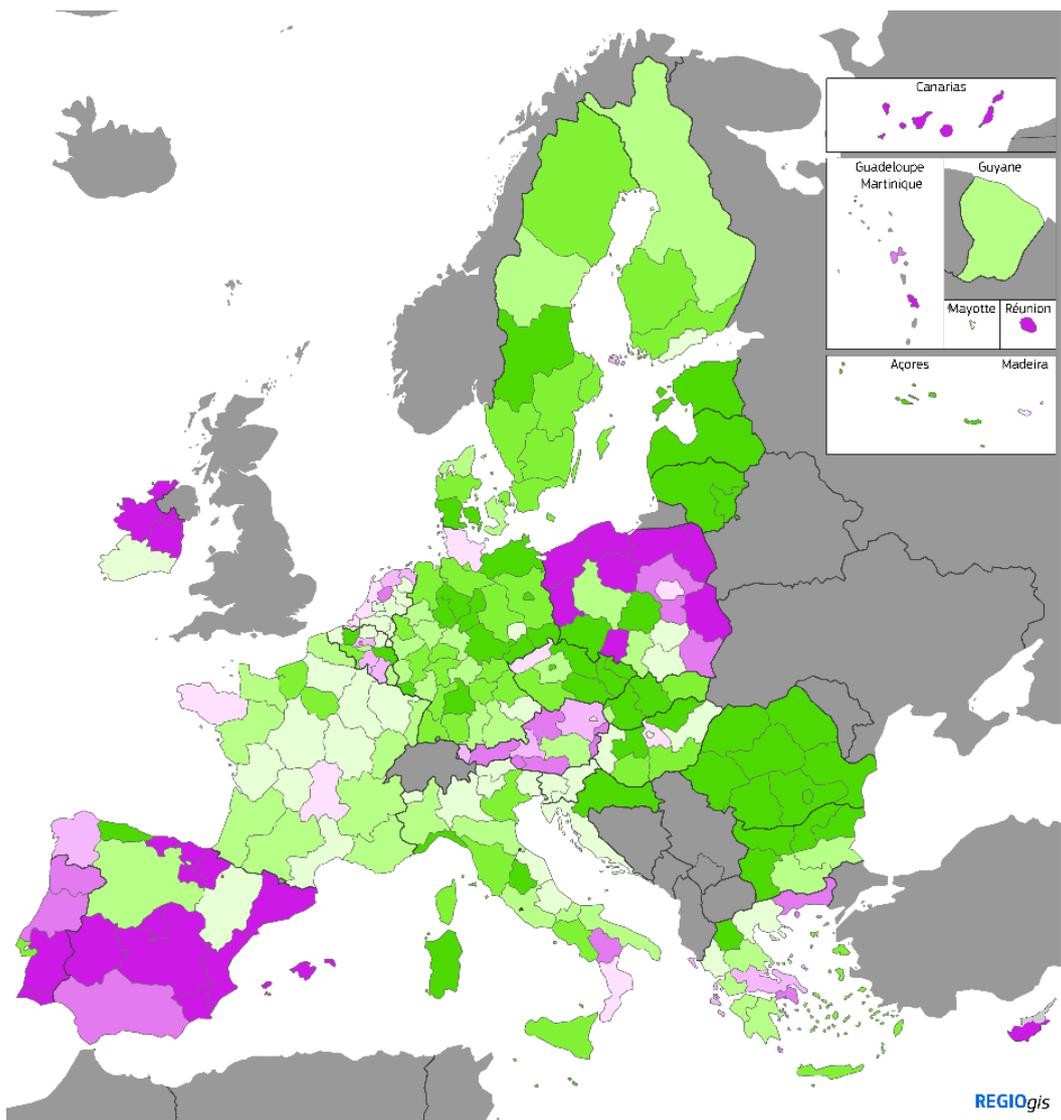
Il ruolo e la capacità dei governi subnazionali in tema di sviluppo economico restano poco uniformi, sebbene siano loro a effettuare la maggior parte degli investimenti pubblici, soprattutto in relazione alla transizione energetica e all'adeguamento ai cambiamenti climatici (capitolo 8). Le politiche basate sul territorio sono particolarmente importanti in paesi con disparità economiche interne significative. Nei decenni passati l'autonomia locale e regionale è cresciuta lentamente nei paesi beneficiari del Fondo di coesione, ma rimane inferiore a quella del resto dell'UE. Dal momento che la gestione dei programmi della politica di coesione è un esercizio complesso per le regioni con poca autonomia e minore esperienza nell'effettuare investimenti pubblici, la politica di coesione ha aiutato a rafforzare la capacità amministrativa e l'attuazione di strategie di sviluppo regionali, in particolare tramite strumenti territoriali e la cooperazione all'interno di aree funzionali.

