



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 10 ottobre 2017
(OR. en)**

13017/17

**FSTR 68
FC 78
REGIO 97
SOC 629
FIN 608**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	9 ottobre 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2017) 583 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro: settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 583 final.

All.: COM(2017) 583 final



Bruxelles, 9.10.2017
COM(2017) 583 final

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

**La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro:
settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale**

{SWD(2017) 330 final}

INTRODUZIONE

La presente relazione soddisfa due requisiti:

1) illustra il modo in cui si è sviluppata negli ultimi anni la coesione nelle regioni dell'UE e valuta l'impatto che hanno su di essa le politiche nazionali, la politica di coesione e altre politiche dell'Unione europea, come disposto dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD) che l'accompagna si compone di 6 capitoli: sviluppo economico, inclusione sociale, sviluppo sostenibile, miglioramento delle istituzioni, politiche nazionali e coesione, e impatto della politica di coesione. L'impatto di altre politiche dell'UE è analizzato nei primi quattro capitoli;

2) esamina, conformemente a quanto stabilito dal regolamento sulle disposizioni comuni in materia di fondi strutturali², le misure che collegano l'efficacia dei fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) a una sana governance economica. Una sintesi di tale disamina figura nella sezione 9 di seguito, mentre per la versione integrale si rimanda alla sezione 5.3 del documento di lavoro.

1. LE DISPARITÀ REGIONALI SI RIDUCONO DI NUOVO

Dopo la doppia recessione registrata nel 2008 e nel 2011, l'economia dell'Unione europea è tornata a crescere. La crisi ha gravemente colpito quasi tutti gli Stati membri e ha arrestato il processo di riduzione a lungo termine delle disparità nel PIL pro capite tra gli Stati membri. Con l'inizio della ripresa, tuttavia, tali disparità sono nuovamente diminuite e sono stati registrati tassi di crescita ovunque, più alti nei paesi con livelli di PIL pro capite inferiori.

I primi segni di un'attenuazione delle disuguaglianze sono evidenti anche a livello regionale in tutta l'Unione. Dal 2008 in poi le differenze regionali fra i tassi di occupazione e disoccupazione si sono accentuate insieme a quelle del PIL pro capite. Nel 2014 il divario occupazionale ha iniziato ad assottigliarsi, seguito dalle disparità del PIL pro capite nel 2015. Tuttavia, molte regioni hanno ancora un PIL pro capite e un tasso di occupazione inferiori ai livelli precedenti alla crisi.

Tra il 2000 e il 2015 il PIL pro capite in numerose regioni meno sviluppate si è avvicinato alla media dell'UE grazie a una più rapida crescita della produttività, sebbene l'occupazione abbia registrato un calo. Nella maggior parte dei casi, grazie ai buoni risultati ottenuti nel settore manifatturiero in queste regioni, le imprese sono riuscite ad essere competitive sia all'interno del mercato unico sia a livello globale. Per garantire che il loro percorso di convergenza non venga interrotto, esse dovranno progredire lungo la catena del valore e orientarsi verso attività che comportano l'impiego di maggiori

¹ (di seguito "il trattato"), si veda l'articolo 175.

² Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (...) (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320), si veda l'articolo 23.

competenze, tecnologia e innovazione, soprattutto perché la globalizzazione e l'evoluzione tecnologica³ potrebbero compromettere velocemente i loro risultati economici.

Le regioni con un PIL pro capite ben al di sopra della media UE sono cresciute più rapidamente di quelle meno sviluppate grazie alla crescita simultanea di produttività e occupazione. Poiché le regioni con un PIL pro capite più elevato contengono per la maggior parte una capitale nazionale o una grande città, esse traggono vantaggio dalle economie di agglomerazione, mentre un mercato del lavoro più ampio consente un maggiore equilibrio tra domanda e offerta di competenze. La concentrazione di attività attira servizi e fornitori specializzati. Gli investimenti in infrastrutture nel settore dei trasporti e delle TIC generano rendimenti più elevati, mentre la prossimità spaziale delle aziende produce più innovazione e diffusione delle conoscenze. Questi benefici possono essere estesi migliorando i collegamenti tra le grandi città e il loro hinterland rurale o tra i piccoli centri, dove la condivisione di servizi specializzati può dar luogo a economie di scala.

Tuttavia, diverse regioni fra quelle con un PIL pro capite vicino alla media dell'Unione sembrano bloccate nella "trappola del reddito medio". In media, tra il 2000 e il 2015 il PIL pro capite è sceso rispetto alla media UE in molte di queste regioni (cfr. le mappe 1 e 2). Il loro settore manifatturiero è più limitato e più debole rispetto sia alle regioni con un PIL pro capite più basso sia a quelle con un PIL più elevato. I loro costi tendono a essere troppo alti per competere con le prime e i loro sistemi di innovazione regionali non sono sufficientemente forti da competere con le seconde. Affinché i loro risultati migliorino, quindi, sono molteplici gli aspetti che devono cambiare allo stesso tempo: un più netto orientamento verso le esportazioni, uno spostamento verso nuovi settori e attività, il potenziamento della ricerca e dell'innovazione, il rafforzamento dell'istruzione e della formazione e il miglioramento del contesto imprenditoriale. La globalizzazione ha causato la perdita di un gran numero di posti di lavoro in molte regioni, ma l'erogazione di corsi di formazione ai lavoratori licenziati da sola non garantisce la creazione di nuovi posti di lavoro né la necessaria trasformazione strutturale.

2. L'OCCUPAZIONE SI È RIPRESA, MA LA DISOCCUPAZIONE È ANCORA AL DI SOPRA DEL LIVELLO PRECEDENTE ALLA CRISI

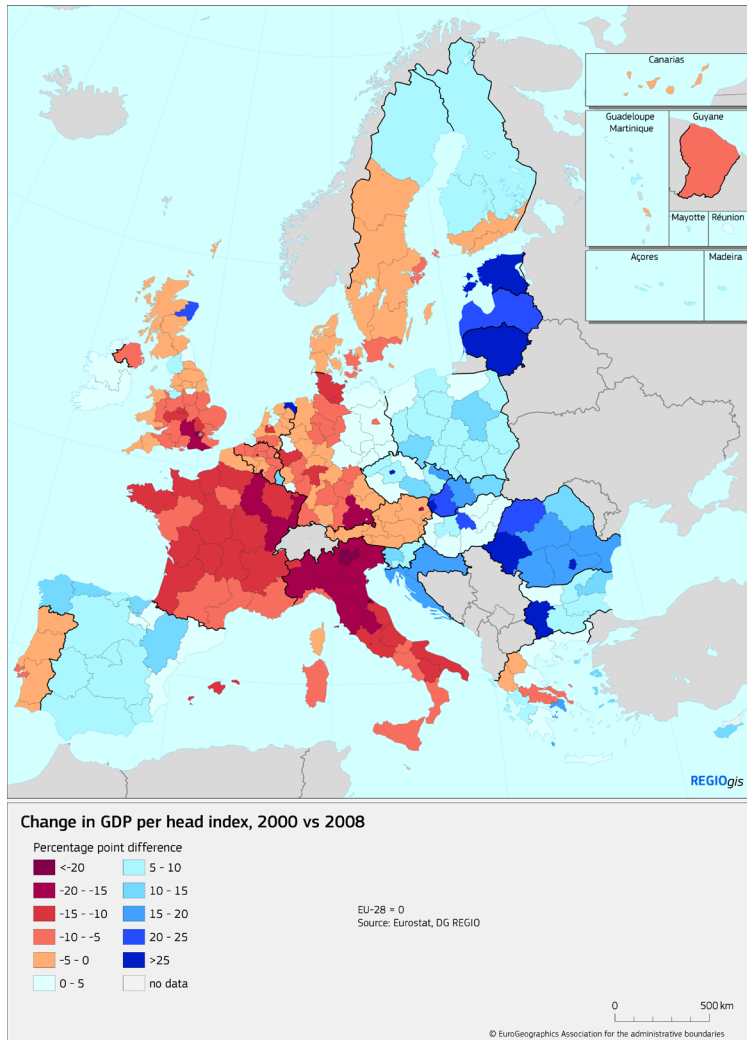
Nel 2016 il tasso di occupati tra le persone di età compresa fra i 20 e i 64 anni nell'UE ha superato per la prima volta il livello precedente alla crisi, attestandosi sul 71%, vale a dire 1 punto percentuale in più rispetto al 2008 sebbene sia ancora ben al di sotto dell'obiettivo del 75% fissato per il 2020 dalla strategia Europa 2020. La situazione tuttavia varia notevolmente in tutta l'UE.

