

dossier

XIX Legislatura

3 novembre 2023

**Riunione interparlamentare
della Commissione per lo
sviluppo regionale (REGI) del
PE “Il futuro della politica di
coesione: opportunità, sfide e
prossime tappe”**

Bruxelles, 7 novembre 2023



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare della Commissione per lo sviluppo regionale (REGI) del PE “Il futuro della politica di coesione: opportunità, sfide e prossime tappe”

Bruxelles, 7 novembre 2023

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA

EUROPEA

N. 54

N. 31



Servizio Studi

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - ✉@SR_Studi

Dossier n. 54

Servizio degli Affari internazionali -

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 4561 - affeuropei@senato.it



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06 6760 2145 - cdreue@camera.it - ✉@CD_europa - europa.camera.it.

Dossier n. 31

Servizio Studi – Dipartimento bilancio, tesoro e programmazione

TEL. 06-6760-2233 – st_bilancio@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

INTRODUZIONE.....1

**IL FUTURO DELLA POLITICA DI COESIONE: OPPORTUNITÀ, SFIDE
E PROSSIME TAPPE3**

La politica di coesione dell'UE 2021-20273

La politica di coesione in Italia7

Il dibattito sulla politica di coesione dell'UE post-2027.....14

THE FUTURE OF COHESION POLICY POST 2027: OPPORTUNITIES, CHALLENGES AND NEXT STEPS

TUESDAY,
7 November 2023
09:00 - 12:30 CET

MEETING ROOM: ANTALL 2Q2

EUROPEAN PARLIAMENT
BRUSSELS



REGI ICM

AGENDA

Interparliamentary
Committee Meeting

EUROPEAN PARLIAMENT - NATIONAL PARLIAMENTS

With the support of the Directorate
for Relations with National Parliaments

OPENING DEBATE

COHESION POLICY : ACHIEVEMENTS, CHALLENGES AND FUTURE

- 09.00 - 09.10 **Younous Omarjee**, Chair of the Committee on Regional Development of the European Parliament
- 09.10 - 09.20 **Elisa Ferreira**, European Commissioner for Cohesion and Reforms
- 09.20 - 09.30 **Mercedes Caballero Fernández**, Spanish Secretary General for European Funds, Ministry of Finance
- 09.30 - 10.40 **Open Debate with Members of National Parliaments and Members of the European Parliament**

10.40 - 11.00 **Coffee break**

IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF COHESION POLICY

- 11.00 - 11.10 **Emil Boc**, Chair of the Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget (COTER) of the Committee of the Regions, Co-rapporteur on CoR opinion on the future of Cohesion Policy
- 11.10 - 11.25 **Andrey Novakov and Marcos Ros Sempere**, Members of the European Parliament, Co-rapporteurs on the Common Provisions Regulation
- 11.25 - 11.35 **Peter Berkowitz**, Director, DG REGIO, European Commission
- 11.35 - 12.25 **Open Debate with Members of National Parliaments and Members of the European Parliament**

Closing remarks

- 12.25 - 12.30 **Younous Omarjee**, Chair of the Committee on Regional Development of the European Parliament

12.30 - 13.30

Networking Lunch

INTRODUZIONE

La **politica regionale** mira a realizzare la **coesione economica, sociale e territoriale**, che figura **tra gli obiettivi fondamentali dell'UE** (articolo 3 del Trattato sul funzionamento dell'UE - TFUE). In particolare, in base all'articolo 174 del TFUE, l'obiettivo è **ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni**. Un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

La **politica di coesione** costituisce il **principale strumento d'investimento dell'Unione**. I suoi principali **programmi** (Fondo sociale europeo plus, Fondo europeo per lo sviluppo regionale, Fondo di coesione e Fondo per una transizione giusta) sono **finanziati**, nel periodo di programmazione corrente 2021-2027, dal **Quadro finanziario pluriennale (QFP)** dell'UE e (alcuni di essi) anche da *Next Generation EU*. Si aggiunge, inoltre, la **quota di cofinanziamento nazionale**.

Le **proposte per la politica di coesione dell'UE post-2027** saranno con tutta probabilità presentate, dalla (nuova) Commissione europea, **all'inizio del 2025**, nel contesto della più ampia proposta concernente il prossimo QFP dell'UE. Di solito, infatti, il procedimento legislativo per definire il nuovo QFP - e gli stanziamenti massimi per le diverse politiche dell'Unione - è avviato circa due anni prima della fine del periodo di finanziamento, al fine di garantire alle Istituzioni europee un tempo congruo per negoziare e conseguire un accordo.

Un **primo dibattito** sul futuro della politica di coesione dell'UE è tuttavia **già cominciato**, anche su iniziativa della Commissione europea. Il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo hanno risposto all'iniziativa della Commissione. Si discute, in particolare, di come la politica di coesione, continuando a perseguire i suoi obiettivi principali di rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e di riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, dovrà e potrà modificarsi e modernizzarsi tra l'altro per **rispondere più efficacemente alle sfide ambientali, digitali e**

demografiche e più in generale per **sostenere la crescita e l'occupazione nei territori** e particolare nelle **aree svantaggiate**.

Dopo una **sintetica descrizione della dotazione finanziaria** a supporto della politica di coesione dell'UE per il periodo 2021-2027, con un **focus specifico sull'Italia**, il presente dossier segnala i **primi importanti sviluppi del dibattito sulla politica di coesione post-2027**.

Per approfondimenti, si veda il [dossier](#) "*The future of EU cohesion policy. The emerging debate*" dei servizi di ricerca e documentazione del Parlamento europeo.