4. NUOVE OPPORTUNITÀ DI CRESCITA, MA RISCHI DI NUOVE DISPARITÀ

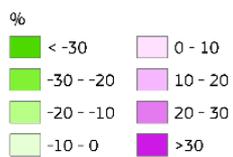
Nei prossimi 30 anni la crescita dell'UE sarà guidata dalle transizioni verde e digitale, le quali porteranno nuove opportunità ma richiederanno cambiamenti strutturali significativi che rischiano di creare nuove disparità regionali. Se ignorata, la transizione demografica potrebbe indebolire sia la coesione che la crescita. Il modo in cui tali transizioni verranno gestite determinerà se tutte le regioni e tutti i cittadini, ovunque essi vivano, saranno in grado di trarne vantaggio. Senza una chiara visione territoriale delle modalità di gestione di questi processi e un'attuazione ambiziosa del pilastro europeo dei diritti sociali, sempre più persone potrebbero avere la sensazione che le loro voci rimangano inascoltate e che l'impatto sulle loro comunità non sia considerato, il che potrebbe alimentare un malcontento nei confronti della democrazia. Per preparare l'Europa a gestire queste sfide, è essenziale promuovere transizioni professionali in settori verdi e digitali e colmare le relative carenze di competenze, come proposto nella raccomandazione EASE.

La transizione verde e in particolare gli obiettivi di un'economia neutra dal punto di vista delle emissioni di carbonio e circolare trasformeranno le nostre economie. Tale transizione promuoverà l'occupazione in settori quali le energie rinnovabili, il riciclo, la progettazione, la ristrutturazione e i servizi ecosistemici, ma potrebbe influire negativamente su settori che hanno bisogno di ridurre le proprie emissioni e sulle regioni nelle quali questi sono ubicati (cartine 6 e 7). Il capitale naturale delle regioni rurali potrebbe favorire l'occupazione nei servizi di gestione dell'ecosistema e nelle energie rinnovabili. L'impatto sociale dell'obiettivo dell'UE di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 sarà quindi diverso da una regione all'altra e potrebbe essere maggiore nelle regioni in cui i tassi di povertà sono più alti. Sarà pertanto necessario il sostegno di strumenti politici come il Fondo per una transizione giusta.