Il tasso di disoccupazione nell'Unione europea è sceso dal 10,9% nel 2013 all'8,6% nel 2016 e al 7,7% nel 2017, rimanendo ancora al di sopra del 7% registrato nel 2008. In alcuni paesi il tasso è inferiore a quello rilevato nel 2008, ma in altri è ancora almeno 5 punti percentuali al di sopra. Le disparità regionali per quanto riguarda i tassi di disoccupazione non si erano ridotte fino al 2016, ma avevano ampiamente cessato di accentuarsi. Tuttavia, soprattutto i giovani al di sotto dei 25 anni continuano ad avere difficoltà a trovare lavoro (cfr. mappa 3).

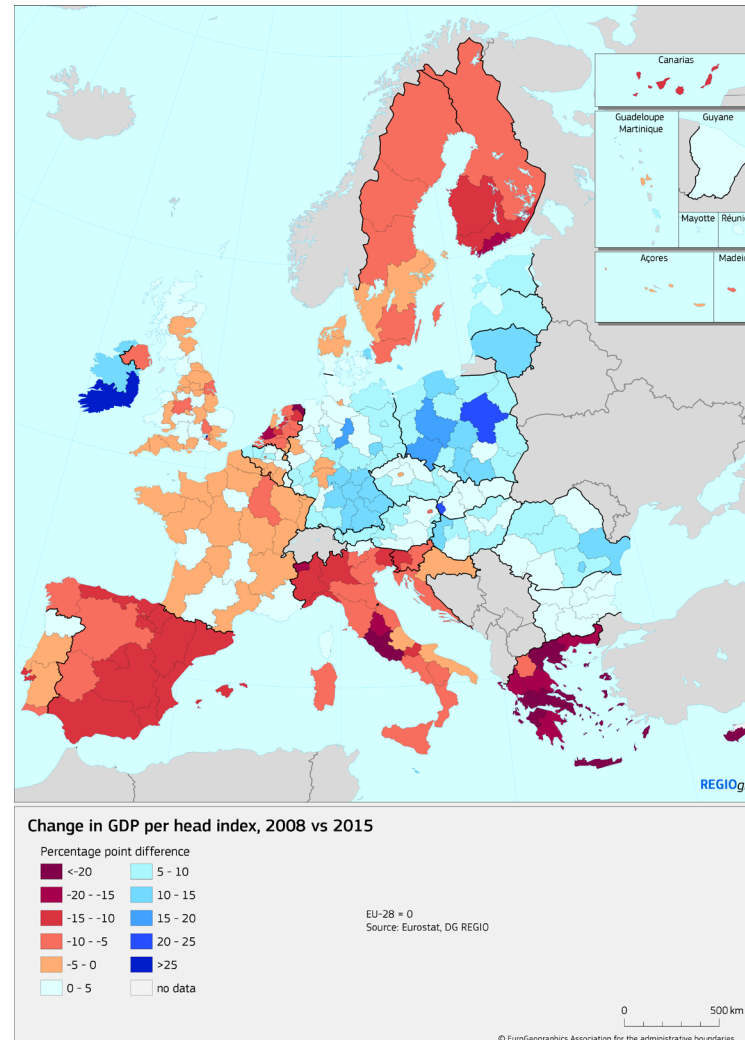
³ "Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione", Commissione europea - COM(2017) 240 final, 10.5.2017.

Sebbene la tendenza registrata fra il 2010 e il 2015 facesse pensare a un avvicinamento agli obiettivi della strategia Europa 2020, il ritmo di avanzamento non è sufficiente per raggiungerli entro il 2020. Le regioni più sviluppate sono più vicine alla meta, ma quelle meno sviluppate hanno compiuto più progressi verso il loro raggiungimento fino al 2015. Le regioni in transizione (quelle di mezzo) non hanno fatto quasi nessun progresso fino al 2015 e se la tendenza si mantiene saranno superate da quelle meno sviluppate entro il 2020. Le zone rurali sono quelle che più si allontanano dagli obiettivi dell'Unione europea, ma i progressi compiuti fino al 2015 sono stati comunque superiori a quelli di città, paesi e sobborghi urbani.

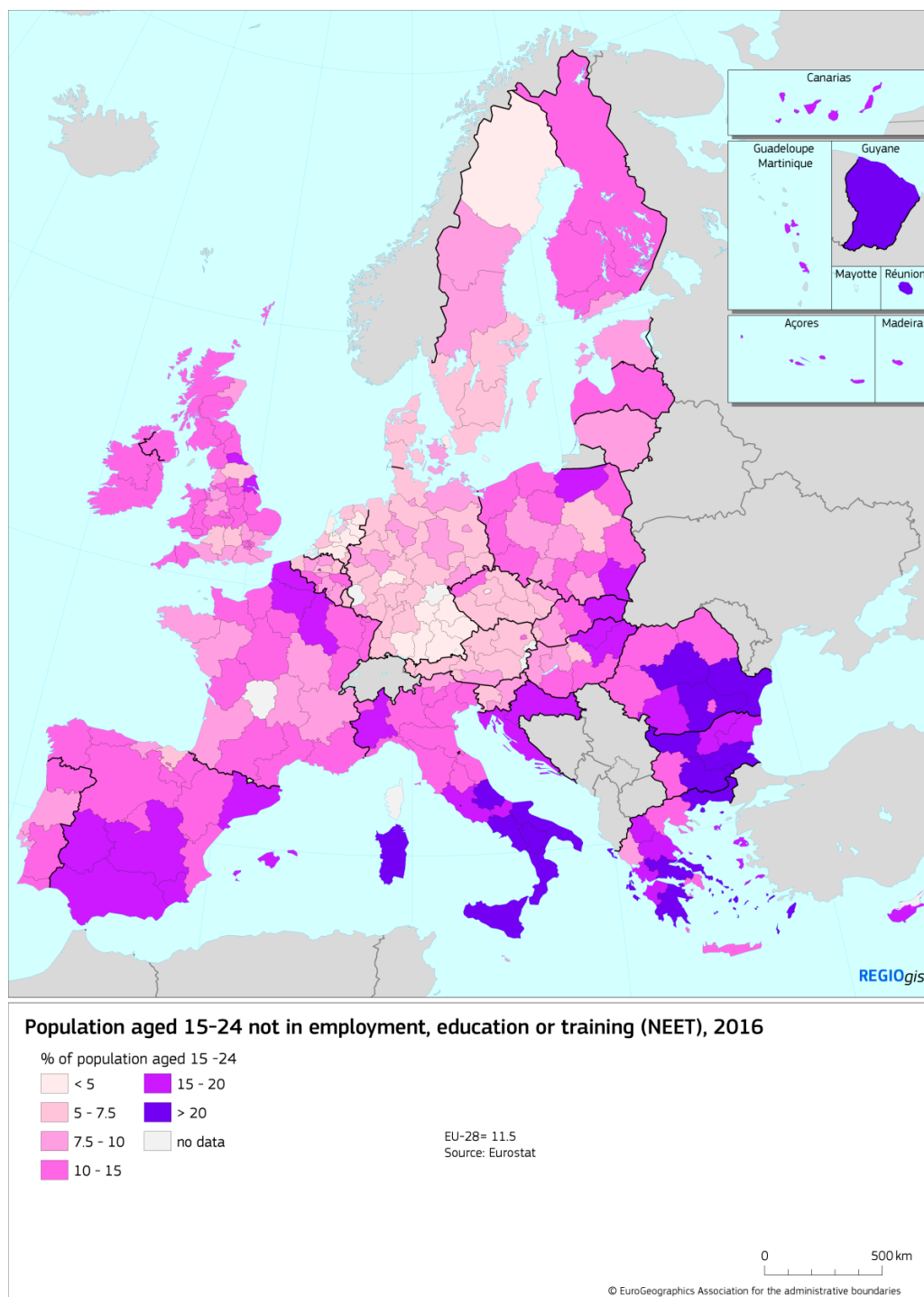
Mappa 1 Indice di variazione del PIL pro capite, 2000-2008



