



Bruxelles, 27.3.2024
COM(2024) 149 final

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

sulla nona relazione sulla coesione

{SWD(2024) 79 final}

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

sulla nona relazione sulla coesione

"Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale".

(Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articolo 174)

I. Introduzione

La coesione economica, sociale e territoriale è un bene pubblico europeo

L'UE è stata fondata sui valori della solidarietà, delle pari opportunità e della coesione. Fin dall'inizio il trattato di Roma ha fissato l'obiettivo di ridurre "il divario fra le differenti regioni e il ritardo delle regioni meno favorite". Tale coesione economica e sociale, volta alla riduzione delle disparità interne, è stata giustamente percepita come vantaggiosa per tutta l'Europa e il suo valore rimane immutato oggi.

Da allora, la politica di coesione è stata uno dei pilastri fondamentali del progetto europeo. Dalla creazione del mercato unico e dell'Unione economica e monetaria fino a diversi allargamenti, la politica di coesione ha sostenuto ogni fase dell'integrazione europea, tra cui, negli ultimi anni, le transizioni verde e digitale. Le forze di mercato da sole non possono garantire che i benefici derivanti da queste fasi chiave di integrazione siano distribuiti uniformemente in tutta Europa; pertanto la politica di coesione è necessaria per aiutare gli Stati membri e le regioni a dare il proprio contributo, a realizzare appieno il loro potenziale e a trarne vantaggio. Nel corso del tempo la politica di coesione ha inoltre agito da stabilizzatore economico e ha rappresentato una fonte affidabile di sostegno e investimenti durante la crisi finanziaria nonché, in tempi più recenti, durante la pandemia e la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, unitamente ad altri strumenti come il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Con il suo orientamento regionale e l'approccio basato sul territorio, la politica di coesione è una delle espressioni più visibili della solidarietà europea, parte integrante del modello di crescita europeo e pietra angolare della nostra casa europea.

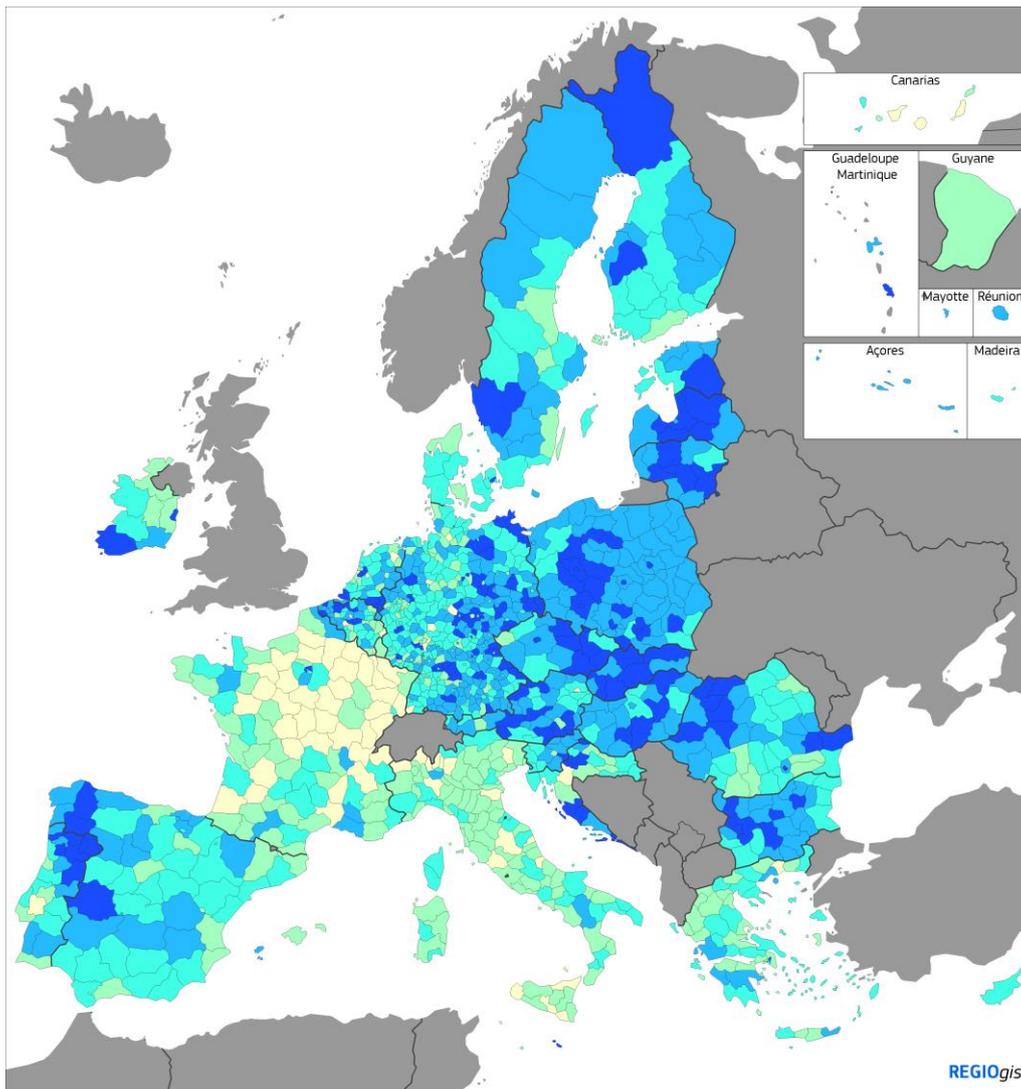
I portatori di interessi confermano il ruolo fondamentale e l'importanza della politica di coesione. Questo aspetto è stato chiarito nelle discussioni sul futuro della politica. Le autorità regionali e altri portatori di interessi hanno fornito una serie di contributi nel corso dell'ultimo anno, mentre 20 Stati membri hanno organizzato dibattiti. A febbraio un gruppo di esperti ad

alto livello ha pubblicato orientamenti chiave per la futura politica¹. Il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato europeo delle regioni hanno tutti adottato pareri e conclusioni sugli elementi chiave per il futuro della politica di coesione. Nel loro insieme, questi contributi confermano il ruolo chiave della politica e offrono una panoramica delle sfide emergenti, unitamente agli insegnamenti tratti e alle possibili risposte.

Trent'anni dopo l'introduzione parallela del mercato unico europeo e di una politica di coesione rafforzata, e vent'anni dopo l'allargamento del 2004, la tendenza a lungo termine è chiara: molte parti d'Europa hanno registrato una notevole convergenza economica e sociale verso l'alto. Permangono tuttavia disparità socioeconomiche e un numero crescente di regioni rischia di dover affrontare nuove sfide. In tale contesto è necessario fare il punto non solo dei risultati della politica di coesione, ma anche del modo in cui tale politica può adattarsi. L'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale previsto dal trattato rimane quanto mai pertinente, ma i metodi dovrebbero cambiare.

Mappa 1 Indice dello sviluppo economico a livello NUTS3, 2001-2021

¹ [*Forging a sustainable future together - Cohesion for a competitive and inclusive Europe -Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy.*](#)



Mapa 1 Indice dello sviluppo economico al livello NUTS 3, 2001-2021

Probabilità di seguire una traiettoria di alta crescita

- < 0.3
- 0.3 - 0.4
- 0.4 - 0.5
- 0.5 - 0.6
- > 0.6
- Dati non disponibili

L'indice misura se la crescita di una regione è superiore a quella dell'UE o del paese di appartenenza, oppure a quella della regione stessa nei cinque anni precedenti. Si prende in considerazione la crescita del PIL pro capite, della produttività e dell'occupazione pro capite in un periodo di cinque anni. Ogni regione riceve 1 punto ogni volta che mostra una crescita superiore. Tale punteggio compreso tra 0 e 9 è poi riportato in scala per rientrare tra 0 e 1.

Fonte: calcoli della DG REGIO basati sui dati del JRC e di Eurostat



© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

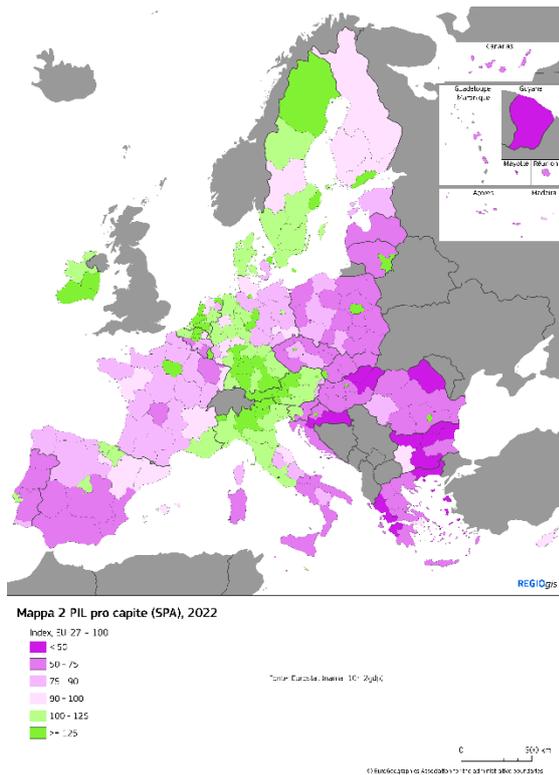
II. Politica di coesione: crescita e competitività a lungo termine, posti di lavoro di qualità

Lo storico allargamento dell'UE del 2004 è un chiaro esempio dell'impatto positivo della politica di coesione. Vent'anni dopo, il PIL medio pro capite negli Stati membri che hanno aderito all'UE nel frattempo è passato da circa il 52 % della media dell'UE nel 2004 a quasi l'80 % nel 2023. I tassi di disoccupazione in tali Stati membri sono diminuiti, passando da una media del 13 % al 4 % in tale periodo.

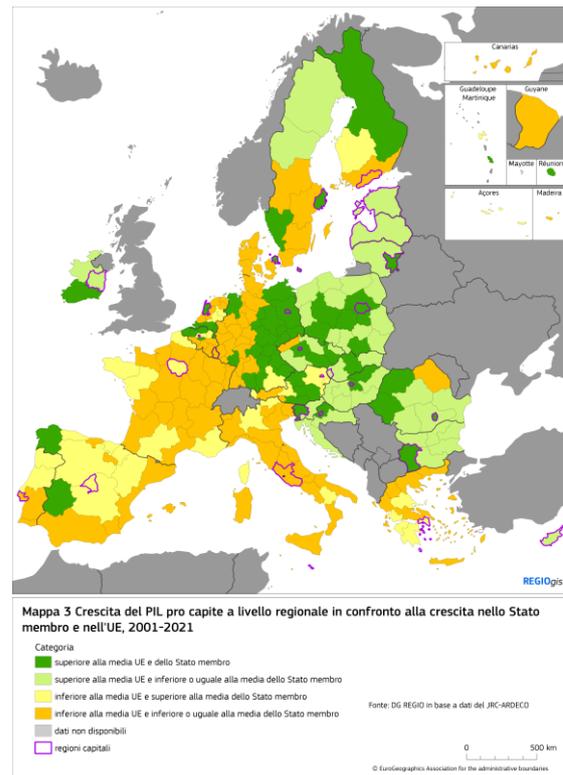
Questa convergenza verso l'alto è stata determinata da un aumento della produttività (PIL per persona occupata) nelle regioni meno sviluppate. Ciò dimostra il miglioramento a lungo termine della competitività e del contesto imprenditoriale di queste regioni. Tale recupero ha permesso anche un progresso sociale tangibile, ad esempio in termini di migliori risultati a livello sanitario e di riduzione dei tassi di disoccupazione e di povertà in quasi tutte le regioni negli ultimi dieci anni.