Cartina 6



Change in total CO2 emissions from fossil fuels between 1990 and 2018

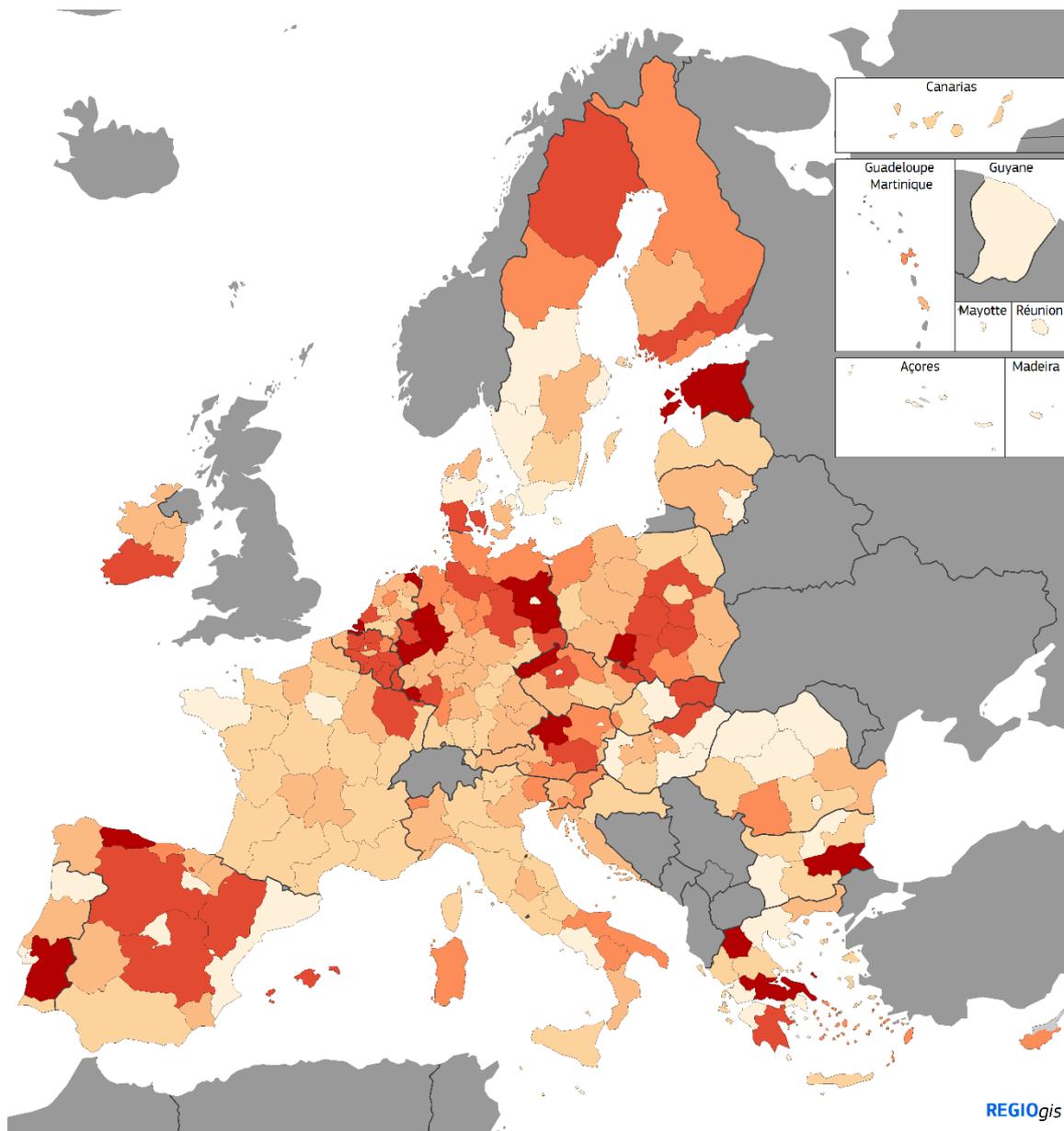


Source: JRC-EDGAR gridded CO2 data

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Cartina 7



CO2 emissions from fossil fuels per head, 2018

- tCO2 per head
- <= 4.5
 - 4.5 - 6.0
 - 6.0 - 8.0
 - 8.0 - 10.0
 - 10.0 - 15.0
 - > 15.0

EU-27 = 7.2
Source: Crippa e.a. (2019)