IL FUTURO DELLA POLITICA DI COESIONE: OPPORTUNITÀ, SFIDE E PROSSIME TAPPE

La politica di coesione dell'UE 2021-2027

La **politica di coesione dell'UE 2021-2027** dispone complessivamente di risorse pari a **392 miliardi di euro** (a prezzi correnti), circa un terzo del bilancio totale dell'UE, che sono erogati attraverso i **seguenti fondi**:

1) il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR, [regolamento \(UE\) 2021/1058](#))**, che è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino (**articolo 176 TFUE**);

2) il **Fondo di coesione (FC, [regolamento \(UE\) 2021/1058](#))**, che è istituito per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti (**articolo 177 TFUE**) negli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media dell'Unione, ovvero: Bulgaria, Cechia, Estonia, Grecia, Croazia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia (**non l'Italia**);

3) il **Fondo sociale europeo plus (FSE+, [regolamento \(UE\) 2021/1056](#))**, che ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale (**articolo 162 TFUE**). Rappresenta il **principale strumento dell'Unione europea per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali** e fornisce inoltre risorse specifiche per la ripresa delle società ed economie europee dopo la crisi pandemica;

4) il **Fondo per la giusta transizione (JTF)**, istituito dal [regolamento \(UE\) 2021/1056](#) (circa **19,2 miliardi di euro** in parte finanziati da *Next Generation EU*). Si tratta di un nuovo strumento della politica di coesione utilizzato per concedere **sovvenzioni** a favore della diversificazione economica dei **territori maggiormente colpiti dalla transizione climatica**. Per ottenere i finanziamenti a loro disposizione, gli Stati membri devono elaborare uno o più **Piani territoriali per una transizione giusta** al fine di individuare i

territori più colpiti e i loro fabbisogni di investimento. L'**Italia** ha individuato le aree di **Taranto** e del **Sulcis Iglesiente** come destinatarie delle risorse a sua disposizione (**937 milioni di euro**, equivalenti al 5,4% dei fondi disponibili).

Vanno anche aggiunte le risorse della **nuova iniziativa REACT-EU (50,6 miliardi di euro**, tutti tramite *Next generation EU*), specificamente adottata, per gli **anni 2021-2022**, per assegnare **risorse supplementari** volte a rafforzare l'economia e l'occupazione nelle regioni maggiormente colpite dalla pandemia COVID-19, e del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (**FEAMPA**), uno dei fondi strutturali dell'UE. Si veda anche il [regolamento \(UE\) n. 2021/1060](#), recante le **disposizioni comuni** su otto fondi dell'UE, tra cui quelli destinati alla coesione.

Nell'ambito dei suddetti 392 miliardi di euro, **369 miliardi** circa (da FESR, FSE+, Fondo di coesione e JTF) sono destinati all'obiettivo "**Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita**", mentre **9 miliardi** di euro all'obiettivo "**Cooperazione territoriale europea**" (Interreg, da FESR, per un **totale di circa 378 miliardi di euro**. Inoltre, circa 11,3 miliardi saranno trasferiti al Meccanismo per collegare l'Europa, un sistema di sostegno alle infrastrutture dei trasporti, e 2,5 miliardi invece avranno lo scopo di finanziare le funzioni tecniche e di supporto dei programmi.

Nella tabella che segue è riportata la **ripartizione tra gli Stati membri** delle risorse UE complessivamente destinate ai **fondi per la coesione**, ai sensi delle decisioni UE n. [2021/1131](#) (riparto risorse FESR, FSE+ e Fondo di coesione nell'ambito dell'obiettivo «Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita») e dell'obiettivo «Cooperazione territoriale» e n. [2021/1129](#) (riparto JTF).

(milioni di euro -prezzi correnti)

	Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita - IOC"					Fondo Transizione Giusta (JTF)		Obiettivo "Cooperazione territoriale"	TOTALE
	Fondo coesione	FESR e FSE Plus				Obiettivo IOC	Strumento europeo ripresa		
		Regioni meno sviluppate	Regioni in transizione	Regioni più sviluppate	Regioni ultra periferiche (*)				
Belgio		122,7	1.185,6	1.012,2	-	80,0	102,6	375,8	2.878,9
Bulgaria	1.266,2	7.708,1	658,5	-	-	567,1	728,0	136,0	11.063,9
Cechia	6.365,3	6.876,8	6.169,0	81,6	-	718,8	922,7	312,0	21.446,2
Danimarca	-	-	82,1	178,5	-	39,0	50,0	259,1	608,7
Germania	-	-	9.461,0	7.979,0	-	1.084,9	1.392,8	1.021,7	20.939,4
Estonia	820,2	-	2.195,2	-	-	155,0	198,9	58,3	3.427,6
Irlanda	-	-	251,9	652,2	-	37,0	47,5	294,5	1.283,1
Grecia	3.023,4	15.435,8	1.860,7	-	-	363,4	466,5	128,7	21.278,5
Spagna		18.099,8	11.522,1	4.398,1	673,1	380,4	488,3	697,4	36.259,2
Francia	-	1.981,9	10.818,2	2.261,3	683,7	451,0	579,0	1.111,5	17.886,6
Croazia	1.182,4	7.338,3	-	-	-	81,4	104,5	187,6	8.894,2
Italia	-	30.087,9	1.528,4	9.533,7	-	450,8	578,8	951,2	43.130,8
Cipro	178,3	-	689,1	-	-	44,3	56,8	37,4	1.005,9
Lettonia	1.038,7	3.203,9	-	-	-	84,0	107,7	49,9	4.484,2
Lituania	1.418,7	4.558,0	-	42,8	-	119,7	153,6	83,4	6.376,2
Lussemburgo	-	-	-	29,7	-	4,1	5,2	29,1	68,1
Ungheria	2.602,2	18.767,8	-	99,1	-	114,3	146,7	259,7	21.989,8
Malta	165,2	-	598,8	-	-	10,2	13,1	23,2	810,5
Paesi Bassi	-	-	189,5	730,5	-	272,8	350,3	380,1	1.923,2
Austria	-	-	46,4	884,6	-	59,4	76,3	220,5	1.287,2
Polonia	9.283,1	57.687,1	4.485,6	157,0	-	1.684,7	2.162,7	569,6	76.029,8
Portogallo	3.399,3	17.677,8	778,1	380,0	157,4	98,0	125,8	139,3	22.755,7
Romania	3.537,7	25.185,0	-	124,0	-	936,9	1.202,8	374,0	31.360,4
Slovenia	718,2	1.722,0	-	543,2	-	113,3	145,4	75,3	3.317,4
Slovacchia	1.613,0	10.501,7	-	20,0	-	201,0	258,0	224,2	12.817,9
Finlandia	-	-	881,5	151,0	460,0	203,9	261,8	163,3	2.121,5
Svezia	-	-	152,0	1.229,4	187,7	68,2	87,5	357,7	2.082,5
Coop. Interreg.	-	-	-	-	-	-	-	552,3	552,3
TOTALE	36.612,0	226.954,6	53.553,6	30.487,9	2.161,9	8.423,3	10.813,5	9.072,7	378.079,5