Mappa 2 Indice di variazione del PIL pro capite, 2009-2015



Mappa 3 Popolazione di età compresa tra i 15 e i 24 anni disoccupata e che non frequenta corsi di istruzione o formazione, 2016



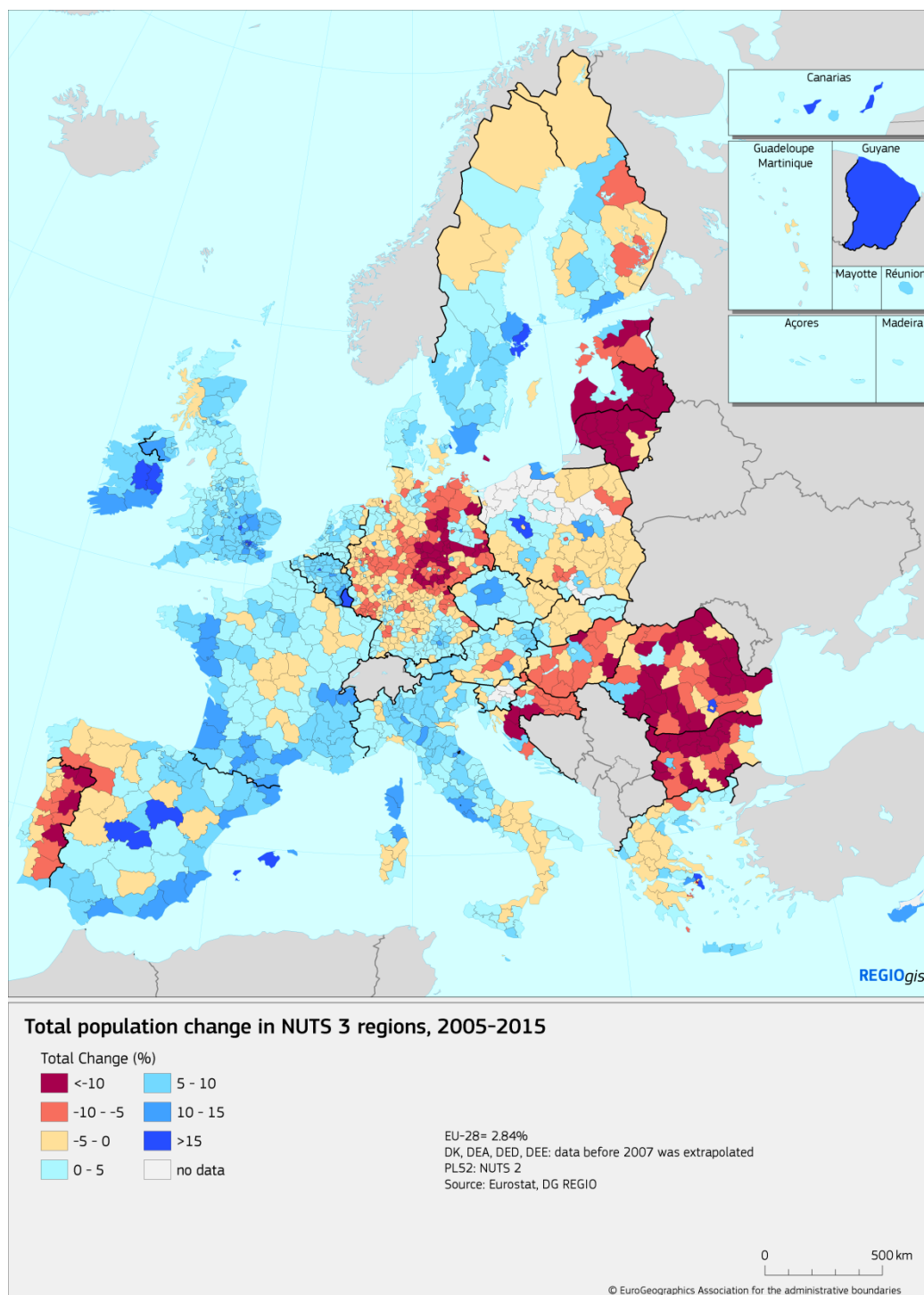
3. ALCUNE REGIONI REGISTRANO UNA CRESCITA DEMOGRAFICA VELOCE, MENTRE ALTRE SI SPOPOLANO

Nel 2015 per la prima volta nell'Unione europea il numero di decessi ha superato le nascite, rafforzando così l'impatto della migrazione e della mobilità sulla popolazione regionale. Le grandi differenze di disoccupazione e reddito in tutta l'UE spingono le persone a spostarsi per trovare migliori opportunità di lavoro e/o per sottrarsi a disoccupazione e povertà. I principali movimenti si sono verificati dall'UE-13 all'UE-15

e, all'interno dell'UE-13, dalle regioni rurali alle capitali o ad altre grandi città. In diverse regioni ciò ha determinato rapidi cambiamenti demografici che hanno messo sotto pressione le infrastrutture e i servizi pubblici sia per ampliarli che per ridurli.

Negli ultimi anni l'UE ha anche registrato un rapido aumento di persone richiedenti asilo (sia nel 2015 che nel 2016, 1,2 milioni di persone hanno presentato domanda per la prima volta). Garantire che tutti i rifugiati o i migranti che soggiornano legalmente nell'UE siano integrati in modo efficace è importante per la coesione e la prosperità futura. Migliorare le loro competenze per aiutarli a trovare lavoro, aiutarli a creare un'impresa, offrire loro un migliore accesso ai finanziamenti e combattere la discriminazione, sono tutti aspetti fondamentali per il raggiungimento di questo obiettivo.

Mapa 4 Indice di variazione demografica nelle regioni NUTS 3, 2005-2015



4. LE CITTÀ COME FONTI DI OPPORTUNITÀ MA ANCHE DI SFIDE

Nonostante la crescente concentrazione di posti di lavoro nelle città, il numero di famiglie "a bassa intensità di lavoro" è il più elevato nelle città dell'UE-15. Il rischio di povertà o esclusione sociale nell'UE è sceso, tornando ai livelli precedenti alla crisi. Nell'UE-13 è persino inferiore a prima della crisi, ma nelle città, nei paesi e nei

sobborghi urbani dell'UE-15 rimane più elevato di prima. Questi dati mettono in evidenza l'esistenza di sacche di povertà⁴ anche nelle città relativamente ricche.

