



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.11.2011
COM(2011) 776 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Settima relazione intermedia sulla coesione economica, sociale e territoriale

{SEC(2011) 1372 definitivo}

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Crescita intelligente.....	4
2.1.	Istruzione e formazione.....	4
2.2.	Ricerca e innovazione	5
2.3.	Società digitale	6
2.4.	Città creative: poli di innovazione	7
3.	Crescita sostenibile.....	8
3.1.	Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse	8
3.2.	Città sostenibili.....	9
4.	Crescita inclusiva	10
4.1.	Occupazione.....	10
4.2.	Povertà ed esclusione	11
4.3.	Città inclusive: il paradosso urbano	12
5.	Conclusione.....	13

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Settima relazione intermedia sulla coesione economica, sociale e territoriale

1. INTRODUZIONE

Nel giugno 2010, il Consiglio europeo ha approvato la strategia Europa 2020, la strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Le autorità regionali e locali possono dare un contributo determinante a tale strategia mediante le azioni che ricadono nelle loro responsabilità. Questo aspetto è particolarmente importante negli Stati membri più decentrati o federali.

Come evidenziato da una serie di studi recenti¹, il coinvolgimento delle autorità regionali nelle politiche europee può aumentarne la relativa efficienza. Un approccio integrato regionale o basato sul territorio può essere più efficace per politiche con forti esternalità e in paesi dove si riscontrano considerevoli disparità interne. Un approccio di questo tipo, tuttavia, richiede una forte capacità amministrativa e istituzionale e la presenza delle giuste condizioni quadro nazionali.

Nella quinta relazione sulla coesione², la Commissione ha proposto di rafforzare ulteriormente la dimensione regionale e urbana della politica di coesione e il suo principio di partenariato. Il dibattito pubblico successivo ha mostrato un chiaro sostegno a tali cambiamenti³. I regolamenti per il periodo 2014-2020 presentati dalla Commissione il 6 ottobre 2011 mostrano come verranno attuati tali cambiamenti⁴.

La politica di coesione è un meccanismo di realizzazione determinante per Europa 2020⁵, con una lunga tradizione di elaborazione e attuazione di programmi regionali e urbani integrati, in cooperazione con le autorità regionali e locali, gli attori economici, le parti sociali e la società civile. Essa può fornire a Europa 2020 il sostegno attivo delle autorità regionali e locali necessario alla sua riuscita.

La presente relazione intermedia valuta come, nel contesto della politica di coesione, le regioni e le città possano contribuire ai tre tipi di crescita previsti dalla strategia Europa 2020. Essa calcola la distanza delle città e delle regioni dagli obiettivi nazionali per il 2020 proposti all'interno dei programmi nazionali di riforma. Tale distanza dagli obiettivi dipende dalle disparità in seno al paese, dall'ambizione del programma nazionale di riforma (PNR) e dalla prevista velocità di cambiamento.

¹ An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, F. Barca, 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_it.htm e The balance between sectoral and integrated approaches and the involvement of sub-national levels in EU Member States, http://ec.europa.eu/regional_policy/information/studies/index_it.cfm#2.

² Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_it.cfm.

³ SEC(2011) 590 http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/5cr_result_sec2011590.pdf.

⁴ Cfr. COM(2011)615 http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1.

⁵ Cfr. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM (2010) 2020, http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index_it.htm.

La presente analisi non implica il fatto che tutte le regioni possano o debbano conseguire la totalità dei propri obiettivi nazionali o dell'Unione. Per alcune regioni, la distanza dall'obiettivo è semplicemente troppo grande da colmare. Inoltre, in riferimento ad alcune questioni, il conseguimento dello stesso obiettivo da parte di tutte le regioni non è realistico o auspicabile. Per esempio, la R&S è fortemente concentrata, in parte grazie ai vantaggi del raggruppamento della ricerca. Tuttavia, la concentrazione della povertà e dell'esclusione implica una grande quantità di conseguenze negative.