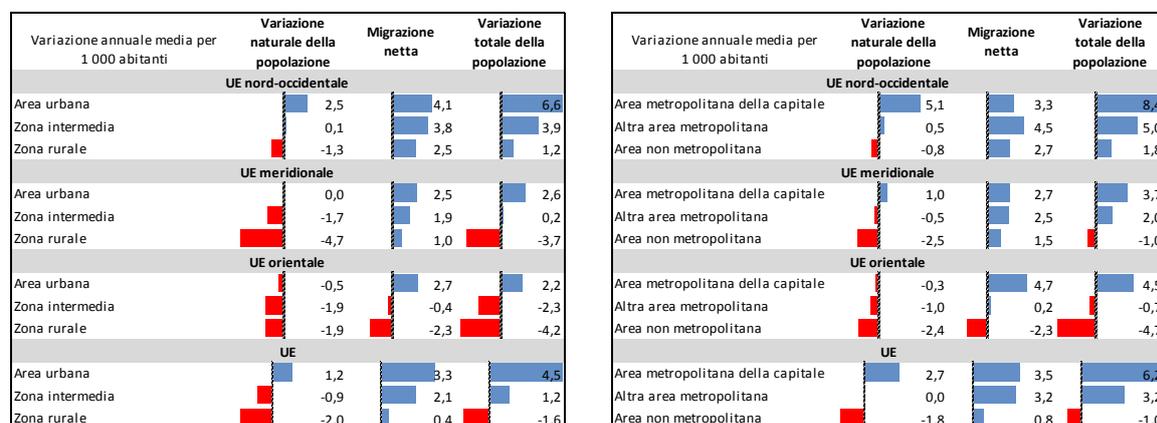
0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

In Europa la transizione digitale sta avanzando a velocità diverse. Il suo completamento richiederà una maggiore diffusione della connessione a Internet ad altissima velocità, la promozione delle competenze digitali e investimenti in attrezzature informatiche. Ciò andrà a vantaggio delle zone rurali, dove le connessioni a Internet tendono a essere lente e le competenze digitali al di sotto della media. Un accesso più veloce a Internet consentirà a un maggior numero di persone di lavorare da casa, migliorerà l'accesso ai servizi online, tra cui formazione, sanità e commercio elettronico, e potrebbe incoraggiare un maggior numero di servizi ad abbandonare i principali centri urbani. Gli Stati membri che beneficeranno maggiormente di tale transizione sono quelli meno sviluppati, in quanto le loro imprese sono in ritardo nell'utilizzo di tecnologie digitali, commercio elettronico e pratiche di e-business.

Il cambiamento demografico, in particolare l'invecchiamento della popolazione, avrà un'influenza su tutte le regioni, ma prima di tutto su quelle rurali. Secondo le stime nel corso del prossimo decennio la popolazione di età pari o superiore a 65 anni crescerà di più del 25 % in una regione su cinque. La popolazione in età lavorativa dovrebbe diminuire di più del 10 % in una regione su quattro, mentre la popolazione con meno di 20 anni dovrebbe diminuire di oltre il 10 % in una regione su tre. In generale la quota di popolazione che vive in una regione in declino demografico aumenterà, secondo le stime, dal 34 % al 51 % tra il 2020 e il 2040 (capitolo 6). Le regioni rurali sono particolarmente colpite in quanto tale declino è già in corso (figura 3). Queste tendenze possono incidere sul potenziale di crescita, sullo sviluppo delle competenze e sull'accesso ai servizi.

Figura 3: variazione naturale della popolazione, migrazione netta e variazione totale della popolazione per tipologia regionale urbano-rurale e per tipo di regione metropolitana, periodo 2010-2019



Negli anni scorsi alcuni luoghi in Europa hanno registrato una crescita molto lenta, se non un calo, delle opportunità economiche, della mobilità sociale e della qualità della vita. Tale declino economico a lungo termine ha alimentato un malcontento sempre maggiore tra i cittadini. Le indagini dell'Eurobarometro mostrano che i residenti delle zone rurali sono più propensi a ritenere che la propria voce non conti e a non avere fiducia nell'UE. Tuttavia i cittadini hanno più fiducia nei governi regionali e locali che nelle autorità nazionali o a livello dell'UE. Per rispondere a tali preoccupazioni le

transizioni verde e digitale dovrebbero essere eque e giuste, gestite in maniera inclusiva e portate avanti in partenariato con i governi regionali e locali.

