

**Bruxelles, 10 novembre 2022  
(OR. en)**

**14479/22**

**COH 106**

**NOTA**

---

|               |   |
|---------------|---|
| Origine:      | Presidenza  |
| Destinatario: | Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio  |
| Oggetto:      | Impatti a lungo termine della politica di coesione sulle regioni dell'UE<br>= Scambio di opinioni |

---

Nella sessione del Consiglio "Affari generali" dedicata alla politica di coesione del prossimo 22 novembre i ministri responsabili della politica di coesione sono invitati a discutere, sulla base del documento della presidenza riportato nell'allegato della presente nota, gli obiettivi e i principi fondamentali della politica di coesione per il futuro, le sfide che si porranno a tale politica in futuro e il modo migliore per affrontarle, come pure il valore aggiunto della politica di coesione rispetto ad altre politiche e strumenti dell'UE, nonché ai quadri nazionali, in vista della sua eventuale adattabilità agli stessi.

**Documento preparatorio**  
**per il Consiglio "Affari generali" dedicato alla politica di coesione**

La politica di coesione è una leva fondamentale per promuovere la convergenza a lungo termine all'interno dell'Unione europea (UE). Come sottolineato nell'ottava relazione sulla coesione, la politica di coesione ha contribuito efficacemente a colmare il divario economico tra le regioni e gli Stati membri meno sviluppati e quelli più sviluppati, in linea con il mandato dell'UE, sancito dal trattato sul funzionamento dell'UE, di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite.

<sup>1234</sup>**Periodo di programmazione 2007-2013**

Nel periodo di programmazione 2007-2013 sono stati investiti 346,5 miliardi di EUR per contribuire a ridurre le disparità tra le regioni, promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. Questi investimenti hanno fatto una vera differenza durante la crisi economica e finanziaria, quando i finanziamenti pubblici erano limitati, anche per le piccole e medie imprese (PMI), e quando era difficile trovare finanziamenti privati e creare posti di lavoro. Hanno permesso di far fronte alle disparità e determinato l'aumento del prodotto interno lordo (PIL).

- 
- 1 Presentazione – [Cohesion policy delivering benefits for citizens](#) (La politica di coesione apporta benefici ai cittadini) – Risultati principali per il periodo 2007-2013 (21.12.2016); Commissione europea, direzione generale della Politica regionale e urbana.
  - 2 [9 ways Cohesion Policy works for Europe – main results 2007-2013](#) (Nove modi in cui la politica di coesione opera per l'Europa – principali risultati 2007-2013) (7.10.2016); Commissione europea (DG REGIO).
  - 3 [WP1: Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund \(ERDF\) and the Cohesion Fund \(CF\)](#) (WP1: relazione di sintesi, valutazione ex post dei programmi della politica di coesione 2007-2013, incentrata sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e sul Fondo di coesione (FC)); Commissione europea, direzione generale della Politica regionale e urbana, direzione B – Politica, unità B.2 Valutazione e semestre europeo; 2016.
  - 4 [Where does the EU cohesion policy produce its impact? Simulations with a regional dynamic general equilibrium model](#) (Dov'è che la politica di coesione dell'UE fa la differenza? Simulazioni con un modello di equilibrio generale dinamico regionale); Philippe Monfort, Simone Salotti; Commissione europea, direzione generale della Politica regionale e urbana. Commissione europea - Centro comune di ricerca; WP 2/2021.

Si sono ottenuti risultati in tutti gli Stati membri e in tutte le regioni. Si prevede che entro il 2023 saranno generati 2,74 EUR di PIL supplementare per ogni euro investito a titolo della politica di coesione. Si stima che il rendimento dell'investimento della dotazione totale per il periodo 2007-2013 sarà pari a 1 000 miliardi di EUR di PIL supplementare entro il 2023 e, nel lungo periodo, genererà un rendimento positivo stimato a circa il 4 % annuo per l'insieme dell'UE. È stato creato un milione di posti di lavoro, pari a 1/3 della creazione netta di posti di lavoro nello stesso periodo. Gli investimenti della politica di coesione nel periodo 2007-2013 sono stati una fonte essenziale di finanziamento pubblico per molti Stati membri, arrivando in alcuni fino al 57 % degli investimenti di capitale pubblico. In particolare, grazie alla politica di coesione è stato possibile mantenere la continuità degli investimenti pubblici, soprattutto negli anni di crisi economica, evidenziando l'effetto stabilizzatore a lungo termine sugli investimenti della programmazione pluriennale nell'ambito della politica di coesione.