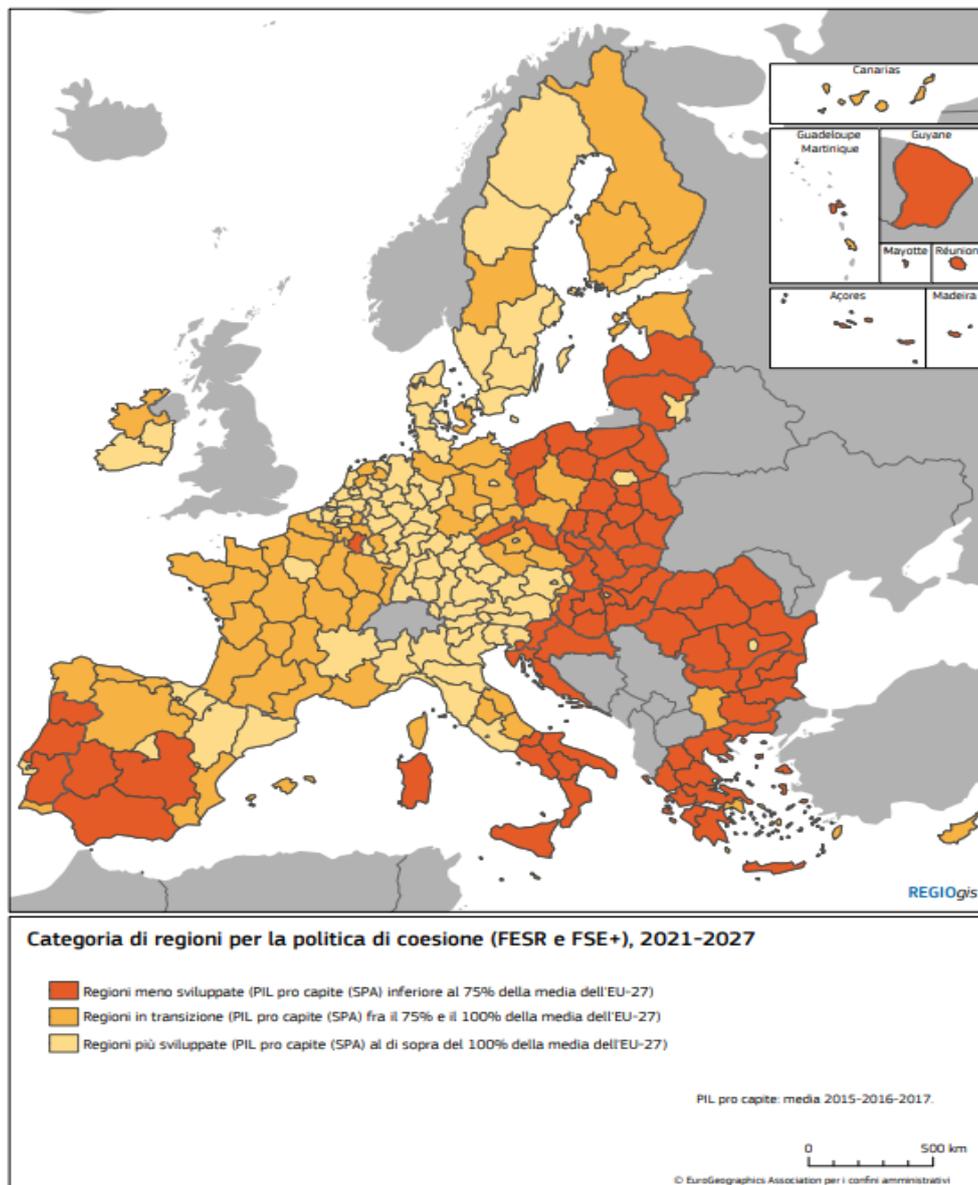
(*) L'Unione Europea (UE) conta 9 regioni ultraperiferiche, o scarsamente popolate, geograficamente molto distanti dal continente europeo. Si tratta di Guyana francese, Guadalupa, Martinica, Mayotte, Isola della Reunion e Saint-Martin (Francia), Azzorre e Madeira (Portogallo) e Isole Canarie (Spagna).

Fonte: Decisioni Commissione europea.

Le risorse del FESR e dell'FSE+ destinate all'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" sono assegnate a tre tipi di regioni di livello NUTS 2:

- **regioni meno sviluppate**, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE a 27 (circa **227 miliardi** di euro);
- **regioni in transizione**, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 100% della media del PIL dell'UE a 27 (circa **53,5 miliardi** di euro);
- **regioni più sviluppate**, il cui PIL pro capite è superiore al 100% della media del PIL dell'UE a 27 (circa **30,5 miliardi** di euro).

Circa **2,1 miliardi di euro** sono inoltre assegnati a finanziamenti supplementari per le **regioni ultraperiferiche**.