Tuttavia la convergenza è stata disomogenea all'interno dell'UE, il che rispecchia le differenze in termini di produttività e competitività. Mentre le regioni orientali hanno registrato un miglioramento notevole delle posizioni dal 2004, beneficiando di uno slancio economico successivo all'allargamento, molte altre regioni hanno riportato una graduale divergenza, senza riuscire a raggiungere la media dell'UE. Ciò vale soprattutto per le regioni negli Stati membri meridionali, in particolare dopo la crisi finanziaria del 2008, ma anche per un gruppo di regioni in transizione negli Stati membri più sviluppati. Di fatto, circa un terzo delle regioni dell'UE non ha ancora registrato un ritorno ai livelli del PIL pro capite del 2008. Ciò riguarda regioni che si trovano in qualsiasi fase di sviluppo, anche negli Stati membri più sviluppati.

Dall'inizio del secolo il PIL reale pro capite è addirittura diminuito in diverse regioni degli Stati membri meridionali, rispecchiando l'impatto degli shock economici e delle sfide strutturali persistenti: la crescita della produttività, la qualità delle istituzioni e il buon funzionamento dei mercati del lavoro. Allo stesso tempo, la maggior parte delle regioni orientali dovrebbe mantenere lo slancio della convergenza e far sì che i motori della crescita agiscano anche fuori dalle aree metropolitane, in modo da mitigare le disparità interregionali che si ampliano.



Mappa 2. PIL pro capite (punti percentuali), 2022



Mappa 3. Crescita regionale del PIL pro capite rispetto alle medie dell'UE e nazionali, 2001-2021

Nota: la mappa 3 mostra la crescita del PIL pro capite regionale dal 2001. Tutte le regioni in verde (chiaro e scuro) hanno registrato una crescita superiore alla media dell'UE, mentre la crescita delle regioni in giallo e arancione è stata inferiore alla media dell'UE. La tonalità del colore (verde chiaro e scuro, giallo e arancione) indica la crescita regionale rispetto alla media nazionale.

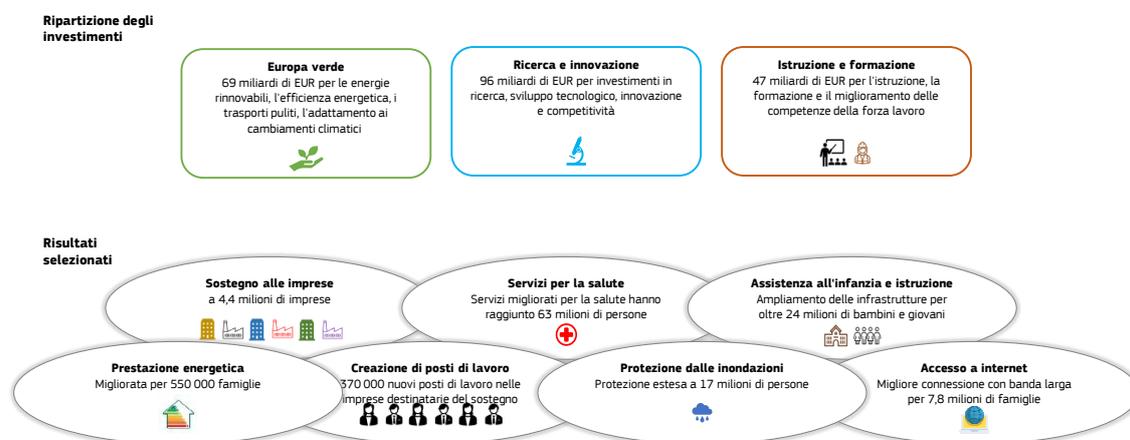
La politica di coesione ha contribuito a migliorare il funzionamento del mercato unico incentivando la crescita e la competitività a lungo termine. Ha migliorato l'accesso a beni e servizi attraverso infrastrutture fisiche e digitali, aumentando la connettività. Inoltre la politica di coesione ha stimolato le economie locali e l'attrattiva migliorando l'innovazione e l'imprenditorialità attraverso il sostegno alle PMI, nonché rafforzando il capitale umano mediante la formazione e l'istruzione. La politica di coesione ha inoltre sostenuto la buona governance, la cooperazione e l'efficienza amministrativa.

La politica di coesione ha svolto un ruolo chiave nel sostenere gli investimenti pubblici. Ad esempio, la politica di coesione rappresenta quasi il 13 % degli investimenti pubblici totali² nell'UE nel suo complesso e il 51 % negli Stati membri meno sviluppati³. Tali investimenti hanno rafforzato il modello di crescita europeo, stimolando la crescita economica in linea con le principali priorità politiche, dalla duplice transizione all'innovazione, all'imprenditorialità e alle competenze, dall'assistenza all'infanzia, dall'istruzione e dalla salute alla protezione dalle catastrofi naturali.

² Investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche.

³ Stati membri con reddito nazionale lordo pro capite inferiore al 90 % della media dell'UE.

Figura 1. Risultati dei programmi 2014-2020 della politica di coesione



Oltre ai suoi effetti sociali ed economici diretti, la politica di coesione ha anche contribuito a migliorare la capacità amministrativa e la qualità della governance negli Stati membri. Gli investimenti della politica di coesione sono soggetti a condizioni preliminari, denominate "condizioni abilitanti", che sostengono le principali priorità dell'UE, nonché la qualità e la sostenibilità degli investimenti. L'impatto orizzontale delle condizioni abilitanti è complementare all'attuazione delle riforme specifiche per paese promosse attraverso il semestre europeo.

Inoltre i principi fondamentali che disciplinano la programmazione e l'attuazione della politica di coesione, attraverso valutazione, partenariato, trasparenza oppure obblighi di audit e controllo, hanno effetti di ricaduta positivi sulle prassi nazionali.

La politica di coesione rafforza il mercato unico e crea parità di condizioni

La convergenza consente la piena partecipazione di ogni regione al mercato unico. L'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di merci, servizi, capitali e lavoratori ha promosso una migliore allocazione delle risorse in tutta l'UE e ha favorito lo scambio di idee e l'innovazione. La crescente diversità delle regioni dell'UE ha fornito all'Unione e alle sue imprese un ampio ventaglio di vantaggi competitivi. Investendo nelle infrastrutture, nell'innovazione, nell'istruzione e in altri settori chiave, la politica di coesione aiuta tutte le regioni a partecipare alle economie di scala create dal mercato unico e dalla concorrenza internazionale e a sfruttarne i vantaggi. Un mercato unico più ampio, ben sviluppato, innovativo e connesso è fondamentale per lo sviluppo di solide catene del valore all'interno dell'UE, che sono importanti per l'autonomia strategica aperta dell'UE.

La politica di coesione ha effetti significativi e positivi per l'Europa nel suo complesso. La modellizzazione macroeconomica⁴ suggerisce che i programmi 2014-2020 e 2021-2027, considerati nel loro insieme, potrebbero far crescere il PIL dell'UE dello 0,9 % entro la fine del 2030. Si tratta di un impatto di lunga durata, con una crescita che si manterrà allo 0,6 % entro il 2043. L'impatto è ovviamente molto più forte nei paesi beneficiari del Fondo di coesione⁵, in cui è concentrato il sostegno: il PIL della Croazia sarà più alto dell'8 % nel 2030, quello di Polonia e Slovacchia del 6 % e quello della Lituania del 5 % rispetto a quanto si sarebbe registrato senza il sostegno della coesione. Anche le regioni più sviluppate, che ricevono un sostegno pro capite inferiore a titolo della politica di coesione, beneficiano dei forti effetti di ricaduta positivi che sono generati altrove dai programmi. Le regioni sviluppate ci guadagnano in termini di partner nelle loro catene di approvvigionamento, nonché di mercati per le loro esportazioni e investimenti.

Il rendimento positivo degli investimenti della politica di coesione nel mercato unico può essere illustrato dal moltiplicatore. Entro il 2030 ogni euro investito nei programmi 2014-2020 e 2021-2027 avrà generato 1,3 EUR di PIL aggiuntivo nell'Unione; il dato sarà quasi triplicato nel 2043, il che equivale a un tasso di rendimento annuo del 4 % circa. Secondo le stime date dalla modellizzazione ci saranno inoltre circa 1,3 milioni di posti di lavoro aggiuntivi per l'UE nel suo complesso entro il 2027, con un'ampia percentuale nei settori legati alle transizioni verde e digitale.

La natura mirata del sostegno della politica di coesione mitiga ampiamente il rischio di spiazzamento degli investimenti privati. La politica di coesione si concentra principalmente su aree in cui gli investimenti privati sono insufficienti, a causa del verificarsi di fallimenti del mercato (ad esempio accesso ai finanziamenti per le start-up, le microimprese e le piccole imprese) o a fini di sostegno ai beni pubblici (ad esempio istruzione, assistenza all'infanzia). Le analisi quantitative alla base della nona relazione sulla coesione⁶ mostrano costantemente effetti netti positivi, a conferma del fatto che la politica incoraggia investimenti privati significativi nel corso della durata dei programmi e anche oltre. Il maggiore ricorso agli strumenti finanziari può contribuire a stimolare ulteriori investimenti privati.

I futuri allargamenti richiederanno l'integrazione nel mercato unico dei nuovi Stati membri. Gli obiettivi della politica di coesione dell'UE restano validi anche all'interno di un'Unione più ampia, sia negli Stati membri attuali che in quelli futuri⁷. Tuttavia la convergenza socioeconomica con l'UE dovrebbe già iniziare nella fase di preadesione. Il nuovo strumento per l'Ucraina, il piano di crescita per i Balcani occidentali e lo strumento di riforma e crescita per i Balcani occidentali hanno il triplice obiettivo di conseguire un più

⁴ L'impatto dei programmi 2014-2020 e 2021-2027 è stato valutato utilizzando RHOMOLO, un modello di equilibrio generale calcolabile spaziale della Commissione europea. Cfr. capitolo 9 della nona relazione sulla coesione per un'analisi più dettagliata.

⁵ Bulgaria, Cechia, Estonia, Grecia, Croazia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Slovacchia.

⁶ Cfr. capitolo 9 della nona relazione sulla coesione.

⁷ COM(2024) 146 final del 20.3.2024.

ampio accesso al mercato unico dell'UE, una maggiore assistenza finanziaria e un'attuazione accelerata delle riforme.

La politica di coesione ha contribuito ad attenuare gli effetti asimmetrici delle crisi recenti

La serie di crisi senza precedenti ha avuto un impatto disomogeneo in tutta l'Unione. Dalla pandemia di COVID-19 alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, regioni e gruppi sociali diversi sono stati colpiti in modo molto differente. Per quanto riguarda la pandemia, gli impatti sono stati più gravi nelle regioni dipendenti dal turismo, dalle industrie culturali o da altri servizi ad alta intensità di lavoro, nonché per le industrie profondamente integrate nelle catene globali del valore. Relativamente alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, gli effetti negativi sono stati particolarmente avvertiti nelle regioni di confine e in quelle in cui l'industria è vulnerabile agli elevati prezzi dell'energia o alle perturbazioni delle catene di approvvigionamento. In generale, di qualunque crisi si trattasse, le regioni periferiche e meno sviluppate sono state quelle maggiormente esposte. Gli impatti asimmetrici sono stati inoltre amplificati dalla disomogeneità delle capacità istituzionali ai vari livelli necessarie per far fronte alle sfide.

L'UE ha reagito con prontezza per attenuare gli effetti delle crisi e spianare la strada a una ripresa solida. La politica di coesione ha mobilitato rapidamente il sostegno alle regioni vulnerabili, riducendo il rischio di un ulteriore aggravamento delle disparità. Tra le azioni figurano l'iniezione di nuova liquidità a sostegno degli investimenti, la flessibilità a sostegno del proseguimento dei progetti, i regimi di mantenimento dei posti di lavoro e ulteriori flessibilità mirate nella programmazione e nell'attuazione, in particolare attraverso i pacchetti dell'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus (CRII). Inoltre, grazie a NextGenerationEU, è stato erogato un sostegno complessivo agli Stati membri per promuovere il loro processo di ripresa economica e la resilienza a lungo termine attraverso l'attuazione di riforme e investimenti nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza e del programma di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU). Insieme a REPowerEU, introdotto a seguito della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, le flessibilità previste nell'ambito della politica di coesione con l'iniziativa di sostegno dell'energia a prezzi accessibili (SAFE) sono state fondamentali per sostenere le persone più vulnerabili, in particolare le persone a rischio di povertà energetica e le PMI vulnerabili ai prezzi elevati dell'energia. Parallelamente, le azioni di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE) hanno fornito sostegno finanziario alle autorità locali e alle ONG che accolgono le persone in fuga dall'Ucraina, a seguito della guerra di aggressione della Russia.