Nell'ottobre 2021 la Commissione europea (COM) ha pubblicato un documento di lavoro in cui esamina gli effetti macroeconomici dei programmi di politica di coesione per il periodo 2007-2013. L'impatto della politica di coesione è maggiore nei principali Stati membri beneficiari; tuttavia, nel lungo periodo è positivo anche negli Stati membri e regioni più sviluppati, sebbene questi ultimi siano contributori netti della politica. In ultima analisi, circa il 15 % dell'impatto sul PIL dell'UE deriva dagli effetti di ricaduta a livello internazionale, il che lascia pensare che la politica di coesione sia una soluzione a somma positiva e generi interconnessioni favorevoli tra le economie degli Stati membri. Gli effetti di ricaduta rivestono particolare importanza per i principali contributori della politica di coesione e costituiscono una quota significativa dell'impatto totale della politica.

A lungo termine, oltre il 45 % dell'impatto positivo nei paesi non ammissibili al Fondo di coesione proviene da investimenti effettuati negli Stati membri che beneficiano del Fondo. Per alcuni Stati membri, gli effetti di ricaduta costituiscono la principale fonte di benefici derivanti dalla PC. Questi risultati forniscono solide prove a sostegno del fatto che la politica di coesione sta apportando benefici in tutta l'UE in linea con gli obiettivi del trattato.

I principali risultati del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione sono i seguenti<sup>56</sup>:

---

<sup>5</sup> [Documento di lavoro dei servizi della Commissione: valutazione ex post del FESR e del Fondo di coesione per il periodo 2007-2013](#); Bruxelles, 19.9.2016, SWD(2016) 318 final.

<sup>6</sup> [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#) (La valutazione d'impatto RHOMOLO della politica di coesione 2014-2020 nelle regioni dell'UE); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Commissione europea, direzione generale della Politica regionale e urbana. Commissione europea - Centro comune di ricerca; WP 4/2022, 1<sup>a</sup> edizione.

- creazione diretta di circa 940 000 posti di lavoro, di cui 41 600 nel settore della ricerca e dello sviluppo;
- sostegno diretto a 400 000 PMI e creazione di 322 000 posti di lavoro nelle PMI;
- aumento pari a 3 900 megawatt della capacità di produrre energia rinnovabile;
- ambiente: 5,9 milioni di persone in più collegate a un approvvigionamento di acqua potabile pulita e 6,9 milioni di persone in più collegate a impianti nuovi o migliorati di trattamento delle acque reflue;
- infrastrutture (chilometri di strade/ferrovie di nuova costruzione o ammodernate, connettività internet, ecc.):
  - o 8 400 000 persone in più coperte da connessioni a banda larga;
  - o 4 900 chilometri di nuove strade costruite (principalmente autostrade), di cui quasi la metà sulla rete paneuropea TEN-T;
  - o ammodernamento di quasi 28 600 chilometri di strade, di cui i due terzi negli Stati membri dell'UE-12;
  - o ammodernamento di 3 900 chilometri di ferrovie, di cui quasi 1 600 chilometri negli Stati membri dell'UE-12.

Principali risultati quantitativi del Fondo sociale europeo (FSE)<sup>7</sup>:

- 98,7 milioni di partecipanti alla formazione finanziata dall'FSE e ad altre operazioni sostenute dallo stesso, equamente ripartiti tra inattivi (36 %), occupati (33 %) e disoccupati (30 %);
- oltre 30 milioni di impatti favorevoli, che aiutano le persone a operare un cambiamento positivo:
  - o 9,4 milioni di partecipanti hanno trovato lavoro, di cui almeno 300 000 come lavoratori autonomi;
  - o 8,7 milioni di persone hanno ottenuto una qualifica/un certificato;
  - o altri 13,7 milioni di persone hanno migliorato le proprie abilità e competenze, rafforzato le opportunità nel mercato del lavoro e beneficiato della formazione continua, ecc.