5. SFIDE PER LA POLITICA DI COESIONE

La relazione di previsione strategica⁷ sottolinea quali tendenze principali la sfida climatica e altre sfide ambientali, l'iperconnettività digitale e le trasformazioni tecnologiche, la pressione sulla democrazia, i cambiamenti nell'ordine globale e nella demografia. Negli ultimi due decenni la politica di coesione ha ridotto le disparità economiche, sociali e territoriali. Tuttavia le grandi transizioni verde, digitale e demografica potrebbero creare nuove disparità, aumentare le richieste nei confronti delle autorità nazionali e locali, alimentare il malcontento popolare ed esercitare pressione sulle nostre democrazie. Queste sfide interesseranno anche altri paesi sviluppati. Gli scambi politici con altri paesi interessati potrebbero arricchire ulteriormente il nostro dibattito politico.

In che modo la politica di coesione, insieme alle altre politiche dell'UE, può affrontare queste nuove sfide? I cittadini europei devono poter avere fiducia nel proprio futuro, ovunque essi vivano. La politica di coesione può assicurare gli Europei in tre modi: in primo luogo, offrendo loro una prospettiva economica positiva per la loro regione; in secondo luogo, dando risposta alle loro preoccupazioni sulla qualità della vita, le opportunità di impiego e l'inclusione sociale; e in terzo luogo, garantendo che i costi e i benefici del superamento delle nuove sfide siano condivisi in maniera equa. Per farlo occorre individuare le risposte migliori a queste nuove cause di disparità, rafforzando il ruolo delle regioni e tenendo conto dell'impatto territoriale delle politiche orizzontali dell'UE. In linea con l'obiettivo del pilastro europeo dei diritti sociali di una convergenza sociale verso l'alto, dovrebbe essere avviato un ampio dibattito politico all'insegna di questi temi, per contribuire alla definizione della politica dopo il 2027.

Affrontare le nuove cause di disparità:

- **garantendo una transizione equa.** Il passaggio a un'economia circolare e climaticamente neutra, la protezione del nostro ambiente, il ripristino della natura e la riduzione dell'inquinamento genereranno molti vantaggi, ma i costi dovrebbero essere distribuiti in maniera equa. Il meccanismo per una transizione giusta potrebbe essere ampliato per gestire i costi sociali della mitigazione dei cambiamenti climatici e dell'adattamento a essi, come pure quelli delle altre sfide ambientali, anche attraverso un'anticipazione migliore dei cambiamenti strutturali, la lotta contro la povertà, gli investimenti in competenze e una stretta collaborazione con parti sociali e attori della società civile a tutti i livelli territoriali;
- **rafforzando la resilienza e la capacità di reazione agli shock asimmetrici.** La pandemia ha sottolineato la necessità di una politica di coesione che sia in grado di rispondere agli shock imprevedibili, in particolare a quelli legati alla globalizzazione e ai

⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en.

cambiamenti tecnologici. Le regioni che dipendono fortemente da pochi e ristretti settori manifatturieri o di servizi commercializzabili sono particolarmente vulnerabili. La diversificazione dell'attività economica, in particolare in relazione alla transizione digitale, in combinazione con politiche basate sul territorio, come le strategie di specializzazione intelligente, possono aiutare le regioni a diventare più produttive e meno vulnerabili agli shock;

- **aiutando le regioni a rispondere ai cambiamenti demografici.** Le imprese dovranno adattarsi alla contrazione della forza lavoro assumendo più personale dai gruppi con tassi occupazionali più bassi, quali i giovani, le donne e i migranti provenienti da paesi terzi, e investendo maggiormente in innovazione, in tecnologie a risparmio di manodopera e ottimizzazione della manodopera e in formazione degli adulti, in particolare dei lavoratori più anziani e meno qualificati, contribuendo in questo modo al raggiungimento degli obiettivi del vertice di Porto⁸. Le scuole primarie e secondarie dovranno adeguarsi al minor numero di alunni, mentre altri servizi pubblici e l'assistenza sanitaria dovranno servire un numero crescente di cittadini più anziani;
- **affrontando la pressione sulla democrazia e sui suoi valori.** Gli strumenti territoriali volti a coinvolgere gli attori locali delle città, delle zone rurali, delle aree costiere e delle isole nonché il principio di partenariato proprio della politica di coesione possono aiutare ad affrontare la pressione che grava sulla democrazia aumentando la titolarità delle politiche europee. La cooperazione territoriale crea nuove comunità basate su interessi comuni e sostiene la fornitura visibile di beni pubblici a diversi livelli territoriali.