In breve, i programmi della politica di coesione devono selezionare le proprie priorità di investimento tenendo in considerazione la situazione di partenza di una regione o di una città in relazione agli obiettivi nazionali per il 2020 nonché identificare le concentrazioni da promuovere e quelle da combattere.

2. CRESCITA INTELLIGENTE

L'obiettivo della crescita intelligente è il miglioramento dell'istruzione, la promozione della R&S e dell'innovazione e il passaggio a una società digitale. Investendo nell'istruzione, nella formazione, nella ricerca e nell'innovazione, l'economia dell'UE può diventare più produttiva e mantenere o aumentare la propria quota di mercato globale. Ciò, a sua volta, può contribuire ad aumentare i posti di lavoro e a migliorarne la qualità.

2.1. Istruzione e formazione

Il capitale umano è uno dei fattori determinanti della crescita regionale⁶. Livelli elevati di istruzione favoriscono l'innovazione, giacché facilitano la rapida diffusione e il celere assorbimento di nuove conoscenze e tecniche. Lo sviluppo regionale è pertanto strettamente connesso alla capacità di creare, trattenere e attrarre il capitale umano, che a sua volta è collegato alla qualità dei suoi istituti d'istruzione e alle opportunità di formazione permanente. Gli investimenti nell'istruzione e nella formazione devono andare di pari passo con le riforme politiche, come quelle previste nella strategia in materia di istruzione e formazione ET 2020.

Lo sviluppo e l'attrazione del talento (imprenditoriale)⁷ sono diventati una fonte fondamentale di crescita, dato che possono stimolare l'ambiente innovativo e portare alla creazione, in una regione, di imprese più innovative e a crescita elevata⁸.

L'obiettivo di Europa 2020 è di innalzare al 40% entro il 2020 la quota delle persone di età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di una laurea. Attualmente, solo una regione su cinque dell'UE ha conseguito tale obiettivo. Gli Stati membri si sono posti obiettivi che variano dal 26% al 60%. Le regioni ammissibili nell'ambito dell'obiettivo "competitività regionale e occupazione (RCE)" fanno registrare il risultato migliore (una su tre), le regioni in transizione⁹ ottengono un risultato nella

⁶ Cfr. Regional outlook , Parigi, OCSE, 2011.

⁷ Cfr. Sesta relazione intermedia: Regioni creative e innovative COM (2009) 295.

⁸ Questo è il nuovo indicatore in tema di innovazione di Europa 2020.

⁹ Le regioni in "phasing in" e quelle in "phasing out" sono state raggruppate come regioni in transizione, in quanto entrambe le categorie ricevono un sostegno transitorio.

media (una su quattro) mentre le regioni dell'obiettivo convergenza evidenziano risultati scarsi (una su venti).

La percentuale della popolazione in possesso di un'istruzione superiore tende a essere più elevata nelle capitali e nelle regioni limitrofe, molte delle quali hanno già raggiunto l'obiettivo di Europa 2020. La distanza dall'obiettivo nazionale è significativa in molte regioni del Portogallo, della Slovacchia e della Germania (cfr. scheda informativa 1).

La variazione del capitale umano tra le regioni all'interno di uno Stato membro è spesso più ampia rispetto a quella esistente tra gli Stati membri stessi. Pertanto, le strategie nazionali devono essere integrate da politiche regionali. Una recente relazione lascia intendere che possa essere più efficace delegare alle regioni¹⁰ un maggior numero di decisioni in materia di sviluppo del capitale umano.