---

<sup>7</sup> [Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Valutazione ex post dei programmi FSE per il periodo 2007-2013](#); Bruxelles, 12.12.2016, SWD(2016) 452 final; pagina 4.

## Periodo di programmazione 2014-2020<sup>8</sup>

Le risorse stanziare per la politica di coesione nel periodo 2014-2020 sono state pari a circa 355 miliardi di EUR, vale a dire un'iniezione di risorse pari a circa lo 0,3 % del PIL dell'UE. Nel luglio 2022 la Commissione europea (COM) ha pubblicato un documento di lavoro in cui valuta l'impatto macroeconomico dei programmi di politica di coesione per il periodo 2014-2020. La simulazione basata sul modello RHOMOLO suggerisce che gli interventi della politica di coesione nel periodo 2014-2020 hanno avuto un impatto complessivamente positivo sull'economia dell'UE, che è aumentato nel corso del periodo di finanziamento raggiungendo l'apice nel 2021, quando il PIL dell'UE è stato superiore di quasi lo 0,4 % rispetto a quanto sarebbe stato in assenza della politica.

A livello regionale, l'impatto più elevato si riscontra nei principali Stati membri beneficiari. Negli Stati membri e regioni più sviluppati, l'impatto della politica è generalmente inferiore nel breve periodo. In effetti, per molte di queste regioni la politica fornisce un sostegno ridotto rispetto alle dimensioni delle loro economie. Tuttavia, nel lungo periodo l'impatto della politica aumenta perché, una volta terminati, i programmi non generano più costi, ma continuano a produrre benefici significativi. Col tempo l'impatto sul PIL diventa positivo in tutte le regioni. Il risultato per cui tutte le regioni dell'UE finiscono per beneficiare della politica è in parte dovuto ai forti effetti di ricaduta a livello territoriale che essa genera, grazie ai quali i programmi attuati in una determinata regione apportano benefici anche ad altre regioni, in particolare quelle che hanno forti legami commerciali con i beneficiari principali.

Dall'analisi emerge che la politica ha contribuito in misura significativa a ridurre o limitare l'aumento delle disparità regionali, sia a livello dell'UE che all'interno degli Stati membri.

---

<sup>8</sup> [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#) (La valutazione d'impatto RHOMOLO della politica di coesione 2014-2020 nelle regioni dell'UE); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Commissione europea, direzione generale della Politica regionale e urbana. Commissione europea - Centro comune di ricerca; WP 4/2022, 1<sup>a</sup> edizione.

La modellizzazione macroeconomica condotta dal Centro comune di ricerca (modello RHOMOLO) sull'FSE ha effetti positivi anche sull'economia nel suo complesso, oltre ai risultati diretti per i partecipanti alle operazioni dell'FSE<sup>9</sup>. Gli investimenti nell'occupazione e nella mobilità fino al 2018 si tradurrebbero nella creazione di 47 000 posti di lavoro nel lungo periodo e in un aumento del PIL dello 0,06 % rispetto allo scenario di base (2014). Ciò sarebbe dovuto agli impatti macroeconomici finali generati dagli investimenti in capitale umano e al miglioramento della produttività del lavoro, nonché ai cambiamenti strutturali che ne derivano. Il sostegno dell'FSE all'inclusione sociale dovrebbe incrementare il PIL dell'UE dello 0,037 % (pari a 4 miliardi di EUR) entro il 2023 e creare altri 127 000 posti di lavoro, mentre le operazioni in materia di istruzione e formazione dovrebbero determinare un aumento dello 0,16 % del PIL (18 miliardi di EUR) entro il 2023 rispetto allo scenario di base e creare circa 170 000 posti di lavoro supplementari. Tutti gli aumenti dovrebbero essere a lungo termine (fino al 2033), in quanto il PIL e l'occupazione dovrebbero ancora essere più elevati rispetto allo scenario di base.

A lungo termine, gli investimenti della politica producono rendimenti positivi notevoli, con un moltiplicatore del PIL su 25 anni pari a 2,7 o equivalente a un tasso di rendimento annuo di circa il 4 %.