Unitamente allo strumento di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) e a NextGenerationEU, in particolare il dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli interventi della politica di coesione hanno contribuito a una **rapida ripresa economica nel 2021 e nel 2022, in particolare per le regioni meno sviluppate**, e a bassi tassi di disoccupazione. Anche se la crisi della COVID-19 aveva portato a una contrazione del PIL del 5,7 %, nel corso di due anni il reddito è quasi tornato al livello del 2019 in tutte le categorie di regioni. Per contro, dopo la crisi del 2008 la recessione era stata

meno brusca (4,3 % del PIL), ma due anni dopo, nel 2010, nelle regioni meno sviluppate si era registrata un'ulteriore contrazione, mentre le regioni di transizione e più sviluppate avevano a malapena iniziato a riprendersi. Grazie al sostegno fornito dalle misure di mitigazione di cui sopra e dalle azioni nazionali, i mercati del lavoro dell'UE hanno dimostrato una notevole resilienza. È bastato un anno per tornare ai livelli di occupazione del 2019 nella maggior parte delle regioni dell'UE, o addirittura superarli. Per contro, durante la crisi finanziaria del 2008 la contrazione dell'occupazione si è protratta fino al 2013, tornando ai livelli pre-crisi nel 2016 e soltanto nel 2019 nei paesi meridionali dell'UE.

Le crisi recenti hanno tuttavia messo in luce la vulnerabilità di molte regioni e la necessità di una maggiore resilienza delle loro economie e dei mercati del lavoro. A tal fine dovrebbe essere incoraggiata la promozione di catene del valore europee adeguate alle esigenze future, in particolare attraverso l'adozione e il potenziamento delle tecnologie critiche ed emergenti in settori strategici, sostenuti dalla piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP)⁸.

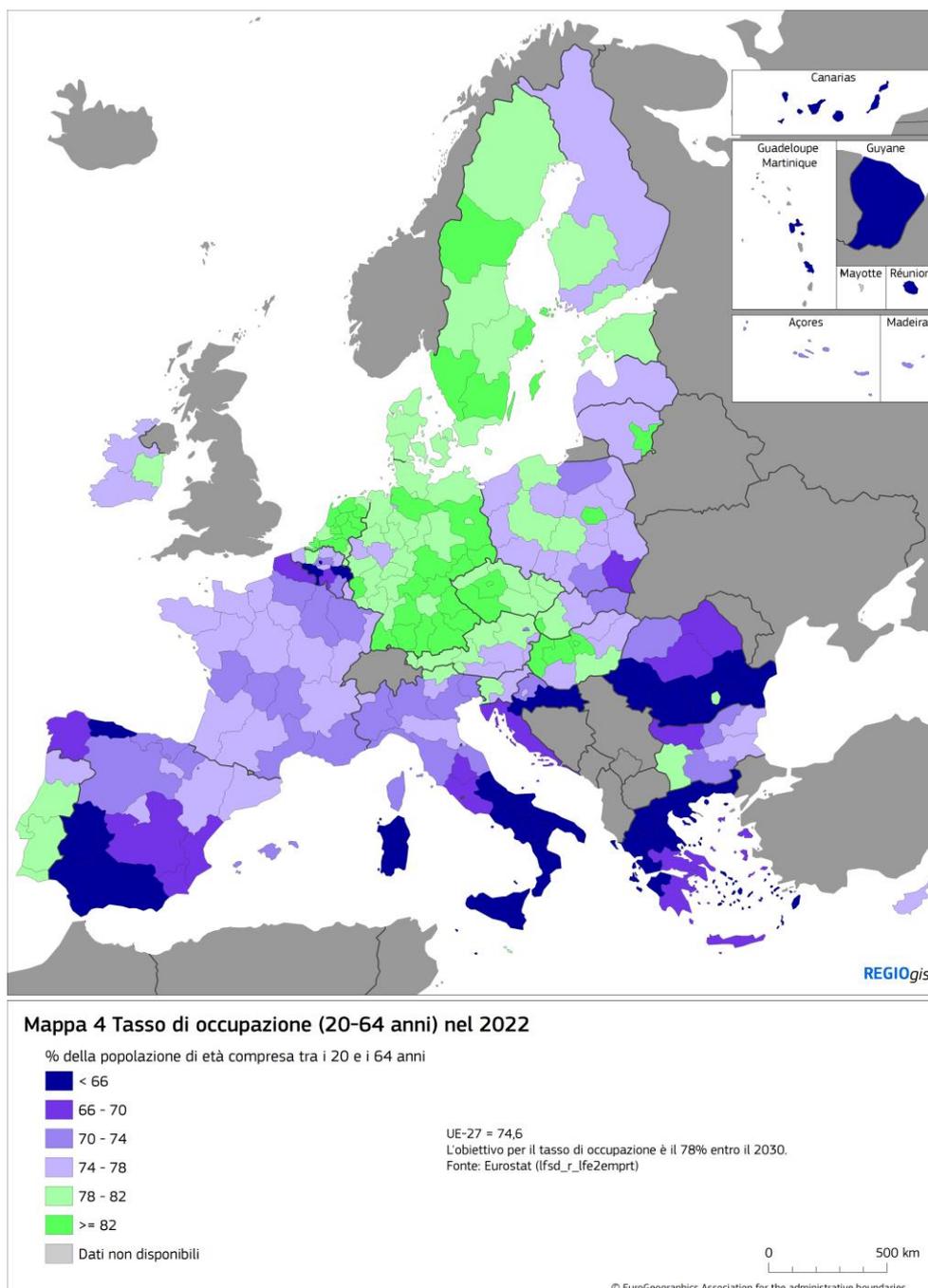
La convergenza sociale ha compiuto progressi, ma permangono molte sfide

La convergenza sociale è trainata dal forte impegno assunto dalle istituzioni dell'UE, dagli Stati membri e dalle parti sociali durante il vertice sociale di Porto per conseguire gli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali:

- almeno il 78 % della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe essere occupato;
- almeno il 60 % di tutti gli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione; e
- il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale dovrebbe essere ridotto di almeno 15 milioni, di cui almeno 5 milioni dovrebbero essere minori.

Mappa 4. Tasso di occupazione (20-64 anni) nel 2022

⁸ [Regolamento \(UE\) 2024/795 che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa \(STEP\).](#)



La politica di coesione dell'UE ha svolto un ruolo centrale nel miglioramento complessivo degli indicatori occupazionali e sociali nell'UE nell'ultimo decennio. I paesi orientali dell'UE hanno compiuto progressi significativi per quanto riguarda l'inclusione sociale e la riduzione della povertà, raggiungendo la media dell'UE (tassi di povertà del 21 %). Dal 2019 tuttavia i paesi meridionali dell'UE hanno registrato una stagnazione (al 25 % circa). Anche il divario tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate si è ridotto, passando da circa 14 punti percentuali nel 2016 a 9 punti percentuali nel 2022.

Tuttavia le tendenze positive in materia di inclusione sociale e di riduzione della povertà potrebbero essere compromesse dall'inflazione e dagli elevati prezzi dell'energia, e da un progresso disomogeneo tra i vari gruppi di popolazione. Le zone rurali dell'Est e del Sud

dell'UE sono quelle colpite in modo più diretto dalla povertà energetica, ma le sacche di povertà sono riscontrabili in ogni regione, comprese le aree urbane sviluppate. Alcuni gruppi di popolazione, come le comunità emarginate, vivono in condizioni di povertà persistenti, caratterizzate dalla segregazione abitativa, da insufficienti opportunità di istruzione e di occupazione e da un accesso limitato ai servizi di base.

Le disparità occupazionali tra le regioni si sono ridotte, grazie al sostegno attivo della politica di coesione. Sebbene i tassi di occupazione rimangano più bassi nelle regioni meno sviluppate (68 % nel 2022 rispetto al 78 % nelle regioni più sviluppate), il divario si è ridotto di 5 punti percentuali a partire dal 2013.

Anche i tassi di disoccupazione hanno registrato una convergenza. Il miglioramento è notevole nelle regioni meno sviluppate, dove il tasso si è quasi dimezzato, passando dal 15,8 % nel 2013 all'8 % nel 2022, ma anche la riduzione nelle regioni più sviluppate mostra progressi significativi, passando dall'8,3 % al 5 %.

Tuttavia, nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, la disoccupazione giovanile e la quota di giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo (tasso di NEET) nell'UE costituiscono tuttora una sfida significativa, alla pari dei tassi di occupazione persistentemente più bassi delle persone con disabilità. Nel 2021 e nel 2022 il tasso di disoccupazione giovanile e di NEET ha ricominciato a diminuire, in linea con la tendenza osservata dal 2014, dopo un aumento temporaneo nel 2020 durante la pandemia di COVID-19. Il tasso di disoccupazione delle persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni è diminuito drasticamente di oltre 10 punti percentuali dal 2013, raggiungendo il 14 % nel 2022. Tuttavia la disoccupazione giovanile ha un tasso che è oltre il doppio di quello della disoccupazione complessiva, scesa al 6,2 %. Dal 2013 il tasso di NEET è diminuito di oltre 4 punti percentuali, attestandosi al 12 % nel 2022. Sono necessari ulteriori progressi per raggiungere l'obiettivo del pilastro europeo dei diritti sociali, pari al 9 %.

Le disparità nel tasso di disoccupazione giovanile tra le regioni meno sviluppate e le altre regioni sono diminuite tra il 2013 e il 2022, grazie a cali più elevati nelle regioni meno sviluppate e nei paesi meridionali dell'UE. Tali disparità restano tuttavia ancora elevate, con un tasso di disoccupazione giovanile del 22 % nelle regioni meno sviluppate, ossia quasi il doppio rispetto a quello delle regioni più sviluppate. Anche le disparità nei tassi di NEET tra le regioni meno sviluppate e le altre regioni sono diminuite tra il 2013 e il 2022. Tuttavia il tasso di NEET nelle regioni meno sviluppate rimane pari al 16 %, ossia quasi il doppio rispetto alle regioni più sviluppate.

Sempre più spesso un basso livello di disoccupazione e un'elevata domanda di manodopera esercitano pressioni sui mercati del lavoro. Le carenze di manodopera e di competenze sono in aumento e sono diventate una sfida importante in una serie di occupazioni e settori per tutti i livelli di competenze, e in particolare in alcune regioni. Tali carenze sono aggravate dalle sfide concomitanti poste dalla domanda di competenze specifiche per soddisfare le esigenze delle transizioni digitale e verde, delle transizioni industriali strutturali e dalla forte riduzione della popolazione in età lavorativa, che si prevede diminuirà di 50 milioni entro il 2050. A tale riguardo, la partecipazione inclusiva al mercato del lavoro dei gruppi sottorappresentati svolge un ruolo fondamentale per conseguire la

convergenza e affrontare le carenze di manodopera nell'UE, insieme al rafforzamento delle politiche in materia di apprendimento permanente e istruzione e alle riforme del mercato del lavoro. La partecipazione delle donne alla forza lavoro continua ad aumentare, grazie all'elevato livello di istruzione, al migliore accesso ai servizi di assistenza all'infanzia e a modalità di lavoro più flessibili, mentre il tasso di occupazione dei cittadini di paesi terzi è tornato a salire dopo un calo nel 2020.