Rafforzare il ruolo delle regioni nella costruzione del futuro dell'Europa:

- **creando nuove prospettive economiche per le regioni meno sviluppate e periferiche.** Le regioni meno sviluppate e quelle periferiche potrebbero avere bisogno di un nuovo paradigma di sviluppo, il quale dovrebbe tenere in considerazione le opportunità emergenti, i collegamenti internazionali, la distribuzione territoriale di necessità e dotazioni specifiche e la fornitura di beni pubblici, quali le risorse strategiche, la biodiversità, le risorse rinnovabili e i servizi;
- **integrando l'innovazione in tutte le regioni.** Affrontando le carenze nella diffusione e nell'adozione di nuove idee e tecnologie e incoraggiando un'innovazione su base ampia si garantirà che tutte le regioni possano cogliere i vantaggi di un'economia a intensità sempre più elevata di conoscenza;
- **rafforzando la cooperazione transfrontaliera e interregionale.** La pandemia ha messo in evidenza le difficoltà di dover superare un confine nazionale per motivi di lavoro, istruzione, assistenza sanitaria o altri servizi. Le prestazioni del trasporto su

⁸ Compreso l'obiettivo che almeno il 60 % degli adulti segua corsi di formazione ogni anno. <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf>

strada e di quello ferroviario sono più basse nelle regioni di frontiera. Per affrontare queste problematiche occorrono una governance migliore delle zone di frontiera funzionali, un maggiore coordinamento tra servizi, infrastrutture e investimenti e uno scambio di esperienze sostenuto da una ricerca paneuropea;

- **rafforzando i collegamenti tra le regioni urbane e quelle rurali e il ruolo delle città più piccole nel sostenere le zone rurali.** Le grandi città e le loro regioni metropolitane sono spesso motori di sviluppo economico. Alcune città più piccole e alcuni villaggi forniscono accesso a un'ampia gamma di servizi pubblici e privati. Il loro ruolo di centri regionali fa sì che essi rappresentino un punto di riferimento per l'intera regione. Consolidarne il ruolo potrebbe spronare lo sviluppo economico e migliorare la qualità della vita. Sebbene le aree urbane debbano affrontare sfide diverse, rafforzare ulteriormente i legami all'interno delle aree funzionali potrebbe rappresentare un vantaggio sia per i residenti delle aree urbane che per quelli delle zone rurali. La visione a lungo termine per le zone rurali⁹ fornisce un quadro di riferimento per affrontare le sfide che attendono tali zone;
- **rispondendo alle necessità delle regioni lasciate indietro.** Alcune regioni devono far fronte alle conseguenze di cambiamenti strutturali che hanno ridotto le fonti tradizionali di occupazione, provocando uno squilibrio tra domanda e offerta di competenze e un degrado ambientale e creando trappole di sviluppo. Tali zone si trovano spesso in paesi o regioni a reddito medio. Per integrare queste comunità nella più ampia economia nazionale e regionale servono politiche mirate coerenti con i principi del pilastro europeo dei diritti sociali.