Principali risultati per la politica di coesione:

- 5,4 milioni di persone hanno trovato lavoro grazie al sostegno dell'FSE e dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG);
- 236 500 nuovi posti di lavoro sono stati creati grazie al sostegno del FESR;
- 3,6 milioni di imprese beneficeranno dei progetti selezionati per il sostegno dei fondi SIE, di cui 3 milioni hanno già ricevuto un sostegno;
- l'efficienza energetica di oltre 359 000 famiglie è migliorata;
- 45,5 milioni di partecipanti hanno beneficiato dei progetti sostenuti dall'FSE e dall'IOG;
- 1 544 chilometri di ferrovie sono stati costruiti o ristrutturati tra il 2014 e la fine del 2020.

Questo conferma che CP produce risultati sul campo.

---

<sup>9</sup> [Documento di lavoro dei servizi della Commissione: valutazione relativa al sostegno dell'FSE 2014-2018 all'occupazione, alla mobilità dei lavoratori, all'inclusione sociale e all'istruzione e alla formazione](#); pag. 35, {SWD(2021) 11 final} Valutazione relativa al sostegno dell'FSE all'inclusione sociale. Si osservi che i dati si basano su dati relativi al periodo 2014-2018, pertanto, una volta ultimata, la valutazione ex post relativa all'FSE 2014-2020 fornirà dati più aggiornati. NB: i calcoli sono stati effettuati nel 2019, quindi prima delle crisi attuali.

Non solo la politica ha contribuito a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale nell'UE, ma ha anche dimostrato la propria adattabilità, in particolare convogliando 23 miliardi di EUR nell'ambito dei programmi esistenti per contrastare le sfide poste dalla pandemia, e ha aggiunto 50 miliardi di EUR di nuovi fondi attraverso REACT-EU al fine di contribuire al processo di ripresa delle regioni dell'UE gettando le basi per una loro maggiore resilienza.

Negli ultimi decenni la politica di coesione si è evoluta anche in termini di definizione delle modalità di governance dei programmi: la programmazione pluriennale, gli esercizi di valutazione periodici, il rafforzamento della logica di intervento associato a miglioramenti orientati ai risultati, unitamente a migliori modalità di funzionamento in materia di partenariati e governance multilivello, hanno reso più efficace l'attuazione dei programmi e dei progetti. Analogamente, il quadro per la politica di coesione è stato arricchito da requisiti per la creazione di una base strategica e di condizioni quadro adeguate per gli interventi, unitamente a legami rafforzati tra la politica di coesione e il quadro del semestre europeo.

### **Possibili prospettive**

Per quanto riguarda le tendenze future, risulta evidente che l'UE si trova ad affrontare una serie di sfide derivanti dai cambiamenti demografici e tecnologici, nonché dalle transizioni digitale e verde che assumeranno un ruolo di primo piano. È probabile che tali mutamenti creeranno nuove disparità, che a loro volta potrebbero compromettere la sostenibilità e la solidità del modello di sviluppo dell'UE. La politica da sola non può garantire che nessuno sia lasciato indietro, anche in termini di territori, ma può certamente apportare un contributo significativo alla coesione economica, sociale e territoriale, anche facendo in modo che le politiche nazionali e settoriali tengano conto di considerazioni spaziali e territoriali. La progettazione e l'attuazione della politica di coesione dovrebbero potersi basare su una combinazione solida ed efficace di politiche e strumenti a livello nazionale e dell'UE.

Quesiti per la discussione dei ministri:

- 1. Quali sono gli obiettivi e i principi fondamentali della politica, su cui in futuro non dovrebbero essere previsti compromessi?**
  - 2. Qual è il valore aggiunto della politica di coesione rispetto ad altre politiche e altri strumenti dell'UE e quadri nazionali? La politica dovrebbe essere adeguata rispetto ad altre politiche e altri strumenti al fine di sostenere ulteriormente la realizzazione dei suoi obiettivi fondamentali?**
  - 3. Quali sfide si prevede che la politica di coesione dovrà affrontare in futuro e come si può renderla più adatta per affrontarle?**
-