Nonostante un evidente calo delle disparità nel funzionamento dei mercati del lavoro, alcune regioni registrano risultati insoddisfacenti: le regioni centro-settentrionali dell'UE presentano mercati del lavoro più forti (e, in generale, una situazione sociale migliore) rispetto alle regioni meridionali e sudorientali. Negli ultimi anni i progressi compiuti per colmare il divario di genere nella partecipazione al mercato del lavoro sono rallentati o sono rimasti invariati: il divario di genere si attesta ancora a 11 punti percentuali nell'UE nel suo complesso e continua a rappresentare un fattore di disparità nel mercato del lavoro.

Si è registrato un generale aumento del livello di istruzione. La percentuale di abbandono scolastico è diminuita in tutta l'UE, in particolare nelle regioni meno sviluppate. La tendenza positiva del tasso di istruzione terziaria è proseguita in tutte le regioni, con un tasso complessivo del 34 % registrato nel 2022. Al contrario, la partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione è diminuita con l'insorgenza della pandemia di COVID-19, ma è nuovamente aumentata soprattutto nelle regioni meno sviluppate e negli Stati membri orientali dell'UE.

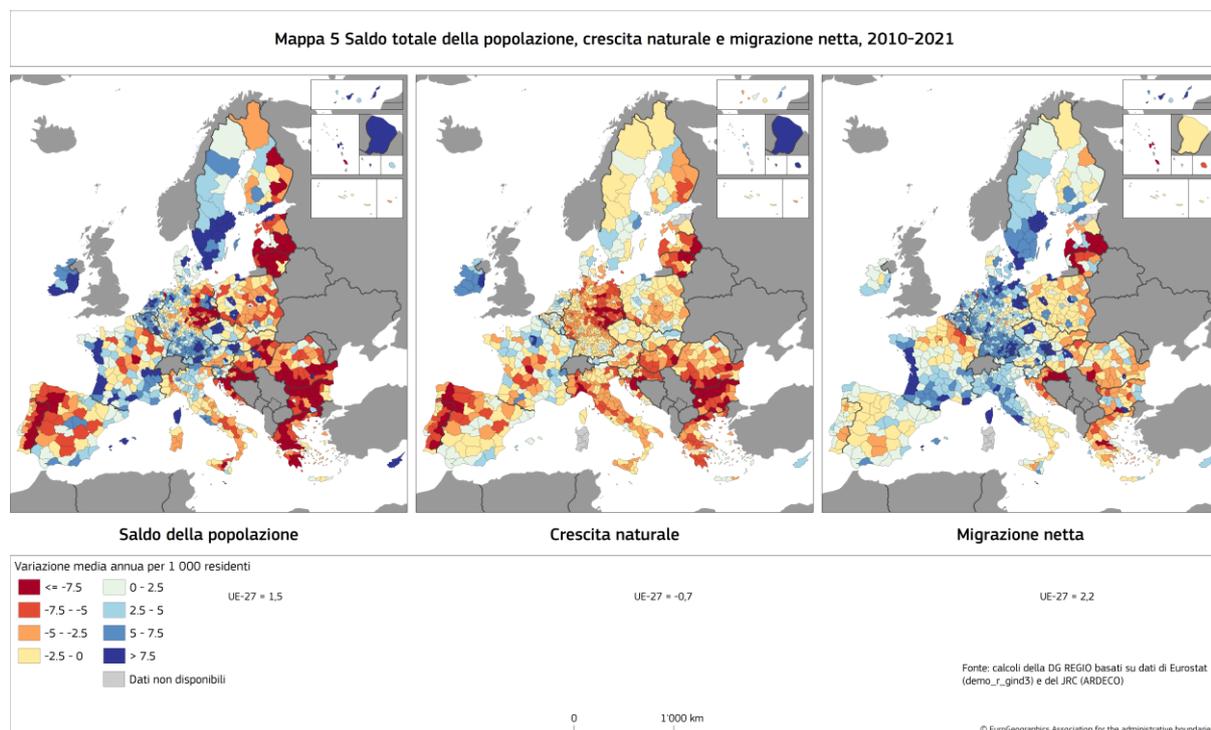
I livelli di competenze e l'innovazione svolgono un ruolo centrale nel promuovere la crescita della produttività e la competitività a lungo termine. Lavoratori più qualificati e creativi sono fondamentali per l'innovazione e la creazione di prodotti e servizi nuovi e competitivi. Nel 2022 si è registrato un forte aumento della partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione, superando il ritmo pre-COVID. Tuttavia sono necessari progressi sostanziali per conseguire l'obiettivo del pilastro europeo dei diritti sociali, che prevede che il 60 % degli adulti partecipi ogni anno ad attività di istruzione e formazione. L'esperienza di alcuni Stati membri con i conti individuali di apprendimento⁹ mostra un percorso chiaro per compiere progressi.

Persistono disparità in termini di istruzione e formazione, in particolare a causa della forte concentrazione di laureati nelle città (dove si concentra la maggior parte delle possibilità di seguire percorsi di istruzione terziaria). Ciò determina squilibri, talvolta ulteriormente aggravati dall'emigrazione di persone con un livello di istruzione terziaria dalle regioni in cui si sono laureati. Questa "fuga di cervelli" rappresenta una grave sfida per la futura sostenibilità delle economie regionali e del tessuto sociale. Gli squilibri nella disponibilità di talenti tra le regioni sono dovuti a insufficienti opportunità di lavoro di qualità e ad altri fattori quali un livello inferiore di dotazione infrastrutturale, di accesso all'assistenza all'infanzia, di istruzione e formazione, nonché di strutture e di servizi sanitari e di altro tipo.

⁹ I conti individuali di apprendimento offrono alle persone in età lavorativa un importo da spendere per la formazione di qualità al fine di migliorare le loro competenze e la loro occupabilità.

Si prevede che i cambiamenti demografici aggraveranno ulteriormente la carenza di manodopera e aumenteranno la pressione sui bilanci pubblici. Dopo decenni di crescita la popolazione dell'UE è in calo dal 2020, in quanto la migrazione netta non riesce più a compensare la crescita naturale negativa. A livello dell'UE-27 la variazione naturale della popolazione e la migrazione netta sono più elevate nelle regioni urbane e più basse (spesso negative) nelle zone rurali. Inoltre le regioni remote registrano complessivamente una migrazione netta negativa, legata alla mancanza di opportunità economiche e occupazionali, nonché alla mancanza di accesso a servizi chiave (tra cui l'istruzione, l'assistenza all'infanzia e l'assistenza sanitaria), il che le rende meno attraenti e può indurre le persone a spostarsi.

Mappa 5. Saldo totale della popolazione, crescita naturale e migrazione netta, 2010-2021



La riduzione della popolazione in età lavorativa richiederà incrementi di produttività accelerati per mantenere il tenore di vita e tassi di occupazione elevati, in particolare per le persone non ancora attive sul mercato del lavoro. A tale riguardo, le regioni non sono preparate in modo uniforme. Le regioni in cui vi è una bassa percentuale di persone altamente qualificate, unite all'emigrazione di giovani e persone istruite, possono cadere in una "trappola per lo sviluppo dei talenti", il che può limitarne la capacità di costruire economie sostenibili, competitive e basate sulla conoscenza. Come illustrato in dettaglio nelle comunicazioni "Utilizzo dei talenti nelle regioni d'Europa"¹⁰ e "Cambiamento demografico in Europa: strumento d'intervento"¹¹, è necessaria l'introduzione di una combinazione di interventi strategici che combini riforme e investimenti per invertire questa rotta o adattarsi.

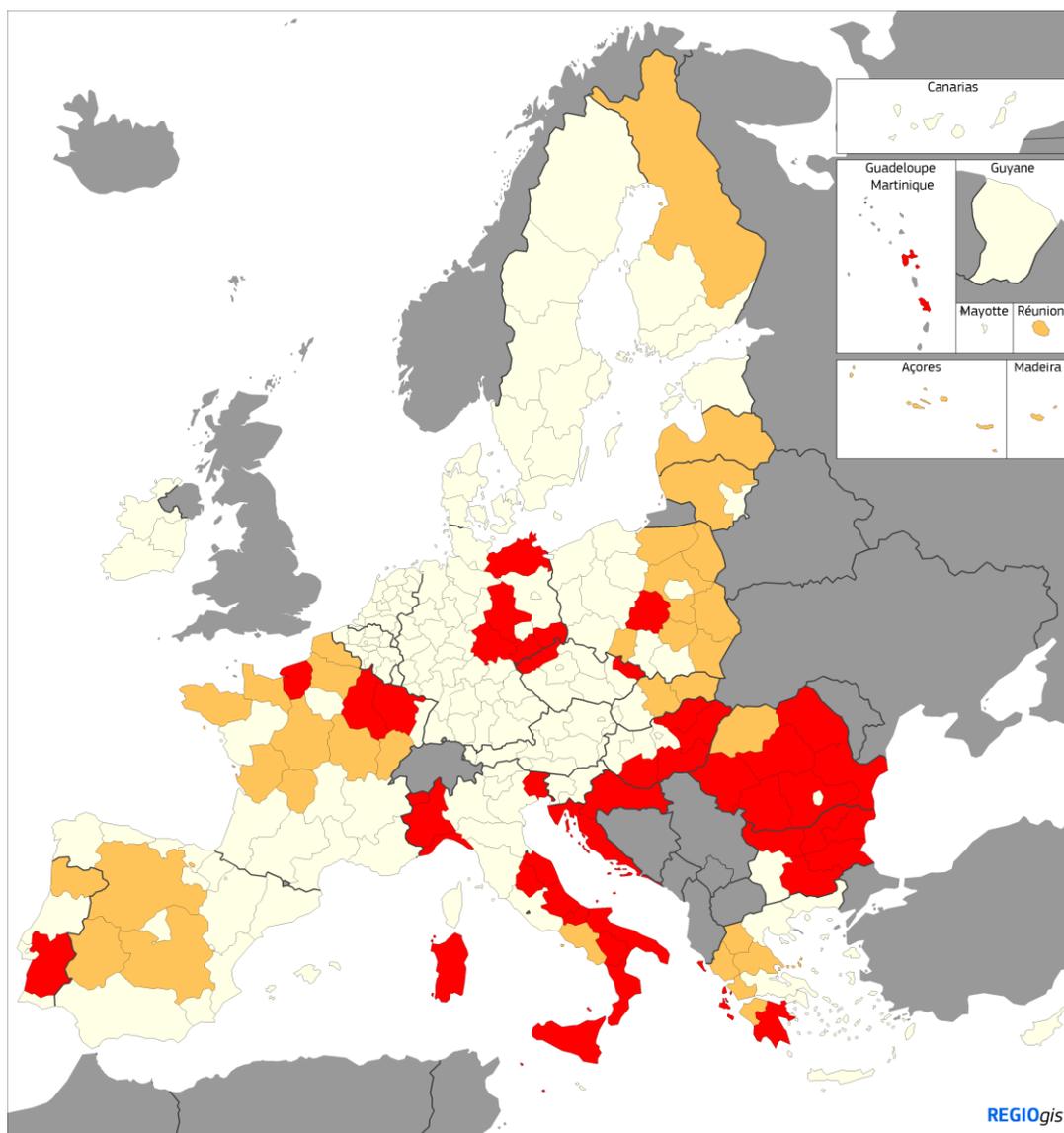
I cambiamenti demografici richiedono un adattamento a livello di regioni e città. Esempi di adattamento sono l'integrazione delle proiezioni demografiche nell'elaborazione delle

¹⁰ COM(2023) 32 final del 17.1.2023.