Le città sono più efficienti in termini di energia e impiego del territorio⁵ e offrono la possibilità di uno stile di vita a basse emissioni di carbonio. Al tempo stesso però l'inquinamento atmosferico con tutti i suoi effetti nocivi sulla salute umana continua a essere motivo di preoccupazione in numerose città europee.

L'adozione di strategie integrate può avere un impatto decisivo sulle città. Migliorando ad esempio il trasporto urbano è possibile ridurre il traffico, rendere le imprese più produttive e collegare i quartieri meno favoriti. Gli istituti d'istruzione superiore possono contribuire a integrare i migranti, promuovere l'innovazione e fornire le competenze mancanti nel mercato del lavoro locale. L'applicazione di soluzioni basate sulla natura, come ad esempio gli spazi verdi urbani, possono migliorare la qualità della vita e dell'aria e la biodiversità.

5. GLI INVESTIMENTI IN INNOVAZIONE, COMPETENZE E INFRASTRUTTURE SONO INSUFFICIENTI

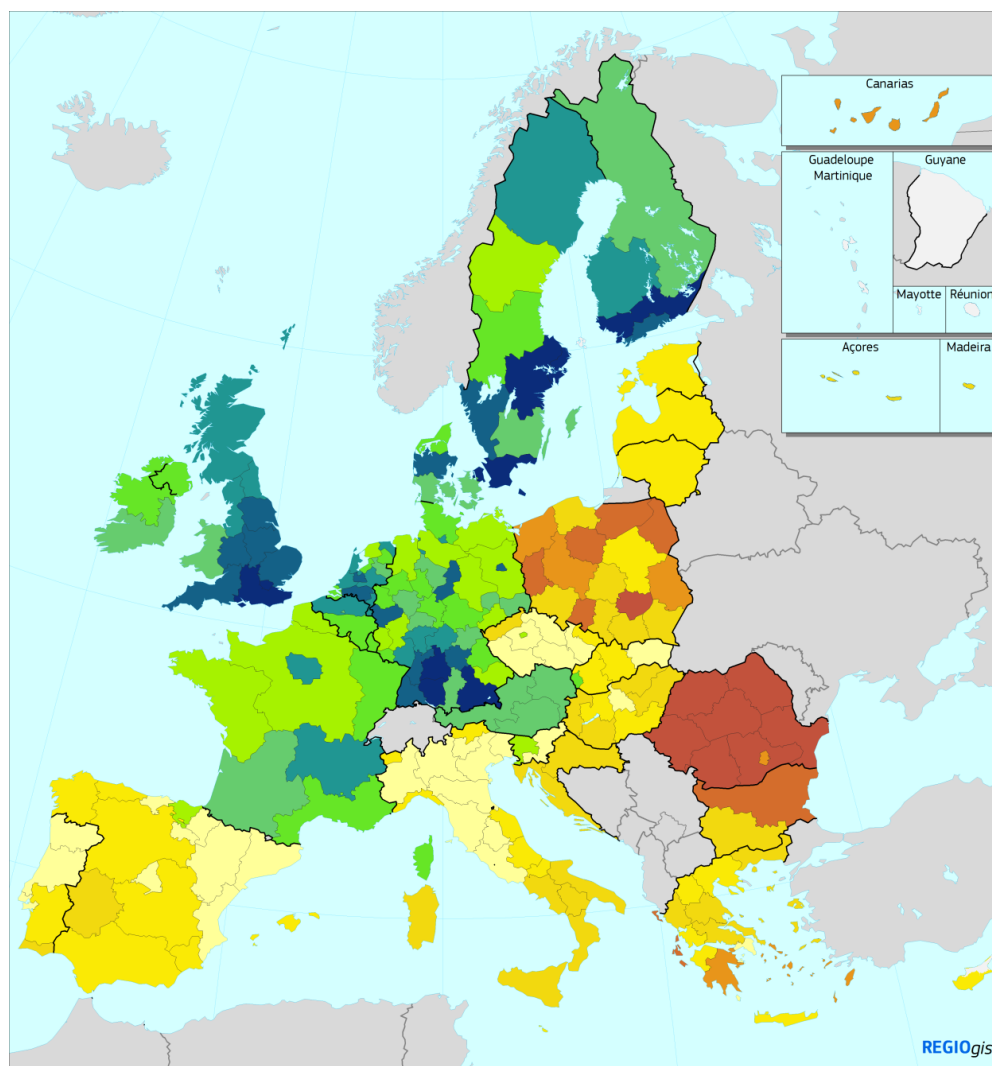
Nel complesso, l'innovazione nell'UE resta altamente concentrata in un numero limitato di regioni (cfr. la mappa 5). Negli Stati membri nord-occidentali, la qualità dei collegamenti interregionali, una forza lavoro altamente qualificata e un ambiente imprenditoriale attraente hanno consentito alle regioni limitrofe di beneficiare della loro vicinanza alle regioni interessate. Negli Stati membri meridionali e orientali i risultati in termini di innovazione sono scarsi e le regioni vicine ai centri di innovazione — principalmente le capitali — non traggono vantaggio dalla loro vicinanza. Questa situazione richiede politiche che colleghino imprese, centri di ricerca e servizi specializzati alle imprese presenti in tutte le regioni. Maggiori investimenti nelle competenze potrebbero contribuire a migliorare la crescita economica, riducendo il divario di competenze, e aiutare ad attenuare povertà, disoccupazione ed esclusione sociale.

Gli investimenti pubblici nell'UE sono ancora al di sotto del livello pre-crisi e in alcuni dei paesi più colpiti dalla recessione restano notevoli lacune. Saranno necessari ulteriori investimenti per completare la rete transeuropea di trasporto (TEN-T) e i collegamenti alla stessa. Tutte le famiglie dell'UE hanno accesso a servizi di base a banda larga, ma le reti di accesso di nuova generazione — molto più veloci delle precedenti — sono disponibili solo per il 40% dei residenti rurali rispetto al 90% di quelli urbani.

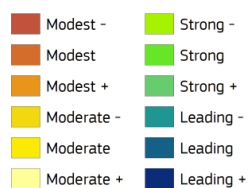
⁴ "Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa", Commissione europea - COM(2017) 206 final, 26.4.2017.

⁵ Commissione europea e UN-Habitat: Relazione sullo stato delle città europee, 2016.

Mapa 5 Prestazione dell'innovazione regionale, 2017



Regional innovation performance, 2017



Source: European Commission - Regional Innovation Scoreboard 2017

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

6. PER RIDURRE LE EMISSIONI DI GAS A EFFETTO SERRA OCCORRONO ULTERIORI INVESTIMENTI NEL SETTORE DELL'EFFICIENZA ENERGETICA, DELLE ENERGIE RINNOVABILI E DEI TRASPORTI A BASSE EMISSIONI DI CARBONIO

Sono stati compiuti sostanziali progressi nel limitare il consumo di energia e le emissioni di gas serra. Gli Stati membri, per la maggior parte, hanno raggiunto o sono vicini al raggiungimento dei loro obiettivi nazionali per il 2020 sulle emissioni di gas a effetto serra e sulle energie rinnovabili. In parte ciò è stato facilitato dalla crisi, che ha ridotto l'attività economica; l'attuale ripresa potrebbe quindi compromettere questi successi.