Sono inoltre aumentati (rispetto al periodo 2014-2020) i **tassi di cofinanziamento** (la percentuale di un investimento che gli Stati membri possono ricevere dall'UE): 40% per le regioni più sviluppate; 50% per le regioni più sviluppate che erano regioni in transizione o il cui prodotto interno lordo (PIL) pro capite era inferiore al 100% nel periodo 2014-2020; 60% per le regioni in transizione; 70% per le regioni in transizione meno sviluppate nel periodo 2014-2020 e 85% per le regioni meno sviluppate.

Il quadro degli interventi per il periodo 2021-2027 è stato concordato dalla Commissione europea e dai Governi di ciascun Paese membro e si articola in: un **Accordo di partenariato**, che stabilisce le priorità di investimento, l’allocazione delle risorse nazionali e dell’Unione Europea tra i settori e i programmi prioritari, e il coordinamento tra i fondi a livello nazionale; vari **Programmi Operativi (nazionali e regionali)** che traducono i documenti strategici in concrete priorità d’investimento corredate da obiettivi chiari e misurabili.

Per **approfondimenti** sulla politica di coesione UE 2021-2027 si veda la seguente [pagina web](#) della Commissione europea. Più nello specifico delle risorse europee complessive e di quelle assegnate a ciascuno Stato membro, si veda invece la seguente [pagina web](#), sempre della Commissione europea, nonché il sito “[cohesiondata](#)”.

La politica di coesione in Italia

Le risorse per la coesione 2021-2027

L'[Accordo di Partenariato](#) tra **Italia** e **Commissione europea** relativo al ciclo di programmazione 2021-2027 è stato approvato con [Decisione di esecuzione C\(2022\) 4787 del 15 luglio 2022](#) e firmato il 19 luglio 2022.

L'impostazione strategica dell'Accordo di partenariato è in particolare articolata su **5 Obiettivi strategici di policy**, corrispondenti a quelli individuati dal Regolamento (UE) 2021/1060, declinati nell'Accordo di Partenariato sulla base delle esigenze del nostro Paese: 1. Un’Europa più intelligente; 2. Un’Europa più verde; 3. Un’Europa più connessa; 4. Un’Europa più sociale e inclusiva; 5. Un’Europa più vicina ai cittadini.

Ad essi si aggiunge l'ulteriore **obiettivo specifico del citato Fondo transizione giusta (JTF)** che è indirizzato alle due aree del Mezzogiorno dove si concentrano le attività di produzione ad alta intensità di carbonio: l'area del Sulcis Iglesiente in Sardegna e l'area funzionale di Taranto in Puglia.

Nell'Accordo di partenariato si ribadisce che le azioni promosse attraverso i Fondi europei sono **complementari** rispetto a quelle finanziate con il [Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#) e agli investimenti nazionali del [Fondo per lo Sviluppo e la Coesione \(FSC\)](#).

Per l'attuazione della politica di coesione 2021-2027, l'**Accordo di partenariato italiano** considera oltre **75 miliardi** di euro a prezzi correnti, composti da **42,7 miliardi** di euro di **contributo UE**, tra FESR, FSE+, JTF e FEAMPA, e da **32,4 miliardi** di euro di **contributo nazionale di cofinanziamento**.

Fondo	Valore dei programmi	Di cui contributo UE	Di cui contributo nazionale
FESR ¹	44.216,11	26.341,32	17.874,78
FSE+	28.639,94	14.808,62	13.831,32
JTF	1.211,28	1.029,59	181,69
FEAMPA	987,29	518,22	469,07
Totale	75.054,62	42.697,75	32.356,87

La programmazione prevede la realizzazione di numerosi [Programmi](#) cofinanziati a valere sui Fondi Strutturali:

- **10 Programmi nazionali (PN)** gestiti dalle **Amministrazioni centrali** (compreso il JTF), ai quali si aggiunge 1 ulteriore PN finanziato dal FEAMPA;
- **38 Programmi regionali (PR)** gestiti dalle **Regioni**, a valere sui due Fondi FESR e FSE+;
- **10 Programmi Interreg**, riguardanti la Cooperazione territoriale europea.

Nel complesso, ai **10 Programmi Nazionali** sono riservati **25,575 miliardi** di euro, considerando sia il finanziamento europeo (per 14,8 miliardi) che il cofinanziamento nazionale (10,8 miliardi). Considerando anche il Programma Nazionale finanziato dal FEAMPA, cui è assegnato circa 1 miliardo di euro, si raggiunge un totale di risorse per i PN pari a circa 26,6 miliardi di euro.

Una quota più ampia di risorse, pari a **48,492 miliardi di euro**, è destinata ai **Programmi Regionali**, promossi da tutte le Regioni e le Province Autonome, di cui 27,4 miliardi di risorse europee e circa 21,1 miliardi di cofinanziamento nazionale.

Escludendo la quota riservata alla Cooperazione Territoriale Europea (CTE), le **risorse europee e nazionali** dei Fondi per la coesione del ciclo 2021-2027 si distribuiscono come segue tra le **tre tipologie di regioni**: regioni **meno sviluppate**: circa **46,6 miliardi** di euro;

regioni in **transizione**: circa **3,6 miliardi** di euro; regioni **più sviluppate**: circa **23,9 miliardi** di euro.

Lo stato di attuazione dei Fondi strutturali del ciclo di programmazione 2014-2020

Secondo i dati forniti dal [Bollettino di monitoraggio](#) della Ragioneria generale dello Stato, alla data del **30 giugno 2023** le risorse finanziarie complessivamente derivanti dai **Fondi SIE** (FESR, FSE, FEASR e FEAMP) destinate alla realizzazione di interventi di sviluppo socioeconomico ammonta complessivamente a **94,7 miliardi** di euro, di cui **63,6 miliardi di contributo UE**.