Sviluppare gli strumenti per conseguire la coesione in vista del 2050:

- **aumentando l'efficacia delle politiche basate sul territorio.** La necessità di completare le politiche strutturali a livello nazionale con politiche basate sul territorio è sempre più riconosciuta. La specializzazione intelligente mostra come puntare sulle risorse locali per rafforzare la competitività e l'ecosistema di innovazione. I piani territoriali per una transizione giusta mirati a livello locale indirizzano il sostegno europeo verso le imprese, i lavoratori e le comunità più colpiti dai cambiamenti strutturali legati al clima. Questo approccio dovrebbe essere rafforzato per altri obiettivi strategici fondamentali previsti dalla politica di coesione, in particolare per quanto riguarda le transizioni verde e digitale. Si dovrebbe inoltre fare pienamente ricorso all'approccio basato sullo sviluppo territoriale integrato e all'obiettivo strategico specifico "Un'Europa più vicina ai cittadini";
- **razionalizzando ulteriormente l'attuazione della politica di coesione a favore dei beneficiari.** Sulla base delle semplificazioni e della flessibilità già introdotte nel periodo di programmazione 2021-2027, nell'ambito sia della politica di coesione che di

⁹ COM(2021) 345 final del 30.6.2021.

altri fondi pertinenti connessi agli investimenti, è opportuno valutare ulteriori miglioramenti favorevoli ai beneficiari nell'attuazione della politica. Allo stesso tempo dovrebbero essere rafforzati i principi fondamentali di un'attuazione partecipativa e basata sul territorio, come la governance multilivello e il principio di partenariato;

- **rafforzando il ruolo della politica di coesione per sbloccare gli investimenti pubblici e privati nelle transizioni verde, digitale e demografica.** La politica di coesione può svolgere un ruolo maggiore nell'incoraggiare gli investimenti a livello regionale, cittadino e locale, facendo leva sulle risorse del settore privato e favorendo gli adeguamenti istituzionali necessari. Ciò significa assicurare che gli attori pubblici e privati al livello appropriato dispongano delle capacità necessarie per sostenere tali investimenti tramite entrate fiscali, diritti di utenza, oneri e altre fonti di entrate nel più lungo termine. Tali sforzi dovrebbero essere collegati al sostegno offerto dalla Commissione per rafforzare le condizioni quadro per una finanza sostenibile;
- **aumentando gli investimenti nelle persone lungo tutto l'arco della vita.** Per rendere in futuro l'Europa più competitiva e coesa sarà necessario investire di più e meglio nell'istruzione e nella formazione delle persone, in particolare nelle loro competenze, nella loro creatività e nel potenziale di creare imprese e innovare. Questo sarà fondamentale per poter affrontare con successo le transizioni tecnologica, verde e digitale che ci attendono. Per rafforzare la propria coesione sociale e rispondere alle necessità dei gruppi lasciati indietro, è necessario che l'Europa investa in misure di attivazione mirate e di inclusione sociale, continuando allo stesso tempo a sostenere le riforme politiche volte a raggiungere uno sviluppo inclusivo;
- **rafforzando le complementarità all'interno di altre politiche dell'UE.** L'approccio attuale alle sinergie nel bilancio dell'UE, incentrato su fattori produttivi e flussi finanziari, deve focalizzarsi di più sulle reali complementarità politiche. Occorre dare una dimensione regionale specifica a nuovi settori di intervento, quali le interdipendenze strategiche, la politica sociale per il clima e le alleanze industriali europee, nei quali la politica di coesione potrebbe assumere una rilevanza particolare. Le valutazioni di impatto territoriale e le verifiche rurali dovrebbero essere rafforzate, in modo da tenere maggiormente conto delle esigenze e delle specificità dei diversi territori dell'UE. Il principio del "non nuocere alla coesione", secondo il quale nessuna azione dovrebbe ostacolare il processo di convergenza o contribuire alle disparità regionali, dovrebbe essere ulteriormente sviluppato e integrato nel processo decisionale.
- Il dispositivo per la ripresa e la resilienza dell'UE fornirà agli Stati membri fino a 724 miliardi di EUR. Il 37 % di tale finanziamento deve sostenere l'azione per il clima e il 20 % la transizione digitale. Garantire che queste risorse **contribuiscano alla coesione** in maniera coordinata sarà una sfida di centrale importanza.

Il Forum sulla coesione del 2022 avvierà un dibattito tra i portatori di interessi sugli insegnamenti da trarre dalla recente crisi e una riflessione sulle sfide future per la politica di coesione, garantendo che nessun territorio venga lasciato indietro.