Raggiungere i più ambiziosi obiettivi dell'UE di una riduzione del 40% delle emissioni di gas serra e della quota del 27% di energie rinnovabili entro il 2030 richiederà un ulteriore sforzo. Il recente accordo sul clima (COP21) impegna anche i governi a valutare ogni 5 anni l'eventuale necessità di fissare obiettivi più ambiziosi.

Per raggiungere l'obiettivo UE di ridurre le emissioni di gas serra bisogna orientarsi verso un'energia più efficiente e trasporti più puliti e fare un uso più efficiente delle infrastrutture di trasporto esistenti. Le strade rimangono la modalità di trasporto predominante sia per i passeggeri che per le merci, perciò occorre adoperarsi maggiormente per incrementare l'uso della ferrovia e delle vie navigabili nonché dei trasporti pubblici⁶.

Il cambiamento climatico avrà effetti significativi su molte regioni dell'UE. Esso darà luogo a cambiamenti nell'ambiente cui spesso sarà difficile adattarsi e che richiederanno cospicui investimenti per rendere le regioni più resilienti alle conseguenze.

Lo stato dell'ambiente nell'UE è migliorato negli ultimi anni⁷. Ciononostante gli obiettivi ambientali chiave quali le energie rinnovabili, l'efficienza energetica, la qualità dell'aria e, in alcuni Stati membri, la depurazione delle acque reflue, restano disattesi.

7. COOPERARE E SUPERARE GLI OSTACOLI ATTRAVERSO LE FRONTIERE UE

L'UE ha sempre sostenuto la cooperazione territoriale, che ha svolto un ruolo cruciale sia nell'attenuare gli effetti negativi delle frontiere interne sia nell'offrire agli europei soluzioni innovative per quanto riguarda ricerca, questioni ambientali, trasporti, istruzione, energia, assistenza sanitaria, sicurezza e formazione. La cooperazione territoriale può anche aiutare i paesi e le regioni a trovare soluzioni a problemi comuni, tra cui quelli legati alle nuove sfide globali.

I programmi di cooperazione hanno contribuito ad ampliare l'economia basata sulla conoscenza in tutta l'Europa, potenziando la capacità di R&S e i trasferimenti di competenze tra regioni, stimolando gli investimenti nelle PMI e diversificando le economie locali. Hanno migliorato l'accessibilità attraverso le frontiere, la gestione comune delle risorse naturali e la tutela dell'ambiente.

Tuttavia, nonostante l'abbattimento di numerose barriere istituzionali e normative, le frontiere continuano a essere di ostacolo alla circolazione di beni, servizi, persone, capitali e idee. L'eliminazione di tali barriere potrebbe stimolare la crescita economica e migliorare l'accesso ai servizi nelle regioni interessate, ma aiuterebbe anche le economie europee a sfruttare appieno i vantaggi dell'integrazione⁸.

⁶ Commissione europea: "Valutazione 2016 dei progressi realizzati dagli Stati membri nel 2014 nel conseguimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica entro il 2020 [...]"- COM(2017) 56 final, 1.2.2017.

⁷ Agenzia europea dell'ambiente: L'ambiente in Europa: stato e prospettive nel 2015.

⁸ Politecnico di Milano (2017) *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions* [Quantificazione degli effetti degli ostacoli transfrontalieri giuridici e amministrativi nelle regioni frontaliere terrestri].

8. UNA MIGLIORE QUALITÀ DI GOVERNO E L'ATTUAZIONE DI RIFORME STRUTTURALI POTREBBERO STIMOLARE LA CRESCITA

Una scarsa qualità di governo ostacola lo sviluppo economico e riduce l'impatto degli investimenti pubblici, compresi quelli cofinanziati dalla politica di coesione (cfr. capitolo 4). L'efficienza di governo non è uguale in tutti gli Stati membri e anche all'interno di diversi Stati le disparità sono notevoli (cfr. Mappa 6). Migliorando le istituzioni si amplificherebbe l'impatto della politica di coesione.

L'adozione di riforme strutturali volte a migliorare la concorrenza, il contesto imprenditoriale, l'istruzione e le competenze⁹, i mercati del lavoro e i sistemi di protezione sociale può avere importanti vantaggi in termini di crescita della produttività e dell'occupazione. Ciò è particolarmente rilevante per le regioni e i paesi in cui la produttività ha registrato scarsi miglioramenti nell'ultimo decennio¹⁰. Tuttavia, le riforme che richiedono modifiche per lo più normative e amministrative senza investimenti, attualmente non sono collegate alla politica di coesione.

Da quanto emerge dalla relazione *Doing business*¹¹ i contesti imprenditoriali degli Stati membri differiscono molto tra loro. Essi possono inoltre variare all'interno degli stessi paesi in termini di efficienza fra le autorità locali.

Al fine di promuovere lo sviluppo e premiare le imprese più efficienti è essenziale bandire appalti pubblici aperti e trasparenti. Tuttavia, l'uso di procedure aperte, l'intensità della concorrenza e la velocità del processo decisionale nonché il rischio di corruzione varia sensibilmente tra le regioni.

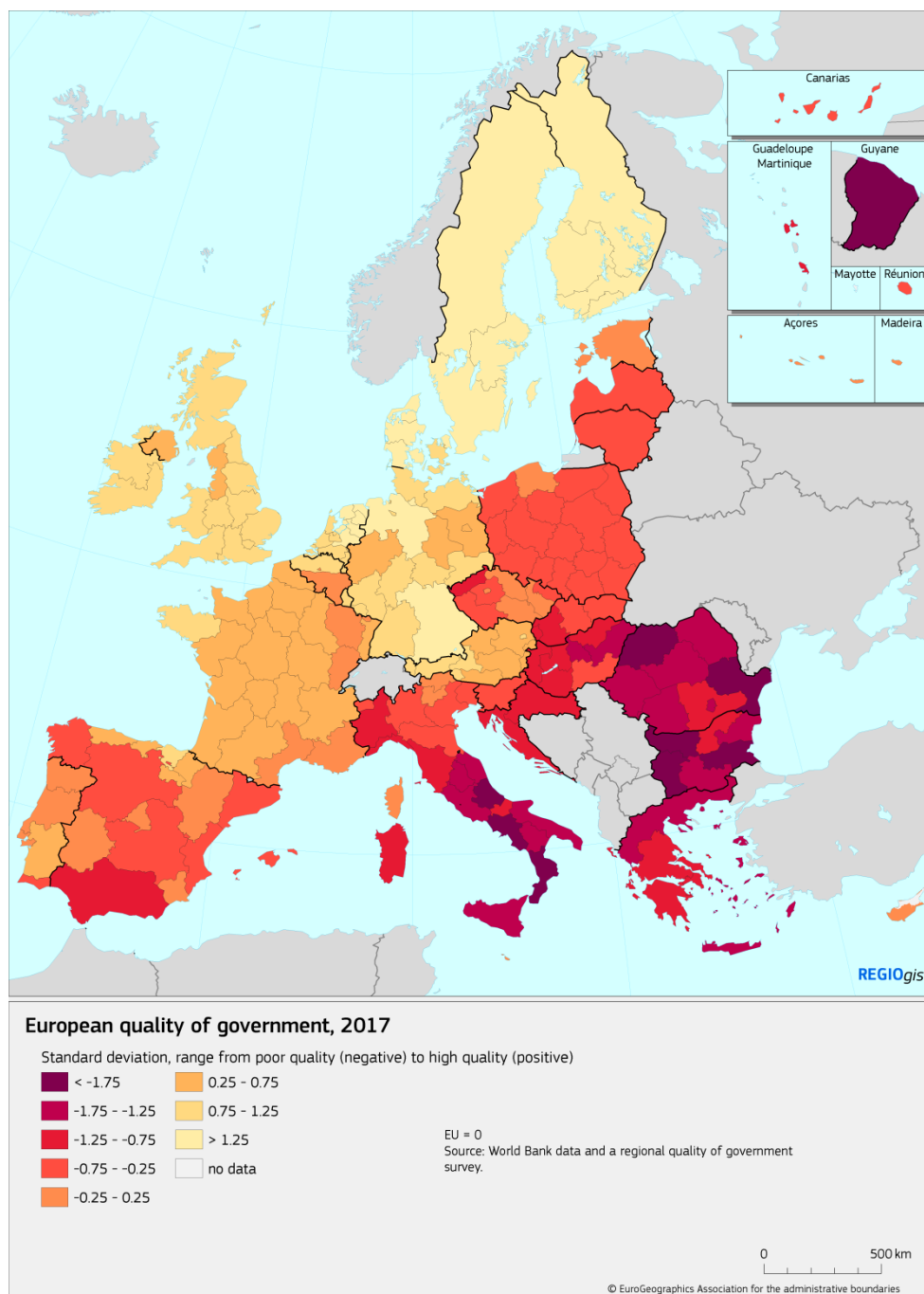
Per incrementare lo sviluppo economico e l'impatto della politica di coesione nelle regioni dell'UE si devono migliorare l'efficienza e la trasparenza delle istituzioni pubbliche nonché l'efficacia dei sistemi giudiziari. Occorrono inoltre riforme per ridurre gli ostacoli normativi e migliorare il funzionamento del mercato del lavoro.