(In milioni di euro)

Fondo	Risorse programmate	Di cui contributo UE	Di cui contributo nazionale
FESR	38.407,02	28.577,74	9.829,28
FSE	27.450,21	20.152,20	7.298,01
FEASR	27.878,38	14.349,75	13.528,63
FEAMP	979,50	537,26	442,23
Totale	94.715,50	63.616,925	31.098,15

Le tavole successive – riprese dal medesimo Bollettino di monitoraggio fornito dalla **Ragioneria generale dello Stato** – riportano le informazioni sullo **stato di utilizzo** dei fondi strutturali (quota europea + cofinanziamento nazionale) alla data del **30 giugno 2023**, con riferimento agli **impegni** e ai **pagamenti** rispetto alle risorse disponibili.

Sulle **risorse complessivamente programmate (65,8 miliardi)**, comprensive del REACT-EU, lo stato di attuazione dei Fondi strutturali si attesta, per ciò che attiene agli **impegni** complessivamente assunti, ad un valore pari al **90,3%** delle risorse programmate. Il livello dei **pagamenti** ha raggiunto **oltre 42,7 miliardi**, corrispondenti a circa il **64,9% delle risorse programmate**. Il FESR mostra uno stato di avanzamento appena superiore rispetto ai programmi del FSE.

Stato attuazione per fondo strutturale (comprensive delle risorse del REACT-EU) al 30 giugno 2023					
(In milioni di euro)					
Fondo	Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
FESR*	38.407,02	39.132,14	27.502,83	101,89%	71,61%
FSE**	27.450,21	20.331,37	15.220,08	74,07%	55,45%
Totale	65.857,64	59.463,51	42.722,91	90,29%	64,87%

I **dati** sullo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 al **30 giugno 2023**, che emergono dal Sistema nazionale di monitoraggio (BDU), evidenziano un **ritardo** nell'avanzamento finanziario dei Programmi Operativi - peraltro già ribadito dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, nella sua [Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale - programmazione 2014-2020](#) (Doc. XXVII, n. 4), presentata al Parlamento il 21 febbraio scorso - con una **spesa ancora da realizzare nel 2023 (ultimo anno di spesa dei fondi 2014-2020**, in base alle regole europee di disciplina della programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE) **di circa 23 miliardi** sugli oltre 65,8 miliardi programmati.

La **tabella** che segue riepiloga lo **stato di avanzamento finanziario** dei **Programmi attuativi dei fondi strutturali 2014-2020, POR e PON, per categoria di regione**, con riferimento agli **impegni** e ai **pagamenti** rispetto alle risorse disponibili, nonché del **PON IOG (giovani)**, dei Programmi CTE (Cooperazione Territoriale) e dei **fondi del REACT-EU**.

Stato attuazione Fondi strutturali (FESR e FSE) per categoria di regione e tipologia di Programma al 30 giugno 2023						
(In milioni di euro)						
Categoria di Regione	Tipologia Programma	Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
In transizione	PON	951,00	874,84	665,59	91,99%	69,99%
	POR	1.918,82	1.754,40	1.323,47	91,43%	68,97%
Meno sviluppate	PON	13.130,67	12.274,54	9.186,38	93,48%	69,96%
	POR	17.595,30	18.641,30	12.416,87	105,94%	70,57%
Più sviluppate	PON	2.760,50	2.485,86	1.999,14	90,05%	72,42%
	POR	13.194,94	13.476,05	11.494,13	102,13%	87,11%
Totale Fondo IOG		940,10	746,79	638,86	79,44%	67,96%
Totale REACT EU		14.374,78	8.338,99	4.283,74	58,01%	29,80%
Totale PO CTE		991,54	870,74	714,73	87,85%	72,11%
Totale Generale		65.857,24	59.463,52	42.722,91	90,29%	64,87%

Confrontando i dati di avanzamento finanziario dei POR tra categorie di regioni, si registra un **ritardo** delle regioni **meno sviluppate e in transizione**, in termini di pagamenti, con percentuali intorno al 69-70%, inferiori di **circa 17 punti percentuali** rispetto alle regioni più sviluppate, che hanno raggiunto, in media, oltre l'87% dei pagamenti.

Particolarmente modesto risulta ancora l'avanzamento finanziario dell'Iniziativa **REACT-EU**, con pagamenti intorno al **30% delle risorse programmate (4,3 miliardi** su quasi 14,4 miliardi complessivi), essendo stata avviata soltanto nel 2021.

Anche nel confronto tra i Paesi dell'Unione europea, i dati forniti dalla **Commissione Europea (Cohesion Open Data Platform** – rilevazione a **giugno 2023**) rispetto allo stato di attuazione della politica di coesione **collocano l'Italia** al secondo posto per ammontare di risorse assegnate, ma al **penultimo** in termini di implementazione, davanti alla Spagna, con una percentuale di spesa pari al **68 per cento** delle risorse programmate, contro una **media europea dell'82 per cento**.

La risorse nazionali per la coesione. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione

Il **Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)** è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo **strumento finanziario nazionale principale** attraverso cui vengono **attuato le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale** e la rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dell'articolo 119, comma 5, Costituzione e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il Fondo ha carattere **pluriennale**, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei **Fondi strutturali dell'Unione europea**, garantendo l'unitarietà e la **complementarietà** delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi comunitari.

L'intervento del Fondo è destinato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi.

La **legge di bilancio 2021** (legge n. 178 del 2020), all'**articolo 1, comma 177**, ha disposto una **prima assegnazione** di risorse aggiuntive in favore del

Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di **programmazione 2021-2027**, nell'importo di **50 miliardi** destinate esclusivamente a sostenere interventi per lo sviluppo, volti a ridurre i **divari socio-economici e territoriali** tra le diverse aree del Paese.

La legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021), in Seconda Sezione, ha disposto un rifinanziamento del FSC di **23,5 miliardi**. A seguito di successivi rifinanziamenti, la **dotazione del FSC** per il periodo 2021-2027 ha raggiunto l'importo di **75,8 miliardi**.

Tale cifra tiene conto del fatto che è stato deciso di **anticipare nel PNRR** la programmazione nazionale del FSC 2021-2027 per una quota pari a circa **15,6 miliardi** di euro, al fine di accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti del Piano. Tali **risorse sono reintegrate nella disponibilità del Fondo** su disposizione dell'art. 2 del [decreto-legge n. 59/2021](#), che istituisce il cosiddetto Fondo Complementare al PNRR, così da garantirne la **piena addizionalità**.

La disciplina del Fondo attribuisce al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) il compito di ripartire la dotazione del FSC, con proprie deliberazioni, tra le Amministrazioni titolari degli interventi, secondo una chiave di riparto che ne prevede la destinazione dell'**80 per cento** delle relative risorse **a favore del Mezzogiorno** e del **20 per cento alle aree del Centro-Nord**.

L'articolo 1, comma 178, della legge di bilancio 2021 prevede, inoltre, che la dotazione finanziaria relativa al ciclo di programmazione 2021-2027 sia impiegata in coerenza anche con le politiche di investimento e di riforma previste nel [Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza](#) (PNRR), nonché con le missioni previste nel Piano Sud 2030, fermi restando i principi di complementarietà e addizionalità.

Gli interventi finanziati dal Fondo sono attuati utilizzando, in una **prima fase**, lo strumento del **Piano Sviluppo e Coesione** (PSC), predisposto per ciascuna Amministrazione titolare di risorse, articolato in **12 aree tematiche**, in analogia agli obiettivi tematici della programmazione del Fondo Strutturali Europei.

In base alle **nuove disposizioni** introdotte dall'**articolo 1 del decreto-legge n. 124/2023** – che ha **integralmente riformulato** la disciplina relativa alla **programmazione** e alla **gestione del Fondo Sviluppo e coesione 2021-2027** – gli interventi finanziati con le risorse del Fondo saranno attuati **non più mediante i "Piani Sviluppo e Coesione"**, predisposti **da ciascuna**

Amministrazione titolare di risorse del Fondo ed articolati per **aree tematiche**, bensì attraverso appositi **Accordi per la coesione**, che saranno definiti tra il **Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e ciascun Ministro interessato** ovvero tra il **Ministro** e ciascun **Presidente di regione o di provincia autonoma**.

Per un approfondimento sulle misure introdotte dal **decreto-legge n. 124 del 2023** – approvato in prima lettura con modificazioni dalla Camera e attualmente in corso di esame per la conversione al Senato – in relazione alla disciplina del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2021-2027, si rinvia allo specifico [dossier](#) curato dai Servizi Studi di Camera e Senato, in particolare alle schede di lettura relative agli articoli da 1 a 6, contenute nel Capo I del decreto-legge.

Nelle more della definizione dei Piani di sviluppo e coesione per la programmazione 2021-2027 (ora sostituiti dagli Accordi per la coesione), una quota parte delle risorse per il ciclo 2021-2027 è **già stata utilizzata** per il **finanziamento di interventi** introdotti da **specifiche disposizioni di legge**, con corrispondente riduzione dell'importo del Fondo, o mediante "**preallocazioni**", che saranno poi **formalizzate da delibere del CIPRESS**.

In dettaglio, le assegnazioni di risorse del FSC 2021-2027 operate da specifiche **disposizioni legislative di spesa** hanno finora ridotto la dotazione del FSC per complessivi **14,8 miliardi** di euro, cui si aggiungono **ulteriori 1,8 miliardi** di euro di **preallocazioni di risorse**, la cui effettiva assegnazione è rinviata a successive delibere del CIPRESS.

Con **delibere CIPRESS**, invece, sono state finora disposte **ulteriori assegnazioni** di risorse del FSC 2021-2027 per complessivi **11,1 miliardi** di euro.

Inoltre, ai sensi di quanto disposto dall'art. 56, comma 2, del decreto-legge n. 50 del 2022 (cd Aiuti), **6 miliardi** di euro del FSC 2021-2027 sono da considerarsi al momento **indisponibili**, nelle more della conclusione della ricognizione del valore complessivo delle risorse FSC 2014-2020 da porre a copertura del taglio previsto dall'art. 58, comma 4, lettera *f*, del medesimo decreto-legge.

Infine, il CIPRESS, con delibera n. 25 del 3 agosto 2023 (non ancora pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*) ha approvato la "*proposta di imputazione programmatica della quota regionale relativa al Fondo sviluppo e coesione 2021-2027*", in ciò anticipando quanto previsto nel nuovo comma 178, lettera b), come riformulato dall'articolo 1 del decreto-legge n.124/2023. La suddetta imputazione alle Regioni/Province Autonome è pari

complessivamente a **circa 32,4 miliardi** di euro, **comprensivi di assegnazioni già disposte** come anticipazione alle regioni (circa **3 miliardi**) con **precedenti delibere CIPRESS** e con **norme di legge**.

Considerando, dunque, le **nuove assegnazioni** disposte con la citata delibera del **3 agosto 2023** (per circa **29,4 miliardi** di euro), le **risorse del FSC 2021-2027 ancora disponibili** risulterebbero pari a circa **12,8 miliardi** di euro.

Da ultimo, per quanto riguarda lo **stato di avanzamento** della programmazione del **Fondo per lo sviluppo e la coesione del ciclo 2014-2020**, il [Bollettino di Monitoraggio](#) periodico pubblicato dalla Ragioneria generale dello Stato (Ispettorato Generale Rapporti finanziari con l'Unione Europea) – evidenzia che, alla data del **30 aprile 2023**, sul totale delle risorse dei Piani sviluppo e coesione (PSC) pari a **81,2 miliardi** (comprensivo di risorse FSC 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020), risultano **impegni per 40,7 miliardi**, con una percentuale di avanzamento del **50,1%**, e **pagamenti per 21,7 miliardi**, con una percentuale di avanzamento del **26,7%**.