¹¹ COM(2023) 577 final dell'11.10.2023.

politiche territoriali, l'adeguamento dell'offerta di servizi pubblici, l'adeguamento della governance pubblica, l'aumento dei tassi di occupazione e la promozione dei fattori di produttività. L'istruzione e la formazione professionale mostrano una forte capacità di risolvere le carenze di manodopera e di realizzare le transizioni verde e digitale e svolgono un ruolo importante nelle strategie di specializzazione intelligente: contribuire a trattenere e attrarre talenti, generare capacità di assorbimento nelle società e nelle economie in cui si trovano e aiutare a costruire comunità sostenibili (e più eque).

Mappa 6. Regioni incagliate (o a rischio di incagliarsi) in una trappola per lo sviluppo dei talenti



Mappa 6 Regioni incagliate in una trappola per lo sviluppo dei talenti e regioni a rischio di incagliarsi in tale trappola

Categoria

- Diminuzione della popolazione in età lavorativa e ritardo nel livello di istruzione terziaria
- Esodo di popolazione di età compresa tra i 15 e i 39 anni
- Altre regioni

Una regione è incagliata in una trappola per lo sviluppo dei talenti se riporta

- a) riduzione della popolazione in età lavorativa,
- b) livello inferiore alla media e stagnante di istruzione terziaria e/o
- c) esodo di popolazione di età compresa tra i 15 e i 39 anni.

Fonte: DG REGIO in base a dati di Eurostat
(demo_r_d2jan, demo_r_magec, lfst_r_lfsd2pop)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

... e non tutte le regioni godono delle stesse dinamiche di crescita

Le disparità economiche rimangono notevoli in tutto il continente. Più di una persona su quattro nell'UE (28 %) vive in una regione con un PIL pro capite inferiore al 75 % della media dell'UE. La maggior parte di tali persone vive negli Stati membri orientali, ma anche in Grecia, Portogallo, Spagna, Italia meridionale e regioni ultraperiferiche. Dal 2001 la crescita del PIL reale pro capite è stata negativa in diverse regioni, in particolare in Grecia e in Italia, sebbene di recente abbia registrato una ripresa.

Le variazioni delle disparità subnazionali mostrano andamenti diversi da uno Stato membro all'altro. In molti Stati membri orientali (come Bulgaria, Romania e Slovacchia), l'aumento delle disparità è stato determinato da tassi di crescita molto elevati nelle regioni più sviluppate (in genere la regione della capitale). In Francia e in Grecia le disparità interne si sono rafforzate perché la crescita del PIL pro capite nelle regioni più povere è stata particolarmente bassa. In alcuni altri Stati membri, come il Portogallo, la diminuzione delle disparità regionali è dovuta ai risultati relativamente mediocri di alcune regioni sviluppate e in precedenza dinamiche.

In molti Stati membri lo sviluppo economico è trainato dalla competitività delle regioni capitali e dei principali agglomerati. Sommato alla mancanza di ripresa in altre zone, tale fattore induce divergenze interne. Questa polarizzazione spaziale può essere fonte di esternalità negative (tensioni sui mercati del lavoro e degli alloggi, congestione, inquinamento) e portare a uno scarso sfruttamento del potenziale economico dell'intero paese. Ciò può minare la competitività degli Stati membri e, a sua volta, la sostenibilità del loro modello di crescita a più lungo termine.

Le zone rurali, montane, insulari e scarsamente popolate continuano ad affrontare sfide specifiche che ostacolano la crescita e lo sviluppo economici, derivanti dalla minore connettività fisica e digitale o dalle limitate opportunità di istruzione e formazione. Il reddito medio nelle zone rurali è pari all'87,5 % del reddito medio nelle aree urbane¹². Tuttavia nel periodo 2001-2021 le regioni non urbane hanno registrato (in media) una crescita del PIL pro capite notevolmente superiore a quella delle regioni urbane: 1,5 % rispetto a 0,8 %. La tendenza è tuttavia diversa negli Stati membri orientali, dove la crescita è trainata in misura maggiore dai grandi agglomerati e dalle capitali. La relazione pubblica dal titolo *The long-term vision for the EU's rural areas: key achievements and ways forward* getta le basi per un dibattito sul futuro delle zone rurali.

Queste disparità territoriali aggravano una situazione in cui alcune regioni si trovano ad affrontare una stagnazione o un declino economici, con il rischio di cadere in una trappola dello sviluppo (ossia rimanere al di sotto dei tassi medi di crescita dell'UE e nazionali, nonché dei loro risultati passati). Tra i territori interessati figurano alcuni ex poli industriali tra i più grandi nelle regioni più sviluppate. I responsabili politici delle regioni in stallo spesso faticano a trovare soluzioni per ritornare al dinamismo economico del passato. Questa situazione alimenta la frustrazione, che si trasforma sempre più spesso in malcontento politico.

Le cause profonde delle trappole dello sviluppo variano da una regione all'altra. Ciò richiede una diagnosi individuale e alla base possono esserci vari fattori interconnessi, quali una specializzazione insufficiente, una governance pubblica debole, un ecosistema dell'innovazione inefficiente, una carenza di servizi o uno squilibrio tra domanda e offerta di competenze. Questi fattori meritano un'analisi specifica per ciascuna regione e successivamente risposte strategiche su misura, attraverso una serie mirata di investimenti e riforme.

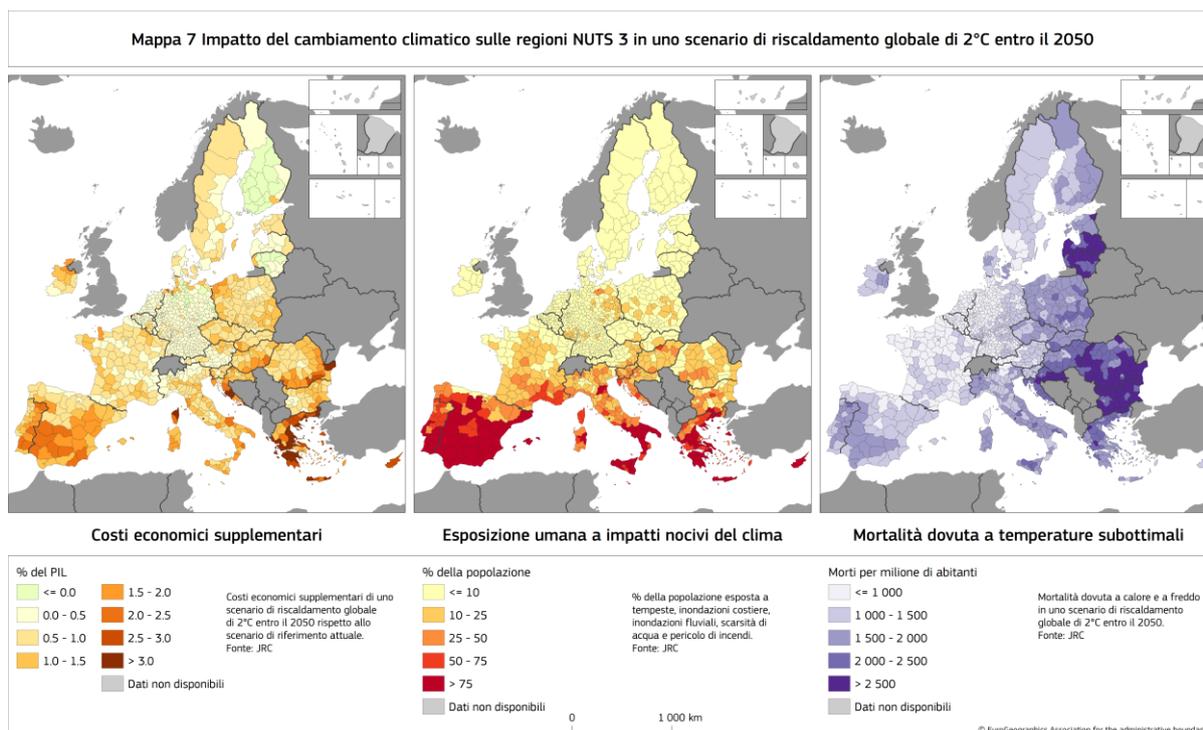
¹² [Urban-rural Europe - income and living conditions - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

III. Se non affrontate, le sfide strutturali ed emergenti potrebbero ampliare le disparità territoriali

Le transizioni verde e digitale offrono nuove opportunità e sono necessarie per mantenere la competitività dell'UE in futuro, al fine di garantire una buona qualità della vita ai cittadini. Tuttavia richiedono anche cambiamenti strutturali, che devono essere accompagnati da politiche di sostegno, in particolare per le persone, le imprese e le regioni più vulnerabili ed esposte, con il rischio di aumentare le disparità regionali e sociali. La politica climatica dell'UE mira a garantire equità, in particolare introducendo obiettivi di riduzione dei gas a effetto serra più rigorosi per gli Stati membri più ricchi, nonché distribuendo una quota maggiore delle entrate derivanti dalle aste nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissione ai paesi con un PIL pro capite inferiore. Oltre ai fondi trasversali dell'UE, come la politica di coesione e il dispositivo per la ripresa e la resilienza, è stata utilizzata anche una serie di strumenti di finanziamento dedicati per attenuare gli impatti sociali ed economici della transizione climatica, in particolare attraverso il meccanismo per una transizione giusta e il Fondo sociale per il clima di prossima introduzione.

I cambiamenti climatici rischiano di esacerbare le disuguaglianze regionali. Sono in aumento la frequenza e la gravità delle catastrofi legate alle condizioni meteorologiche, quali temperature estreme, tempeste, alluvioni interne e costiere, siccità e incendi boschivi. Ad esempio, le alluvioni nelle regioni situate al confine tra il Belgio e la Germania nel 2021 hanno causato danni diretti stimati a 34,5 miliardi di EUR. La mortalità legata al calore è aumentata, soprattutto in relazione all'invecchiamento della popolazione. Questi eventi e il loro impatto sulle persone e sull'economia, nonché la capacità di queste ultime di farvi fronte, sono distribuiti in modo disomogeneo in tutta Europa. Le regioni costiere, mediterranee e orientali, già più povere della media dell'UE, sono più vulnerabili e colpite in modo sproporzionato e devono far fronte a perdite economiche annue stimate ad almeno l'1 % del PIL, nonché a una maggiore esposizione da parte dell'uomo ai danni legati al clima.

Mappa 7. Impatto del cambiamento climatico in uno scenario di riscaldamento globale di 2°C, 2050