⁹ "Una nuova agenda per le competenze per l'Europa", Commissione europea - COM(2016) 381 final, 10.6.2016.

¹⁰ "*Competitiveness in low-income and low-growth regions - The lagging regions report*" [Competitività nelle regioni a basso reddito e a bassa crescita - Relazione sulle regioni in ritardo di sviluppo] - SWD(2017) 132 final, 10.4.2017.

¹¹ Banca mondiale. 2017. *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*. [Fare impresa 2017: pari opportunità per tutti].

Mapa 6 Indice europeo della qualità di governo, 2017



9. L'INVESTIMENTO PUBBLICO NAZIONALE NON SI È ANCORA INTERAMENTE RIPRESO

L'economia dell'UE sta gradualmente riprendendosi da un lungo periodo di crisi caratterizzato da una sensibile contrazione degli investimenti in numerosi Stati membri e regioni. Gli investimenti totali in percentuale del PIL, calati durante la crisi, non sono quasi cresciuti da allora.

Man mano che l'economia dell'UE si è ripresa, il debito pubblico degli Stati membri ha iniziato a diminuire partendo da un picco dell'87%, ma è ancora ben al di sopra del livello del 58% registrato nel 2007. La pressione sulle finanze pubbliche dell'Unione europea ha compromesso gli investimenti pubblici, che sono scesi dal 3,4% del PIL nel 2008 al 2,7% nel 2016. In diversi Stati membri la riduzione delle spese a favore della

crescita è stata cospicua e potrebbe compromettere la possibilità di colmare le disparità nell'Unione europea in futuro, dal momento che la maggior parte di questi Stati membri ha un PIL pro capite inferiore alla media dell'UE.

Gli investimenti pubblici sono stati al centro dei negoziati sull'attuale quadro giuridico dei fondi SIE. Uno dei principali obiettivi era quello di migliorare la coerenza tra i fondi e la governance economica europea al fine di garantire che l'efficacia della spesa finanziata da tali fondi fosse sostenuta da sane politiche economiche.

Per questo motivo l'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede che la Commissione abbia i) la facoltà di richiedere modifiche ai programmi per affrontare le priorità di politica economica raccomandate dal Consiglio e ii) l'obbligo di sospendere i fondi nei casi in cui l'azione dello Stato membro finalizzata a risolvere un problema di disavanzo pubblico o squilibri macroeconomici eccessivi non sia efficace. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione valuta l'applicazione di tale articolo e spiega perché, in questo momento, la Commissione non ritiene necessaria una proposta legislativa intesa a modificarlo (cfr. capitolo 5).

10. IL RUOLO CHIAVE DELLA POLITICA DI COESIONE NEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI HA ARGINATO L'IMPATTO DELLA CRISI

La politica di coesione è la principale politica di investimento dell'UE che eroga finanziamenti pari all'8,5% degli investimenti di fondi pubblici nell'UE, una cifra che sale al 41% per l'UE-13 e a più del 50% per diversi paesi (cfr. grafico 1).

Tali investimenti aggiungono valore a livello europeo contribuendo:

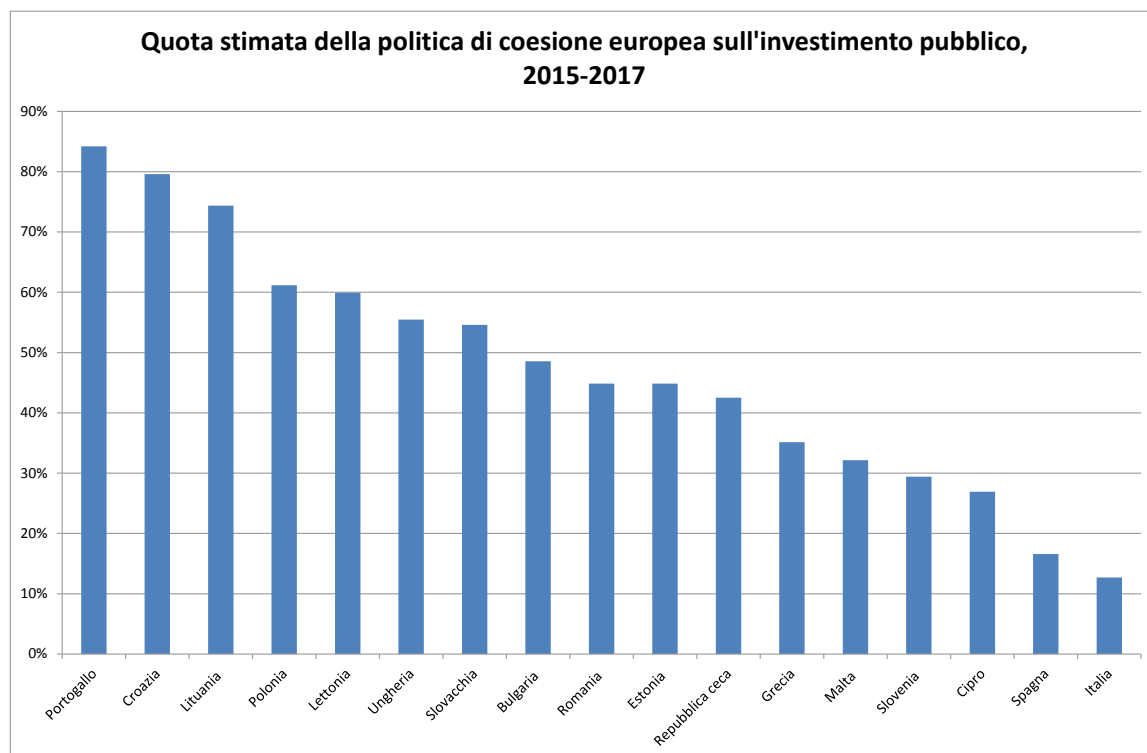
- all'**obiettivo del trattato di ridurre le disparità**, in particolare in termini di reddito pro capite e tenore di vita nonché inclusione sociale e opportunità di occupazione;
- ai **beni pubblici europei** quali innovazione e infrastrutture digitali, competenze, soluzione del problema del cambiamento climatico, riduzione del rischio di disastri, energia e transizione ecologica, assistenza sanitaria e investimenti sociali, trasporti pubblici e intelligenti;
- ai vantaggi in termini di **ricadute positive** nei paesi che non rientrano nell'obiettivo coesione grazie all'incremento degli scambi commerciali e ai programmi transfrontalieri, transnazionali e interregionali.