Il dibattito sulla politica di coesione dell'UE post-2027

Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale e il Gruppo di specialisti di alto livello sul futuro della politica di coesione

Nell'ottava [relazione](#) sulla coesione economica, sociale e territoriale, presentata a febbraio 2022, la Commissione europea ha lanciato il **dibattito sulla coesione post-2027**. Ha proposto una riflessione su **come la politica di coesione dovrebbe evolversi ed adeguarsi per rispondere alle sfide** di un mondo che sta cambiando velocemente.

La Commissione si chiede, in particolare, come la politica di coesione può, ad esempio: **sostenere le transizioni verde e digitale; rispondere alle sfide demografiche; evitare che sorgano nuove disparità o si inaspriscano quelle esistenti**; portare innovazione a tutte le regioni, promuovere un'efficace cooperazione transfrontaliera e rafforzare i legami tra città e zone rurali; promuovere meglio l'inclusione sociale e la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, delle persone con disabilità, dei giovani, dei lavoratori poco qualificati, dei migranti e delle minoranze etniche, e delle persone che vivono in zone svantaggiate.

In sostanza, la Commissione si interroga su come la politica di coesione futura può **continuare a svolgere il suo ruolo di motore forte della "macchina della convergenza" dell'Europa.**

A giudizio della Commissione la politica di coesione può assicurare gli europei in **tre modi**: in primo luogo, offrendo loro una **prospettiva economica positiva per la loro regione**; in secondo luogo, dando **risposta alle loro preoccupazioni sulla qualità della vita, le opportunità di impiego e l'inclusione sociale**; e in terzo luogo, garantendo che i **costi e i benefici** del superamento delle nuove sfide siano condivisi in maniera **equa**. Per farlo, continua la Commissione, occorre individuare le risposte migliori a queste nuove cause di disparità, rafforzando il ruolo delle regioni e tenendo conto dell'impatto territoriale delle politiche orizzontali dell'UE. In linea con l'obiettivo del Pilastro europeo dei diritti sociali di una convergenza sociale verso l'alto, la Commissione ritiene che **dovrebbe essere avviato un ampio dibattito politico** all'insegna di questi temi, **per contribuire alla definizione della politica dopo il 2027**:

- **affrontare le nuove cause di disparità**, garantendo una **transizione equa**. Il passaggio a un'economia circolare e climaticamente neutra, la protezione dell'ambiente, il ripristino della natura e la riduzione dell'inquinamento genereranno molti vantaggi, ma i costi dovrebbero essere distribuiti in maniera equa;

- **rafforzando la resilienza e la capacità di reazione agli shock asimmetrici**. La pandemia ha sottolineato la necessità di una politica di coesione che sia in grado di rispondere agli shock imprevisti, in particolare a quelli legati alla globalizzazione e ai cambiamenti tecnologici;

- **aiutando le regioni a rispondere ai cambiamenti demografici**;

- **affrontando la pressione sulla democrazia e sui suoi valori**. Gli strumenti territoriali volti a coinvolgere gli attori locali delle città, delle zone rurali, delle aree costiere e delle isole nonché il principio di partenariato proprio della politica di coesione possono aiutare ad affrontare la pressione che grava sulla democrazia aumentando la titolarità delle politiche europee;

- **rafforzare il ruolo delle regioni nella costruzione del futuro dell'Europa**: creando nuove prospettive economiche per le regioni meno sviluppate e periferiche;

- **integrando l'innovazione in tutte le regioni**;

- **rafforzando la cooperazione transfrontaliera e interregionale**;

- **rafforzando i collegamenti** tra le regioni urbane e quelle rurali e il ruolo delle città più piccole nel sostenere le zone rurali;
- rispondendo alle **necessità delle regioni lasciate indietro**. Alcune regioni devono far fronte alle conseguenze di cambiamenti strutturali che hanno ridotto le fonti tradizionali di occupazione, provocando uno squilibrio tra domanda e offerta di competenze e un degrado ambientale e creando trappole di sviluppo. Tali zone si trovano spesso in paesi o regioni a reddito medio. Per integrare queste comunità nella più ampia economia nazionale e regionale servono politiche mirate coerenti con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali;
- razionalizzando ulteriormente l'attuazione della politica di coesione a favore dei beneficiari e rafforzando il ruolo della politica di coesione per sbloccare gli **investimenti pubblici e privati** nelle transizioni verde, digitale e demografica. La politica di coesione può svolgere un ruolo maggiore nell'incoraggiare gli investimenti a livello regionale, cittadino e locale, facendo leva sulle risorse del settore privato e favorendo gli adeguamenti istituzionali necessari;
- aumentando gli **investimenti nelle persone lungo tutto l'arco della vita**;
- rafforzando le **complementarità all'interno di altre politiche dell'UE**. Occorre dare una dimensione regionale specifica a nuovi settori di intervento, quali le interdipendenze strategiche, la politica sociale per il clima e le alleanze industriali europee, nei quali la politica di coesione potrebbe assumere una rilevanza particolare.

Gruppo di lavoro di specialisti di alto livello sul futuro della politica di coesione

La Commissione ha pertanto istituito un **Gruppo di lavoro di specialisti di alto livello sul futuro della politica di coesione**, che riunisce rappresentanti del mondo accademico, politici nazionali, regionali e locali, partner socioeconomici e rappresentanti della società civile. Il gruppo **pubblicherà le sue conclusioni strategiche e raccomandazioni all'inizio del 2024**.