Europa 2020 intende ridurre a meno del 10% il tasso di abbandono scolastico. La percentuale è significativamente più elevata nella maggior parte delle regioni dell'Europa meridionale. Per contro, è di molto inferiore in Polonia, Slovenia, Slovacchia, Austria e Repubblica ceca. La distanza dall'obiettivo nazionale è maggiore nelle regioni spagnole e portoghesi e in alcune regioni della Grecia, dell'Italia e della Bulgaria. Relativamente a questo obiettivo, le regioni di convergenza fanno registrare un risultato migliore rispetto alle altre. Quasi la metà di esse, infatti, soddisfa questo obiettivo rispetto a solo una regione RCE e in transizione su quattro (cfr. scheda informativa 2).

2.2. Ricerca e innovazione

L'iniziativa faro Unione dell'innovazione sottolinea il ruolo della ricerca e dell'innovazione nell'incentivare la creazione di posti di lavoro e la crescita economica. Le regioni ricoprono un ruolo più importante nella politica di innovazione per due motivi: il riconoscimento delle dimensioni regionali e locali nelle strategie nazionali di innovazione e il ruolo sempre più importante dell'innovazione nelle strategie di sviluppo regionale.

Sebbene ricerca e innovazione tendano a concentrarsi in poche regioni economicamente solide, esiste in tutta Europa un'ampia gamma di percorsi di sviluppo. Anche i quadri istituzionali per le politiche di innovazione sono estremamente variegati relativamente alle competenze dei governi regionali, all'adeguamento tra regioni amministrative e funzionali e alle relazioni interregionali.

Alcune politiche regionali d'innovazione si concentrano troppo sul settore della scienza e della tecnologia, il che implica un certo grado o massa critica di attività non presenti in tutte le regioni. L'innovazione, tuttavia, va ben oltre la scienza e la tecnologia e comprende altresì l'innovazione organizzativa e di processo, la creatività e la progettazione.

Una strategia regionale di innovazione deve prevedere una valutazione rigorosa dei punti di forza e di debolezza di una regione nonché un'analisi comparativa con

¹⁰ Human Capital Leading Indicators. Policy Brief, Vol. V, n. 1, P. Ederer et al. Consiglio di Lisbona, Bruxelles, 2011, <http://www.lisboncouncil.net/publication/publication/64-leadingindicators.html>.

regioni simili. La strategia deve riguardare tutte le dimensioni dell'innovazione e coinvolgere gli attori chiave a livello regionale per identificare gli obiettivi e l'insieme di politiche più adeguato. Il capitale umano è una fonte primaria di innovazione.

Il livello di innovazione tecnologica e la relativa velocità di diffusione e assorbimento presentano notevoli divergenze tra le regioni dell'UE¹¹. Le regioni con le maggiori capacità di innovazione si trovano nell'Europa settentrionale, solitamente all'interno dei paesi più innovativi. Tuttavia, anche nei paesi meno sviluppati, alcune regioni superano i propri livelli nazionali, fornendo una rappresentazione generale dell'elevata concentrazione delle capacità tecnologiche in poche regioni d'Europa.

L'obiettivo di Europa 2020 consiste nell'investire il 3% del PIL nella R&S e gli Stati membri hanno definito i propri obiettivi nazionali in materia di investimenti in tale campo. Nel 2009, la spesa per la R&S ha rappresentato il 2% del PIL nell'UE-27. La R&S è solitamente concentrata in aree centrali quali le regioni della capitale e quelle metropolitane. Nel 2008, la spesa ha superato l'obiettivo di Europa 2020 in 24 regioni RCE su 159, ma solo in una regione su 84 dell'obiettivo convergenza e in nessuna delle regioni in transizione. In media, la spesa per la R&S nelle regioni di convergenza è pari solo allo 0,9% del relativo PIL (cfr. tabella 1). Le regioni RCE che superano l'obiettivo di Europa 2020 si trovano principalmente nei paesi settentrionali (Germania, Regno Unito, Svezia e Finlandia), in Austria e nelle regioni della capitale come Hovedstaden (Copenaghen) e Ile de France (Parigi). Nel 2008, solo 16 regioni in tutta Europa hanno raggiunto gli obiettivi nazionali fissati da Europa 2020. Pertanto, in questo campo, si rendono necessari sforzi significativi in tutti gli Stati membri per conseguire tali obiettivi (cfr. scheda informativa 3).