Il forte valore aggiunto della politica di coesione dell'UE è stato sottolineato in occasione del Forum sulla coesione svoltosi nel giugno 2017 da numerosi relatori, i quali hanno sottolineato il contributo prestato alle regioni meno sviluppate per recuperare i ritardi e a tutte le regioni per investire nelle priorità dell'Unione europea e affrontare le nuove sfide.

L'impatto della politica di coesione sulle economie dell'Unione è significativo e gli effetti degli investimenti si consolidano a lungo termine. Per i paesi dell'UE-12 (escludendo la Croazia), il modello QUEST calcola che gli investimenti per il periodo 2007-2013 abbiano fatto aumentare il loro PIL del 3% nel 2015 e che un risultato analogo si otterrà nel 2023 con gli investimenti per il periodo 2014-2020¹².

¹² Questa volta per l'EU-13, cioè compresa la Croazia.

Figura 1 I finanziamenti della politica di coesione come quota stimata degli investimenti pubblici, 2015-2017



Fonte: Eurostat e REGIO

Ciò ha contribuito ad una significativa convergenza del PIL pro capite in questi paesi¹³. Nell'UE-12 questa è passata dal 54% della media UE nel 2006 al 67% nel 2015. Inoltre i programmi per il periodo 2007-13 hanno condotto direttamente alla creazione di 1,2 milioni di posti di lavoro nelle imprese destinatarie del sostegno.

I paesi che non rientrano nell'obiettivo coesione beneficiano anch'essi delle ricadute positive generate dagli investimenti nei paesi beneficiari del Fondo di coesione sia direttamente (attraverso la vendita di beni d'investimento) sia indirettamente (attraverso un reddito più elevato e quindi un aumento degli scambi commerciali). Si calcola che entro il 2023 nei paesi che non rientrano nell'obiettivo coesione i programmi del periodo 2007-2013 aggiungeranno al PIL uno 0,12%, un quarto del quale è dovuto alle ricadute derivanti dalla spesa dei paesi beneficiari del Fondo di coesione. Questo effetto è particolarmente evidente nel caso di Austria e Germania grazie alle loro strette relazioni commerciali.

I programmi del periodo 2014-2020 prevedono di offrire sostegno a 1,1 milione di PMI, contribuendo così direttamente alla creazione di ulteriori 420 000 nuovi posti di lavoro¹⁴. I programmi intendono aiutare oltre 7,4 milioni di disoccupati a trovare lavoro e ulteriori

¹³ In standard di potere di acquisto. Il 2006 è stato scelto come anno di riferimento poiché è stato l'anno precedente ai programmi del periodo 2007-2013 nonché all'adesione della Bulgaria e della Romania. Il 2015 era l'anno più recente per queste serie di dati al momento della pubblicazione.

¹⁴ Il numero di nuovi posti di lavoro di questo periodo è inferiore rispetto all'ultimo periodo perché a) i posti di lavoro innovativi, sostenibili e ad alto valore aggiunto sono mirati e b) di norma, la cifra alla fine del periodo è sensibilmente superiore rispetto a quella stimata all'inizio dello stesso. Cfr. la comunicazione dal titolo "Rafforzare l'innovazione nelle regioni d'Europa: Strategie per una crescita resiliente, inclusiva e sostenibile" - COM(2017) 376 final, 18.7.2017.

2,2 milioni di persone entro sei mesi dal completamento dei percorsi formativi co-finanziati dagli stessi programmi. Offriranno inoltre a più di 8,9 milioni di persone la possibilità di acquisire nuove qualifiche.

L'economia digitale sta ricevendo finanziamenti significativi: 16 miliardi di EUR sono destinati allo sviluppo della pubblica amministrazione elettronica (e-government), ai servizi per le TIC e alle applicazioni per le PMI, alla banda larga ad alta velocità, alle reti intelligenti e ai sistemi di distribuzione di energia intelligenti, oltre che ai centri di dati su larga scala. Si prevede che, grazie a questi investimenti, ulteriori 14,5 milioni di famiglie avranno accesso alla banda larga.

La politica di coesione sta realizzando cospicui investimenti nella tutela dell'ambiente e nell'efficienza energetica. Si prevede di collegare ulteriori 17 milioni di persone a impianti di depurazione delle acque reflue e altri 3,3 milioni alle reti intelligenti; si offrirà altresì sostegno a 870 000 famiglie affinché possano ridurre il loro consumo di energia.

Inoltre, gli investimenti nel settore dei trasporti elimineranno le attuali strozzature, abbrevieranno la durata dei tragitti e favoriranno una maggiore diffusione di tram e metropolitane. I programmi intendono rinnovare più di 4 600 km di linee ferroviarie TEN-T, costruire 2 000 km di nuove strade TEN-T e costruire o migliorare 750 km di linee di tram e metropolitana.

La politica di coesione sta inoltre realizzando cospicui investimenti nell'infrastruttura sociale. Circa 6,8 milioni di bambini avranno accesso a scuole nuove o ammodernate e a strutture per l'infanzia, mentre 42 milioni di persone potranno usufruire di migliori servizi sanitari.

Per quanto riguarda i programmi di cooperazione territoriale, si prevede la partecipazione di 240 000 persone a iniziative di mobilità transfrontaliera e di 6 900 imprese e 1 400 istituti di ricerca a progetti di ricerca.

Diverse misure volte a migliorare la qualità degli investimenti sono state introdotte per il periodo 2014-2020:

- **Condizionalità ex ante**, ossia prerequisiti collegate ai programmi, che affrontano le principali strozzature del sistema responsabili di investimenti pubblici scarsamente efficaci. Grazie a questa misura sono state accelerate le riforme in corso e si è dato avvio a ulteriori riforme. È stata altresì rafforzata la capacità amministrativa di attuare le norme UE relative agli appalti pubblici, agli aiuti di stato, alla legislazione ambientale e alle strategie antidiscriminazione¹⁵.
- **Specializzazione intelligente**, che è attualmente la politica decentrata più completa in Europa nell'ambito dell'innovazione e dell'industria. Essa riunisce i principali soggetti — la comunità di ricerca, le imprese, gli istituti di istruzione superiore, le autorità pubbliche e la società civile — al fine di convogliare il sostegno in modo mirato, in base alle potenzialità locali e alle opportunità di mercato. L'obiettivo è quello di raggiungere la massa critica, creare innovazione e progredire lungo la catena del valore.

¹⁵ Commissione europea, *The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds* [Il valore aggiunto delle condizionalità ex ante nei Fondi strutturali e d'investimento europei], SWD(2017) 127 final, 31.3.2017.

- Una maggiore **attenzione ai risultati**, che significa che i programmi devono fissare obiettivi specifici, tradotti in indicatori di risultato chiari con obiettivi e parametri di riferimento. Dalle relazioni periodiche si evince se i programmi stanno raggiungendo i loro obiettivi e su una piattaforma online di dati aperti è possibile seguire gli indicatori chiave e controllarne i progressi. Vi è anche una riserva di efficacia che può essere sbloccata se si raggiungono gli obiettivi prefissati.