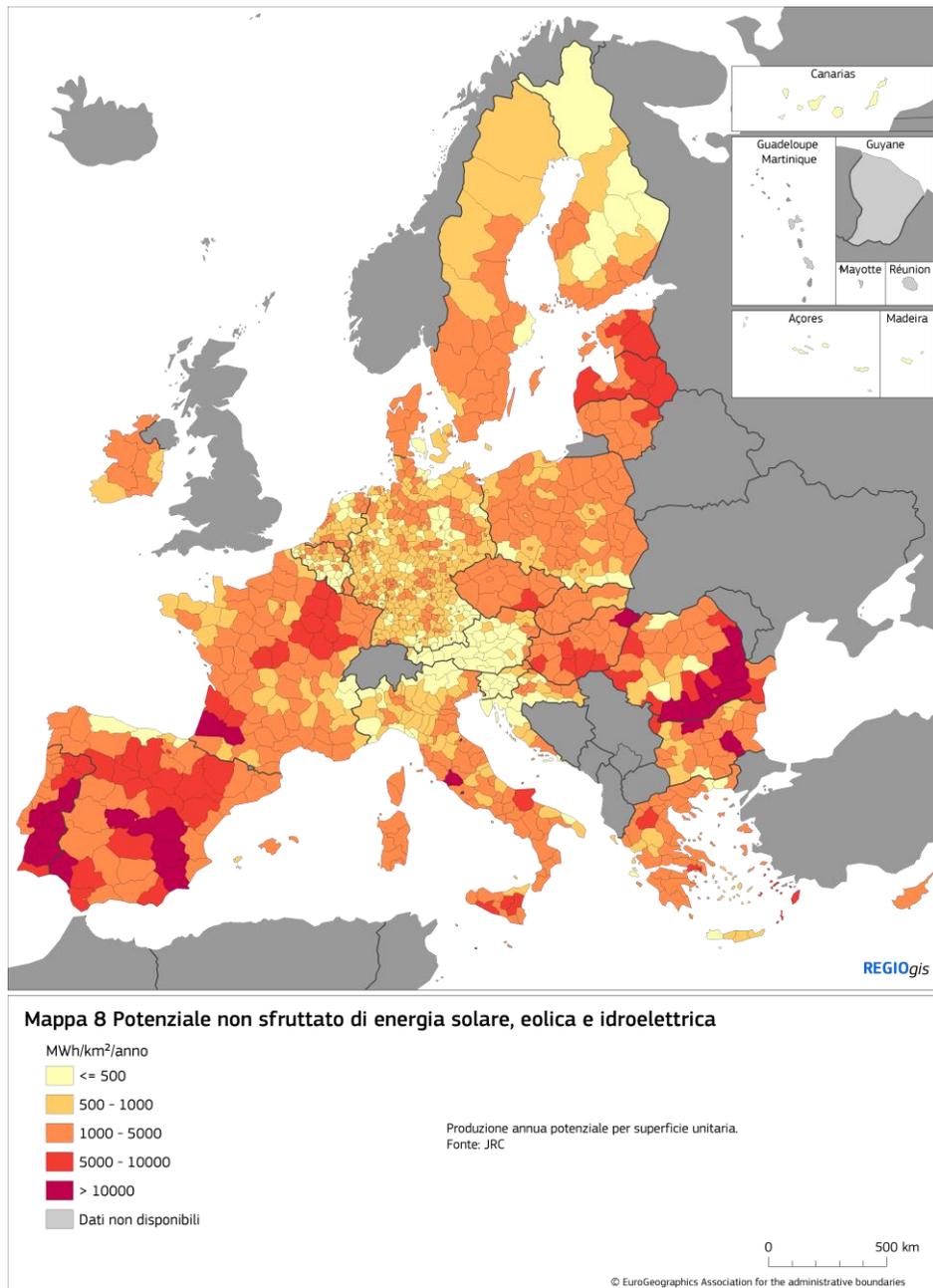


L'inquinamento atmosferico nell'UE è ancora caratterizzato da differenze socioeconomiche. L'inquinamento atmosferico è generalmente più elevato nelle città che nelle zone rurali, in particolare a causa dell'impatto del traffico. Sebbene la qualità dell'aria sia migliorata sia nelle regioni più ricche sia in quelle più povere dell'UE nel periodo 2007-2020, le disuguaglianze persistono in quanto la concentrazione di particelle inalabili fini è costantemente superiore di circa un terzo nelle regioni più povere che dipendono maggiormente dai combustibili solidi per il riscaldamento.

La mitigazione dei cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'ambiente impongono una rapida riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e degli inquinanti atmosferici in tutti i settori, anche attraverso l'economia circolare e il ripristino degli ecosistemi. Ciò richiede un'azione a tutti i livelli governativi, in quanto queste sfide tendono ad avere un forte impatto territoriale e sociale. Anche le differenze naturali, geografiche e socioeconomiche tra le regioni determinano diverse capacità di riduzione delle emissioni.

La transizione verso un'economia climaticamente neutra deve avvenire in modo giusto ed equo. La capacità disomogenea delle regioni di cogliere i vantaggi di questa transizione può aggravare le disparità territoriali. Il cambiamento economico associato a questa transizione tende a favorire le regioni che sono maggiormente in grado di attrarre investimenti e mobilitare manodopera qualificata. Allo stesso tempo, molte regioni rurali e meno sviluppate hanno un elevato potenziale di produzione di energia rinnovabile a partire dall'energia eolica e solare oppure di cattura e stoccaggio del carbonio negli ecosistemi naturali. Lo sviluppo di questo potenziale apporterebbe vantaggi non solo alle regioni stesse, ma anche alla sicurezza energetica in tutta Europa.

Mappa 8. Potenziale non sfruttato di energia solare, eolica e idroelettrica



La transizione climatica comporta anche opportunità e sfide per l'occupazione e per le famiglie. È probabile che alcuni settori fortemente dipendenti dai combustibili fossili siano colpiti dalla perdita di posti di lavoro o dalla ristrutturazione. Allo stesso tempo, i cambiamenti climatici rappresentano una sfida per settori tradizionali come l'agricoltura, il turismo, l'industria o persino la produzione di energia, in particolare nelle zone in cui la carenza idrica sta diventando la norma. I lavoratori dei settori in cui l'impatto dei cambiamenti climatici è più forte, in particolare quelli con competenze specifiche o opportunità limitate di riconvertirsi in altri settori, possono avere difficoltà a trovare nuovi posti di lavoro, il che causa disoccupazione e pressioni sui redditi delle famiglie. Nel caso di settori dominanti nelle economie regionali e locali l'impatto sarà di portata maggiore, e le economie di queste regioni dovranno adattarsi per rimanere competitive. Inoltre

l'introduzione di tecnologie e misure rispettose del clima richiede investimenti aggiuntivi, il che comporta difficoltà per le famiglie a basso reddito.

È necessario un approccio globale per promuovere posti di lavoro e opportunità in tutte le regioni, far fronte ai costi asimmetrici dei cambiamenti climatici e attuare la transizione climatica e verde, anche accelerando la mitigazione delle emissioni di gas a effetto serra e di inquinanti atmosferici, nonché gli investimenti necessari nella resilienza ai cambiamenti climatici, migliorando la gestione delle risorse naturali e il ripristino della natura, creando ecosistemi sani e soluzioni basate sulla natura, sostenendo l'adattamento ai cambiamenti climatici e la gestione del rischio di catastrofi, investendo nell'efficienza idrica e nel trattamento delle acque reflue (ove necessario), nell'economia circolare, nell'efficienza energetica delle abitazioni e nel passaggio a modi di trasporto rispettosi del clima.

La transizione digitale offre opportunità per tutte le regioni in termini di maggiore produttività delle imprese, innovazione, resilienza e accesso ai servizi, ma in particolare per i territori rurali e remoti. Tuttavia tale transizione può anche comportare rischi per la coesione, a causa della capacità disomogenea dei territori e delle persone di adottare e utilizzare le tecnologie digitali, anche per quanto riguarda le persone in situazioni svantaggiate e nelle comunità emarginate. In assenza di politiche pubbliche adeguate le lacune in termini di competenze digitali potrebbero rafforzarsi, aggravando potenzialmente i divari sociali e regionali all'interno dell'Europa. Inoltre la mancanza di investimenti nelle infrastrutture di connettività digitale e nella diffusione delle tecnologie digitali può ostacolare la crescita e la competitività a lungo termine delle regioni interessate. Ciò può avere un impatto negativo sull'attrattività socioeconomica di tali regioni, rendendo più difficile trattenere manodopera qualificata e imprese innovative.

È necessario offrire un sostegno continuo alle regioni, in particolare quelle meno preparate e soprattutto nelle zone rurali e remote, affinché possano trarre vantaggio dalla trasformazione digitale. Tale sostegno è necessario in particolare per quanto riguarda gli investimenti nella realizzazione di infrastrutture e servizi di reti digitali avanzate, l'acquisizione di competenze digitali di base e avanzate nonché l'adozione di tecnologie digitali da parte delle imprese, dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni.

Anche il nuovo panorama geopolitico può avere gravi ripercussioni su numerose regioni dell'UE. La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina ha causato in alcune regioni una forte riduzione degli investimenti, dei flussi commerciali e delle attività economiche (compreso il turismo), nonché nuovi ostacoli economici e perdite di posti di lavoro. La guerra ha inoltre causato un numero senza precedenti di persone che hanno bisogno di rifugio nell'UE. Con una combinazione di sostegno giuridico, operativo e finanziario, l'UE ha contribuito a garantire un sostegno adeguato sia a coloro che sono fuggiti verso l'UE che agli Stati membri che li hanno accolti. Tuttavia, alcune regioni hanno registrato un numero particolarmente elevato di arrivi, che ha messo sotto pressione i sistemi locali di integrazione. Anche le regioni confinanti con la Russia e la Bielorussia si trovano ad affrontare sfide in materia di sicurezza e la minaccia o il ricorso alla strumentalizzazione della migrazione.

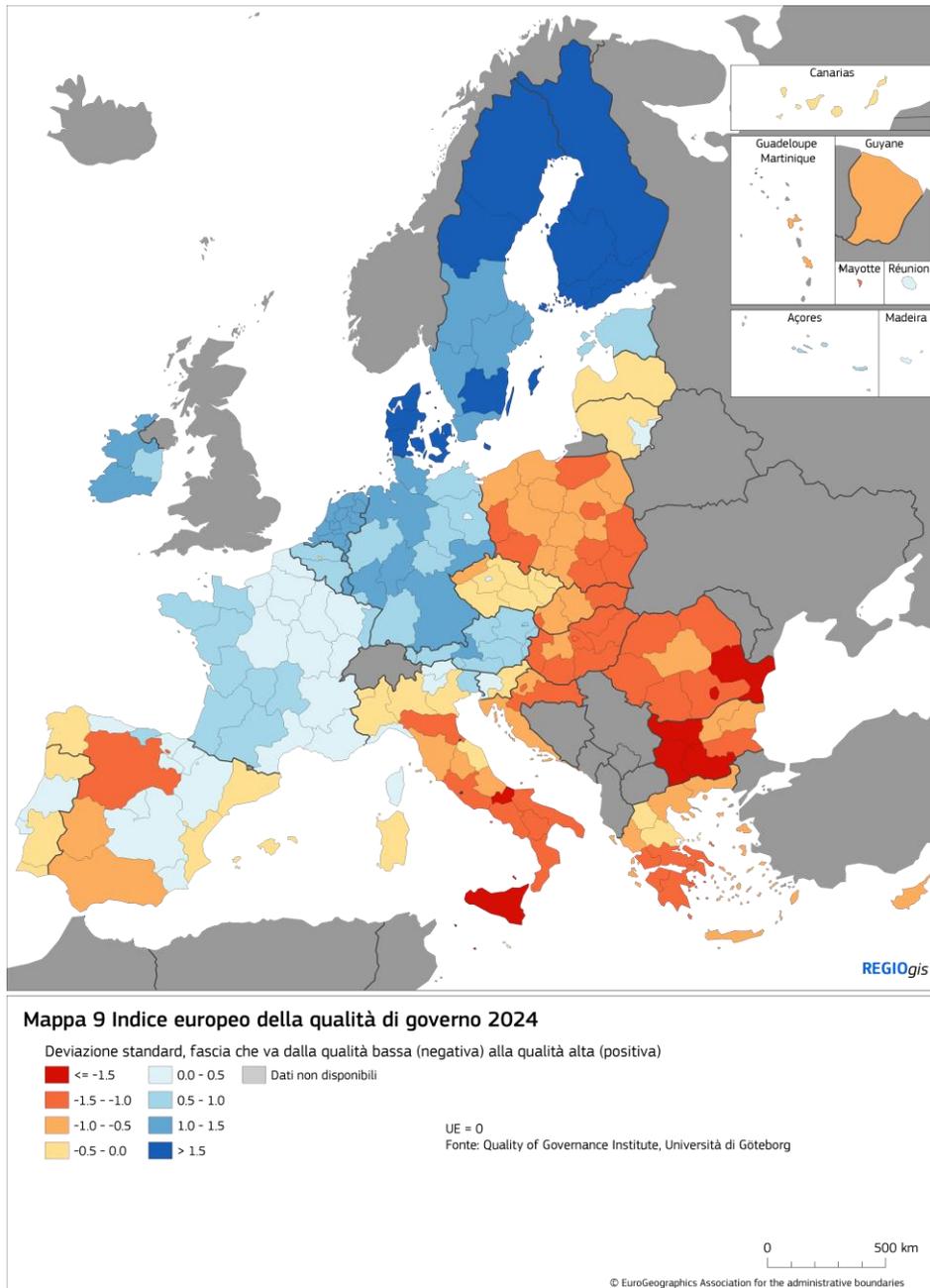
È inoltre necessario un sostegno continuo ad alcune regioni periferiche meridionali e regioni ultraperiferiche esposte a una particolare pressione migratoria alle frontiere esterne o che registrano un aumento degli arrivi irregolari.