Le conclusioni del Consiglio dell'UE

Il **2 giugno 2022** il **Consiglio dell'UE** ha approvato [conclusioni](#) concernenti l'ottava relazione della Commissione sulla politica di coesione

europea. Riguardo al futuro della politica di coesione, il Consiglio in particolare ritiene che gli investimenti dovrebbero orientarsi verso le opportunità di crescita offerte dalle **transizioni verde e digitale**, al fine di evitare nuove disparità e raccomanda di prestare maggiore attenzione ad alcune regioni a reddito medio che sono in fase di stagnazione o sono in recessione da molti anni.

Più nello specifico della coesione *post-2027*, il Consiglio afferma di **attendere con impazienza di aprire una riflessione** sul futuro della politica di coesione dopo il 2027, al fine di elaborare un **insieme di norme più semplice ed efficace** ed evitare la tendenza a moltiplicare i fondi.

Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea: ottava relazione sulla coesione

Con riferimento all'ottava relazione della Commissione sulla coesione, il **15 settembre 2022 il Parlamento europeo** ha adottato una [risoluzione](#) sulla coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea.

Tra l'altro il Parlamento europeo ritiene che la riflessione sul futuro della politica di coesione post 2027 imponga di continuare a **tenere conto delle durature conseguenze socioeconomiche che la Brexit comporta per le regioni dell'UE**. Inoltre, chiede di **considerare il declino demografico**, che è più pronunciato nelle regioni rurali e il fatto che, entro il 2050, il 50% della popolazione dell'Unione vivrà in una regione in cui la popolazione è in via di diminuzione e di invecchiamento. È probabile che tali sviluppi si **ripercuotano sul potenziale di crescita e sull'accesso ai servizi nelle zone rurali**. Tenuto conto dell'invecchiamento della popolazione, è fondamentale per il Parlamento europeo **coinvolgere le generazioni più giovani** nel futuro sviluppo delle loro regioni

Il Parlamento europeo ritiene infine che in futuro le autorità urbane debbano avere accesso diretto ai finanziamenti dell'UE.

Il parere del Comitato europeo delle regioni

Il Comitato europeo delle regioni sta preparando un [parere](#) sul **futuro della politica di coesione dopo il 2027**, che dovrebbe essere votato e adottato nella sessione plenaria di fine novembre 2023.

La bozza di parere tra l'altro ritiene che le **priorità e le risorse** corrispondenti per la politica di coesione debbano **evolvere** per il periodo successivo al 2027, in modo che non vi siano dubbi circa il suo ruolo di pietra angolare del progetto europeo e di principale strumento di investimento dell'UE per conseguire la coesione economica, sociale e territoriale a lungo termine. Sottolinea inoltre che si dovrebbero utilizzare **nuovi indicatori** complementari a quello attuale basato sul PIL per definire l'ammissibilità alla politica di coesione; ciò dovrebbe avvenire nell'arco di un periodo di dieci anni, per consentire di evidenziare le traiettorie delle regioni, anche a livello intraregionale, e per fornire una **nuova definizione di "disparità regionali"**, tenendo conto in particolare delle regioni che si trovano in una trappola dello sviluppo, per il prossimo periodo di programmazione. Ritiene che lo sviluppo di un quadro di valutazione delle vulnerabilità dei territori sia essenziale per avviare un dibattito strategico su come utilizzare la futura politica di coesione per rispondere a tali vulnerabilità; eventuali indicatori aggiuntivi dovranno sostenere le finalità politiche dell'UE ed essere obiettivi e comparabili a livello regionale.

Come **principi generali** della futura politica di coesione la bozza di parere in particolare:

- raccomanda con forza che il **modello di gestione concorrente, la governance multilivello e il principio di partenariato rimangano i principi guida della politica di coesione per il periodo successivo al 2027**;
- sottolinea inoltre che qualsiasi strumento futuro della politica di investimento, compreso un possibile strumento di follow-up del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), dovrebbe basarsi su tali principi ed essere attuato in regime di gestione concorrente, in linea con i principi di sussidiarietà e di governance multilivello condivisa;
- è convinta che, in linea con il principio del "non nuocere alla coesione", la Commissione dovrebbe **riesaminare la governance** dei futuri programmi gestiti a livello centrale per garantire che il loro impatto sia maggiormente in linea con le esigenze dei territori e tenga meglio conto della loro diversità, e per assicurare un migliore accesso a tali programmi da parte degli enti locali e regionali;
- ricorda che il **principio di sussidiarietà** è uno dei principali elementi costitutivi del progetto dell'UE e dovrebbe essere debitamente rispettato nell'attuazione dei fondi, soprattutto per quanto riguarda le competenze degli enti locali e regionali in conformità dell'articolo 5 TUE;

- sottolinea la necessità di razionalizzare e allineare la complessa terminologia utilizzata in relazione alla politica di coesione, il che costituisce un presupposto fondamentale per migliorarne la visibilità e la titolarità nel periodo successivo al 2027, rendendola **di più facile utilizzo sia per i beneficiari che per le autorità di gestione** e di audit e per i cittadini dell'UE in generale;

- sottolinea l'importanza e i potenziali vantaggi di definire un **approccio più globale alla misurazione dei benefici della politica di coesione che combini indicatori qualitativi e quantitativi e indicatori che vadano oltre il PIL** (quali l'indice di progresso sociale nell'UE, l'indice di vulnerabilità ai cambiamenti climatici o il reddito disponibile delle famiglie) sia nella progettazione che nell'attuazione dei fondi connessi alla politica di coesione; insiste sul fatto che tale politica non può essere presentata solo in termini quantitativi, facendo ad esempio riferimento al tasso di assorbimento dei fondi;

- sottolinea la necessità di **comunicare meglio ai cittadini**, a livello locale, regionale, nazionale e dell'UE, i risultati della politica di coesione, alla luce dei molteplici vantaggi che ne deriveranno, tra cui un impatto positivo sulla fiducia nelle istituzioni dell'UE.