I finanziamenti stanziati per i progetti selezionati dai programmi del periodo 2014-2020 fino al luglio 2017 rappresentano il 39% del totale disponibile. Sebbene l'importo sia analogo a quello del periodo precedente, la lentezza dell'attuazione in passato impone la risoluzione dei problemi di semplificazione e capacità. È ancora troppo presto per monitorare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi, che saranno chiari solo dopo il completamento di un numero maggiore di progetti.

11. LA POLITICA DI COESIONE E IL FUTURO DELL'EUROPA

Il Libro bianco sul futuro dell'Europa¹⁶ ha avviato un dibattito sulla direzione in cui l'UE dovrebbe muoversi nei prossimi anni. Insieme ai suoi 5 documenti di riflessione, il Libro bianco analizza tre questioni principali tra loro collegate, relative alla politica di coesione:

- 1) In quali ambiti dovrebbe investire?
- 2) Quali dovrebbero essere le priorità negli investimenti?
- 3) In che modo si dovrebbe attuare la politica?

Queste domande sono riepilogate di seguito in relazione alle criticità individuate nel presente documento. Due importanti accordi di cui la politica di coesione deve tener conto sono l'accordo COP21 sul cambiamento climatico e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU per il 2030.

Il documento di riflessione della Commissione sul futuro delle finanze dell'Unione europea¹⁷ pone la questione se la politica di coesione debba investire al di fuori delle regioni meno sviluppate e di quelle transfrontaliere.

Fin dall'inizio la politica di coesione si è concentrata soprattutto sulle regioni meno sviluppate e sulla cooperazione territoriale. Ha inoltre investito in altri settori menzionati nel trattato, come ad esempio le zone in fase di transizione industriale, le zone rurali e le regioni ultraperiferiche. Ha investito anche in zone con alto tasso di disoccupazione e in aree urbane depresse. Per gli ultimi due periodi di programmazione, la politica di coesione ha interessato tutte le regioni.

La presente relazione mostra come l'impatto della globalizzazione, della migrazione, della povertà e della mancanza di innovazione, del cambiamento climatico, della transizione energetica e dell'inquinamento non si limiti alle regioni meno sviluppate.

¹⁶ "Libro bianco sul futuro dell'Europa - Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025", Commissione europea - COM(2017) 2025 final, 1.3.2017.

¹⁷ "Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE", Commissione europea - COM(2017) 358 final, 28.6.2017.

I futuri finanziamenti per la cooperazione transfrontaliera dovrebbero continuare a concentrarsi su settori con un particolare valore aggiunto per l'UE e risolvere i problemi transfrontalieri, come ad esempio le lacune e la mancanza di collegamenti in diversi settori strategici, compresi i trasporti. Andrebbero infine considerate anche la possibilità di mettere in comune i servizi pubblici nelle regioni frontaliere confinanti e la necessità di un potenziamento istituzionale¹⁸.

Il documento di riflessione sulle finanze dell'Unione europea afferma, più in generale, che tutti i finanziamenti dell'UE devono concentrarsi su settori in cui è possibile ottenere il più alto valore aggiunto dell'UE. Inclusione sociale, occupazione, competenze, ricerca e innovazione, cambiamento climatico, energia e transizione ambientale sono indicati come gli ambiti su cui deve concentrarsi la politica di coesione. Inoltre il documento di riflessione evidenzia altri settori sui quali la politica di coesione ha un impatto positivo, come ad esempio il sostegno alle PMI, l'assistenza sanitaria e l'infrastruttura sociale, i trasporti e l'infrastruttura digitale. Da ultimo, ma non meno importante, sottolinea la necessità di affrontare i fenomeni della migrazione e della globalizzazione.

Il documento di riflessione e la presente relazione sostengono entrambi che la scarsa qualità istituzionale compromette la competitività, riduce l'impatto degli investimenti e frena la crescita economica. Essi esortano inoltre a un'ulteriore enfasi sul miglioramento della qualità del governo, sull'attuazione di riforme strutturali e sul rafforzamento della capacità amministrativa. Sottolineano che potrebbe essere necessario rafforzare il collegamento con la governance economica e il semestre europeo per semplificare il sistema, renderlo trasparente e far sì che fornisca incentivi positivi all'attuazione di riforme concrete volte a promuovere la convergenza. Ciò potrebbe richiedere nuovi approcci, ad esempio mediante un miglior coordinamento degli strumenti a disposizione e un maggior coinvolgimento della Commissione. L'iniziativa per le regioni in ritardo¹⁹ conteneva diversi elementi positivi il cui utilizzo potrebbe essere esteso. La necessità di migliorare le istituzioni è dimostrata anche dalle richieste di vincolare l'erogazione dei fondi UE all'adesione della legislazione e delle istituzioni ai valori comuni dell'Unione europea.

Oltre alle questioni sollevate sopra circa la copertura territoriale e le priorità d'investimento, il documento di riflessione valuta una serie di alternative per migliorare l'attuazione della politica di coesione:

- un unico insieme di norme per i fondi esistenti garantirebbe investimenti più coerenti e semplificherebbe il lavoro dei beneficiari. Si potrebbe migliorare la coerenza anche adottando un corpus unico di norme per la politica di coesione e altri strumenti di finanziamento con programmi o progetti della stessa tipologia. In questo modo si otterrebbe una maggiore complementarità tra la politica di coesione e i finanziamenti per l'innovazione o le infrastrutture;
- il sistema di assegnazione dei fondi potrebbe essere rivisto aggiungendo criteri collegati alle sfide che l'Unione europea deve affrontare, dalla demografia e la

¹⁸ "Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE", Commissione europea - COM(2017) 534 final, 20.9.2017.

¹⁹ "Competitiveness in low-income and low-growth regions: The lagging regions report" [Competitività nelle regioni a basso reddito e a bassa crescita - Relazione sulle regioni in ritardo di sviluppo] - Commissione europea, SWD(2017) 132 final, 10.4.2017.

disoccupazione all'inclusione sociale e la migrazione, dall'innovazione al cambiamento climatico;

- si potrebbero innalzare i livelli di cofinanziamento nazionale della politica di coesione, al fine di calibrarli meglio ai diversi paesi e regioni e accrescere il senso di titolarità in relazione alla politica;
- una parte non assegnata dei finanziamenti potrebbe rendere la politica di coesione più flessibile e in grado di rispondere a nuove sfide più velocemente;
- l'obiettivo di una più rapida attuazione e di una transizione più fluida fra i periodi di programmazione potrebbe essere raggiunto adottando ad esempio norme più rigide sul disimpegno, abbreviando le procedure per la chiusura dei programmi, accelerando i processi di designazione delle autorità di gestione e i processi di programmazione e rendendoli più flessibili;
- si potrebbe potenziare la complementarità tra strumenti finanziari. Il coordinamento a monte, l'applicazione delle stesse norme e una più chiara delimitazione degli interventi potrebbero garantire la complementarità tra il Fondo europeo per gli investimenti strategici, il nuovo Fondo di fondi paneuropeo di venture capital e gli strumenti di prestito, garanzia e capitale azionario gestiti dagli Stati membri nell'ambito della politica di coesione;
- infine, la gestione della politica è diventata sempre più complessa. È quindi necessario un approccio molto più radicale di semplificazione dell'attuazione.

In un secondo momento, le parti interessate della politica di coesione e il grande pubblico saranno invitati a partecipare alla consultazione pubblica nel contesto della valutazione d'impatto. Nel maggio 2018, la Commissione prevede di adottare la proposta per il quadro finanziario pluriennale, seguita dalle proposte per la politica di coesione per il periodo successivo al 2020.