Le crescenti tensioni e una maggiore concorrenza internazionale richiedono catene del valore più diversificate. Nel contesto di un'autonomia strategica aperta, la diversità delle regioni dell'UE e i loro vantaggi competitivi esistenti e potenziali rappresentano un valore aggiunto. La diversità regionale può rafforzare il mercato unico e le catene del valore in tutta Europa. Tuttavia, a tal fine, le regioni devono essere dotate delle risorse fisiche, umane e innovative adeguate e devono essere in grado di liberare il loro potenziale e il loro valore aggiunto.

La governance è importante

Le carenze a livello di governance pubblica e capacità amministrativa ostacolano il potenziale di sviluppo e rappresentano ancora una sfida strutturale in diverse regioni e Stati membri. La qualità delle istituzioni, compreso il rispetto dello Stato di diritto e la capacità amministrativa, è fondamentale per il rendimento degli investimenti pubblici e privati. Esiste una forte correlazione tra la qualità della governance e l'impatto degli investimenti della politica di coesione. Ciò richiede il rafforzamento della capacità amministrativa nelle regioni europee, anche in vista dei futuri allargamenti dell'UE, dal momento che il miglioramento della qualità della governance a livello nazionale, regionale e locale può aumentare l'efficacia delle politiche e degli investimenti nazionali ed europei.

Mappa 9. Indice europeo della qualità di governo, 2024



Il potenziale di sviluppo di molte regioni può essere influenzato anche dalla mancanza di diversificazione delle fonti di finanziamento a livello regionale e locale, se si basa in larga misura su trasferimenti dai bilanci nazionali. Gli enti subnazionali sono responsabili, in media, di oltre la metà degli investimenti pubblici. Tale percentuale è inferiore, ma in aumento, negli Stati membri meno sviluppati. Questo tipo di dipendenza compromette la resilienza agli shock dei paesi colpiti. Una capacità di finanziamento maggiore e diversificata delle autorità regionali e locali, segnatamente la possibilità di mobilitare investimenti privati, unitamente al rafforzamento della loro capacità istituzionale e delle competenze amministrative, rafforzerebbe pertanto la sostenibilità dei loro modelli di sviluppo.

IV. Fare il punto sui risultati della politica di coesione e trarre insegnamenti per il futuro

Come sottolineato in precedenza, sebbene la politica di coesione abbia contribuito con successo alla convergenza tra gli Stati membri, il quadro a livello subnazionale è più sfaccettato. In effetti, questo processo di convergenza nazionale è talvolta offuscato dall'aumento delle disparità subnazionali, in particolare tra le grandi aree metropolitane e altre regioni, nonché dal ritardo nello sviluppo di alcune regioni, spesso incastrate in una "trappola dello sviluppo".

I programmi 2021-2027 sono stati avviati con un certo ritardo a causa dell'impatto della pandemia e, in alcuni Stati membri, per via di altri fattori come la necessità di elaborare piani per la ripresa e la resilienza in parallelo. Le autorità di gestione degli Stati membri e delle regioni hanno dovuto gestire parallelamente sistemi di governance e tempistiche diversi. Gli Stati membri e le regioni meno sviluppati, che hanno maggiormente bisogno di investimenti nell'ambito della politica di coesione, incontrano spesso difficoltà di elaborazione e di attuazione e dispongono di risorse amministrative più limitate. Nonostante le misure per semplificare la politica di coesione introdotte attraverso il quadro legislativo 2021-2027 e il sostegno alla capacità amministrativa fornito negli ultimi decenni, è necessaria un'ulteriore semplificazione della politica.

Per rafforzarne l'efficacia nel conseguimento degli obiettivi del trattato, in particolare alla luce delle sfide, **è necessario riflettere su come migliorare ulteriormente la concezione della politica di coesione.**

Realizzare l'obiettivo del trattato: ridurre le disparità nello sviluppo economico

La politica di coesione si è costantemente evoluta nei periodi precedenti per adattarsi alle nuove circostanze e sostenere le priorità dell'UE. Ciò ha comportato modifiche agli investimenti finanziati, alla copertura geografica, alla modalità di attuazione, all'uso delle condizionalità e al legame con il processo del semestre europeo. Allo stesso tempo, i valori e i principi fondamentali della politica sono stati mantenuti e persino rafforzati nel tempo: un quadro a lungo termine per la programmazione, il partenariato con i portatori di interessi e la società civile, la governance multilivello, la valutazione e la raccolta di dati e, soprattutto, l'approccio basato sul territorio, in cui il sostegno è adattato alle esigenze e alle opportunità specifiche a livello regionale.

In linea con gli obiettivi del trattato, le risorse della politica di coesione si sono concentrate sulle regioni e sugli Stati membri meno sviluppati dell'UE: il 70 % del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo Plus è assegnato a queste regioni nei programmi 2021-2027. Il Fondo di coesione è allocato interamente agli Stati membri con un RNL pro capite inferiore al 90 % della media UE. Sebbene tutte le regioni ricevano finanziamenti dalla politica di coesione, nel periodo 2014-2020 l'intensità degli aiuti è stata più elevata nelle regioni meno sviluppate, con circa 297 EUR per abitante e per anno, rispetto a 117 EUR della media UE.

Pur mantenendo al centro dell'attenzione le regioni meno sviluppate, occorre seguire anche le dinamiche di sviluppo e le tendenze a lungo termine, affrontando i problemi prima che siano

radicati e aiutando le regioni incagliate (o a rischio di diventarlo) nelle trappole dello sviluppo. In breve, si tratta di adottare un approccio più proattivo al fine di realizzare l'obiettivo del trattato di promuovere uno sviluppo armonioso.

Regioni diverse hanno punti di partenza diversi e percorsi di sviluppo differenti

Le regioni hanno punti di partenza, esigenze e capacità diversi in termini di sviluppo. Sono inoltre attrezzate in maniera non uniforme per far fronte alle sfide emergenti, date le loro diverse capacità amministrative e finanziarie. **Seguiranno pertanto percorsi di sviluppo diversi per gestire le trasformazioni in corso e future.**

L'UE, attraverso la politica di coesione (ma non solo), dovrebbe fornire un sostegno mirato e basato sul territorio, incentrato sulle esigenze specifiche di ciascuna regione, in linea con le priorità dell'UE e che presti la dovuta attenzione alle sfide, ai quadri e alle politiche di ciascuno Stato membro.

I programmi di sviluppo regionale sono da tempo il fulcro della politica di coesione, ma il Fondo per una transizione giusta ha dimostrato come il sostegno possa essere ulteriormente adattato alle specifiche esigenze di sviluppo dei territori, al fine di affrontare le sfide per la transizione climatica individuate in precedenza. Analogamente, le strategie di specializzazione intelligente si sono dimostrate utili per rafforzare gli ecosistemi regionali dell'innovazione, basandosi sulle capacità e sulle risorse locali, facendo affidamento su una rete di portatori di interessi locali e regionali e affrontando il divario in materia di innovazione.

Le transizioni verde e digitale, la trasformazione demografica, l'evoluzione delle tendenze economiche globali e i cambiamenti climatici avranno impatti su tutte le economie regionali, ma la portata e la natura di queste sfide varieranno da una regione all'altra, così come la loro capacità di affrontarle.

È pertanto necessaria una riflessione approfondita su come adattare al meglio la politica ai diversi profili economici e alle diverse caratteristiche geografiche delle regioni in modo da orientare strategicamente gli investimenti. Vi è una crescente necessità di rispondere meglio alle molteplici sfide in materia di sviluppo, alle esigenze di riforma e alle diverse situazioni sociali e occupazionali, al fine di agevolare una programmazione più efficiente dei fondi dell'UE nelle regioni ultraperiferiche, scarsamente popolate, insulari, montane, frontaliere, rurali e nelle zone interessate dalla transizione industriale e oltre.

Promuovere uno sviluppo territoriale più equilibrato

Lo sviluppo economico subnazionale è spesso caratterizzato da una forte polarizzazione tra le regioni capitali e i grandi centri metropolitani, da un lato, e le regioni con una minore densità demografica, dall'altro. La distribuzione disomogenea dei fattori di crescita induce le regioni più sviluppate a ottenere risultati migliori in termini di innovazione e competitività, qualità della governance e dell'amministrazione pubbliche, nonché livello di istruzione. Ciò può anche significare che nelle regioni rurali meno sviluppate e intermedie

rimangano ancora da sfruttare notevoli potenzialità economiche e di creazione di posti di lavoro di qualità.

Le aree metropolitane, le città e i loro dintorni svolgono un ruolo centrale nello sviluppo regionale. Al loro interno si concentra il capitale umano (tra cui università, centri di formazione professionale e centri di ricerca e sviluppo) ed esse assicurano una connettività elevata e servizi di alta qualità. Per questo motivo, è insito nella loro natura attirare gli investimenti. Ma la loro attrattiva ha un prezzo: l'aumento della congestione, delle sfide sociali e dei costi abitativi, che, unitamente a costi salariali più elevati, possono comprometterne la competitività.

Anche le città di piccole e medie dimensioni svolgono un ruolo centrale nello sviluppo territoriale, favorendo la crescita delle aree circostanti. Sono fondamentali per la fornitura di servizi pubblici e privati e offrono opportunità di lavoro e di istruzione alle zone circostanti.

Una migliore cooperazione tra le regioni dell'UE può anche contribuire a uno sviluppo territoriale più equilibrato. La politica di coesione, in particolare mediante i programmi Interreg, ha contribuito a sostenere la collaborazione interregionale attraverso la cooperazione transfrontaliera e transnazionale, anche tramite strategie macroregionali che promuovono l'innovazione, lo sviluppo e una migliore governance. Vi è tuttavia margine per rafforzare la cooperazione regionale a diversi livelli, in particolare per quanto riguarda la fornitura di beni pubblici comuni al di là delle frontiere, considerato il valore aggiunto di sostenere gli investimenti transfrontalieri con il bilancio europeo.

Gli squilibri territoriali potrebbero essere attenuati da un modello di sviluppo più policentrico, che promuova le città di piccole e medie dimensioni e migliori l'accessibilità dei servizi pubblici in aree lontane dai grandi centri urbani. La cooperazione regionale potrebbe essere rafforzata sviluppando la capacità delle autorità e dei portatori di interessi pertinenti.

Partenariato, governance multilivello e responsabilizzazione dei portatori di interessi

Le persone locali conoscono meglio le esigenze specifiche del loro territorio. Pertanto devono essere coinvolte nel processo decisionale e di elaborazione delle politiche. L'inclusione e la responsabilizzazione possono anche servire a contrastare il crescente malcontento politico¹³ e la sfiducia nei confronti delle autorità pubbliche.

Il quadro 2021-2027 ha rafforzato il partenariato e il coinvolgimento degli attori a livello regionale e locale, della società civile e delle parti sociali. Le azioni comprendevano la promozione di modelli di attuazione territoriale, come lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CCLD) o gli investimenti territoriali integrati, che combinano finanziamenti provenienti da più fonti per attuare una strategia basata sul territorio che accomuni partenariati locali, approcci dal basso verso l'alto e governance territoriale. È necessario riflettere ulteriormente su come coinvolgere al meglio le autorità subnazionali e altri portatori di interessi pertinenti e

¹³ Rodriguez-Posé A., Dijkstra L. e Poelman H., *The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap*, [Regional Policy Working Papers 03/2023](#).

rafforzare i meccanismi di governance territoriale multilivello. L'obiettivo è rispondere meglio alle esigenze delle parti economiche e sociali e dei cittadini, in linea con le priorità dell'UE. Questo ruolo rafforzato dei partner locali richiede un miglioramento della loro capacità amministrativa e il modo migliore per conseguirlo dovrebbe far parte del dibattito.

Promuovere la convergenza istituzionale affrontando le carenze esistenti in termini di governance pubblica e di capacità amministrativa

Una buona governance, istituzioni forti, il rispetto dello Stato di diritto e una forte capacità amministrativa sono condizioni preliminari per una progettazione e un'attuazione efficaci ed efficienti di qualsiasi strategia di sviluppo e, più in generale, per il progresso economico e sociale. Le carenze amministrative e di governance impediscono ad alcuni Stati membri e regioni di sfruttare appieno i vantaggi della politica di coesione, in particolare a causa delle difficoltà nella preparazione e nell'attuazione degli investimenti.

Le carenze in termini di governance e capacità sono ancora diffuse. L'attuale sostegno della politica di coesione, attraverso l'assistenza tecnica, si occupa principalmente di colmare le lacune in termini di capacità nella gestione e nelle modalità di erogazione dei fondi, anche quando riguardano la lotta contro la frode e la corruzione.

Anche altri strumenti dell'UE hanno contribuito a rafforzare la capacità amministrativa, in particolare lo strumento di sostegno tecnico, che sostiene sempre di più le autorità regionali e locali. Le riforme delle amministrazioni pubbliche sostenute dal dispositivo per la ripresa e la resilienza (ad esempio nelle procedure di autorizzazione o negli appalti pubblici) hanno favorito investimenti finanziati sia dal dispositivo per la ripresa e la resilienza sia dalla politica di coesione.

È necessario un approccio più ambizioso e globale per affrontare le debolezze nelle amministrazioni nazionali e regionali, come anche tra i beneficiari e i partner. Tale approccio strategico potrebbe combinare un sostegno tecnico su misura con obblighi di riforma in determinati settori.

Affrontare le carenze amministrative non solo migliorerebbe l'efficacia della politica di coesione, ma contribuirebbe anche a stimolare gli investimenti e gli scambi all'interno del mercato unico, a rafforzare l'attrattiva delle regioni e degli Stati membri interessati e a migliorare la loro capacità di attuare l'*acquis* dell'UE.

Migliorare l'efficacia degli investimenti della politica di coesione e promuovere le riforme

Gli investimenti sono una condizione necessaria ma non sufficiente dello sviluppo economico. Alcune regioni, pur beneficiando del sostegno della politica di coesione da molti anni, registrano ancora risultati economici deboli. Sono necessarie riforme per eliminare gli ostacoli allo sviluppo regionale, sia che si tratti di ostacoli specifici agli investimenti, di ostacoli normativi o di misure volte a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e il contesto imprenditoriale.

La politica di coesione, nel quadro 2021-2027, ha promosso legami più forti tra investimenti e riforme attraverso condizioni abilitanti e l'allineamento con il semestre europeo. Rimuovendo gli ostacoli alla crescita regionale e allo sviluppo, tali legami possono avere un impatto positivo sul mercato unico.

Le condizioni abilitanti stabiliscono un quadro uniforme per aumentare l'efficacia degli investimenti della politica di coesione, garantendo ad esempio la pertinenza economica e la sostenibilità finanziaria della pianificazione degli investimenti nel settore dei trasporti o la coerenza tra la gestione delle risorse idriche e le priorità e i requisiti dell'UE. Tuttavia l'applicazione di tali condizioni, attraverso un insieme comune di obblighi stabiliti dal quadro normativo, può limitare la capacità di tenere conto delle difficoltà, delle esigenze e delle sfide specifiche degli Stati membri man mano che evolvono nel tempo.

È stato inoltre instaurato un maggiore coordinamento tra il semestre europeo e gli investimenti della politica di coesione. Sebbene il semestre europeo si concentri sulle riforme nazionali, il rafforzamento della dimensione territoriale e sociale nel semestre dal 2018 ha consolidato il suo ruolo nell'orientare gli Stati membri a sfruttare il potenziale economico dell'intero territorio e a ridurre le disuguaglianze. In effetti, le raccomandazioni specifiche per paese relative agli investimenti hanno orientato i programmi 2021-2027 della politica di coesione e l'uso del Fondo per una transizione giusta. Le raccomandazioni del 2024 svolgeranno un ruolo chiave per la revisione intermedia e l'adeguamento dei programmi nel 2025, con maggiore attenzione alle specificità e alle sfide regionali.

Al fine di stimolare ulteriormente la crescita e la convergenza regionali è **necessario esaminare in che modo è possibile rafforzare ulteriormente il legame tra investimenti e riforme al fine di massimizzare l'impatto della politica di coesione.** Tale riflessione dovrebbe tenere conto dell'esperienza di altri strumenti dell'UE, in particolare il dispositivo per la ripresa e la resilienza, che ha introdotto una maggiore complementarità tra politica di investimento e riforme negli Stati membri. Le riflessioni dovrebbero riguardare la portata delle riforme necessarie, il ruolo del semestre europeo e il coordinamento tra le politiche europee, nazionali e regionali.

Migliore coordinamento e coerenza con le politiche nazionali

La promozione della coesione non è esclusivamente di competenza della politica di coesione. Sfruttare il potenziale economico di tutte le regioni dell'UE, riducendo nel contempo le disuguaglianze socioeconomiche, richiede uno sforzo comune e dovrebbe essere un obiettivo condiviso delle politiche di investimento a livello dell'UE e nazionale. Ciò non sempre è avvenuto in modo adeguato. È pertanto necessario riflettere ulteriormente sul modo in cui l'azione dell'UE e quella nazionale volte ad affrontare le disparità e a promuovere l'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale sancito dal trattato dovrebbero collaborare, rafforzandosi a vicenda e adattando il sostegno ai diversi tipi di territorio.

Ad esempio, integrare, ove pertinente, la dimensione territoriale nell'elaborazione delle politiche rafforzerebbe notevolmente la coerenza tra esigenze specificamente regionali e politiche orizzontali (europee e nazionali).

Aumentare l'efficacia dell'attuazione

I ritardi nella programmazione e nell'attuazione dei programmi della politica di coesione (dovuti in parte al posticipo dell'esecuzione finanziaria, unitamente a carenze amministrative in alcuni Stati membri e regioni) suggeriscono che le modalità di attuazione della politica possono essere migliorate. Ciò può avvenire in particolare garantendo ulteriore semplificazione per le amministrazioni e i beneficiari.

Il quadro 2021-2027 ha proposto importanti misure di semplificazione, tra cui un elenco ridotto di obiettivi strategici, una logica di intervento più chiara attraverso indicatori, una rendicontazione più semplice e disposizioni in materia di audit unico. Ha inoltre ampliato le possibilità di utilizzare opzioni di pagamento alternative al di là dei costi basati sulle fatture, ossia finanziamenti non collegati ai costi, o opzioni semplificate in materia di costi. Ciò ha spianato la strada a un'attuazione più semplice, con possibilità di pagamento più rapide. Tuttavia gli Stati membri non si sono ancora avvalsi pienamente di tali opzioni.

Le esperienze positive acquisite attraverso l'attuazione del FSE e del FSE+, che si orientano verso un modello di attuazione basato sulla performance, possono contribuire a fornire insegnamenti per il futuro. È importante valutare se questo modello di attuazione, con pagamenti legati al conseguimento dei risultati (anziché al rimborso dei costi sostenuti), possa comportare una riduzione degli oneri amministrativi per le autorità e i beneficiari del programma, accelerare l'esecuzione finanziaria e incentivare l'orientamento ai risultati dell'intervento.

La valutazione intermedia del dispositivo per la ripresa e la resilienza¹⁴ ha inoltre fornito alcuni importanti spunti di riflessione da prendere in considerazione per la futura elaborazione degli strumenti di finanziamento dell'UE. Dalle consultazioni associate emerge un ampio sostegno a livello dell'UE a favore di strumenti di finanziamento basati sulla performance. I fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza sono erogati al conseguimento di traguardi e obiettivi che rappresentano fasi concrete dell'attuazione di riforme e investimenti da parte degli Stati membri, premiando in tal modo i progressi compiuti lungo il percorso.

La valutazione intermedia rileva inoltre che combinare riforme e investimenti in modo integrato fornisce incentivi efficaci per realizzare le riforme necessarie da tempo e può portare a un'attuazione più coerente ed efficiente. I piani per la ripresa e la resilienza promuovono un processo decisionale olistico incentivando gli Stati membri a elaborare una serie coerente di riforme e investimenti, con risultati attesi chiari, che affrontino sia le priorità politiche dell'UE sia le sfide specifiche per paese. Allo stesso tempo, la valutazione indica che le autorità regionali e locali, le parti sociali e i portatori di interessi hanno segnalato di essere stati coinvolti in misura insufficiente, e ricorda l'importanza di un loro effettivo coinvolgimento, non solo nell'elaborazione, ma anche nell'attuazione e nel monitoraggio delle misure che li riguardano. Infine la valutazione evidenzia anche i potenziali settori di semplificazione futura al fine di garantire sufficiente flessibilità nell'impianto e

¹⁴ COM(2024) 82 final del 21.2.2024.

nell'attuazione dei piani, in particolare per quanto riguarda la loro procedura di revisione, la formulazione di traguardi e obiettivi nonché l'attuale quadro di audit e controllo.

Qualsiasi futura modifica della politica di coesione o qualsiasi nuovo modello di attuazione devono essere allineati all'obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale sancito dal trattato e tenere conto dell'esperienza acquisita con la programmazione della politica di coesione e il suo approccio regionale e basato sul territorio, nonché degli insegnamenti tratti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza. Vi sono anche questioni pratiche che dovrebbero essere prese in considerazione, ad esempio le implicazioni per il sistema di audit e di controllo.

Conseguire obiettivi a lungo termine, ma con flessibilità intrinseca, in caso di circostanze impreviste

I programmi della politica di coesione perseguono obiettivi di sviluppo a lungo termine con un periodo di attuazione superiore a un decennio.

L'attuale possibilità di modificare i programmi della politica di coesione consente già un adeguamento flessibile per tenere conto del mutare delle circostanze. Tale flessibilità è aumentata nel corso del tempo. Vi si è fatto ricorso in modo molto efficace in risposta a crisi economiche e shock imprevisti, in particolare nei settori della gestione delle emergenze, della ripresa e della prevenzione. Il quadro legislativo comprende opzioni per una rapida riassegnazione dei fondi tra i programmi e al loro interno e per l'esercizio di revisione intermedia, nonché disposizioni specifiche per deroghe temporanee in risposta a circostanze eccezionali o inconsuete.

Per quanto fosse importante che la politica di coesione contribuisse alla risposta dell'UE alle ricadute socioeconomiche della pandemia di COVID-19 e della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, il suo scopo principale deve rimanere il conseguimento di obiettivi strutturali a lungo termine. La resilienza economica può essere conseguita soltanto mediante investimenti a lungo termine, in particolare nella diversificazione delle economie regionali, nello sviluppo dell'adattabilità ai cambiamenti tecnologici e demografici e nel miglioramento delle competenze della forza lavoro.

CONCLUSIONI

La nona relazione sulla coesione mette in luce i risultati significativi della politica di coesione in termini di promozione della convergenza economica e sociale verso l'alto nell'Unione. Permangono soprattutto sfide a livello regionale, che saranno ulteriormente interessate dalle trasformazioni strutturali. Gli insegnamenti tratti dai precedenti periodi di attuazione e dall'interazione con altri strumenti sottolineano la necessità di migliorare ulteriormente l'elaborazione della politica di coesione. Una politica più forte e modernizzata è essenziale per rafforzare il modello di crescita dell'Europa, costruire un'Unione inclusiva e realizzare l'obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale previsto dal trattato.