2.3. Società digitale

L'Agenda digitale europea¹² promuove il rapido sviluppo delle tecnologie digitali e una società digitale inclusiva. La disponibilità di reti ad alta velocità costituisce un elemento cruciale per la competitività, dal momento che determina la capacità delle regioni di competere all'interno dell'economia globale basata sulla conoscenza, nel settore tecnologico e sul mercato e al contempo di beneficiarne.

Secondo il quadro di valutazione dell'agenda digitale 2011, la copertura della banda larga (DSL) nel 2010 ha raggiunto il 95% della popolazione totale. La copertura nelle aree rurali è significativamente più bassa (83%) e rappresenta una sfida per vari paesi in cui meno del 60% della popolazione rurale ha accesso alla banda larga (Bulgaria, Slovacchia, Polonia e Romania). Tuttavia, il divario tra le aree urbane e rurali¹³ si è ridotto negli ultimi anni (per es. in Romania e a Cipro). Per raggiungere gli obiettivi in materia di banda larga sono tuttavia necessari ulteriori investimenti.

¹¹ Cfr. The regional impact of technological change in 2020 di Wintjes e Hollanders 2010, http://ec.europa.eu/regional_policy/information/studies/index_it.cfm#1.

¹² http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/documents/digital-agenda-communication-en.pdf.

¹³ Secondo la classificazione del livello di urbanizzazione, nell'UE il 47% della popolazione vive nelle aree urbane o nelle città, il 25% nei paesi e in periferia e il 28% nelle aree rurali.

Anche l'uso delle reti per i servizi elettronici pubblici e privati sta crescendo, ma coinvolge ancora una percentuale relativamente limitata della popolazione europea. Nel 2010, solo il 41% della popolazione ha interagito on line con le autorità pubbliche e solo il 40% ha ordinato on line prodotti o servizi. La percentuale del fatturato delle imprese generato on line è cresciuta dall'8% del 2004 fino al 14% del 2010, confermando la tendenza a una crescita sempre più dinamica nel settore in questione. Restano tuttavia da superare importanti barriere al mercato unico digitale.

2.4. Città creative: poli di innovazione

Le città sono sempre state centri di specializzazione e innovazione. Per esempio, la brevettazione registra una forte concentrazione in poche regioni metropolitane¹⁴ (cfr. scheda informativa 4). Considerata l'elevata concentrazione delle attività innovative nelle città, il pieno utilizzo del loro potenziale rappresenta una delle principali risorse per rafforzare l'innovazione regionale sia nelle regioni di convergenza sia nelle regioni RCE. Praticamente in tutti gli Stati membri, la quota delle persone di età compresa tra 25 e 64 anni in possesso di un'istruzione superiore è maggiore nelle città rispetto alle altre aree. In 22 Stati membri, la percentuale è tra i 10 e i 25 punti più elevata nelle città (cfr. Figura 1).

La copertura e l'uso di internet a banda larga tende ad essere maggiore nelle aree urbane¹⁵ rispetto a quelle rurali; tuttavia, nei paesi con un'alta percentuale di copertura della banda larga questo divario è quasi scomparso. Si prevede che le reti di accesso ultraveloce di nuova generazione verranno dapprima sviluppate nelle grandi città.

È possibile dimostrare la capacità innovativa delle città anche attraverso la loro produttività. Nell'UE, tre aree metropolitane su quattro hanno un livello di produttività più elevato rispetto alle altre regioni del proprio paese. Tuttavia, la maggiore produttività non deve essere paragonata a una maggiore crescita della produttività. Tra il 2000 e il 2008, solo due aree metropolitane su cinque sono state protagoniste di una crescita della produttività maggiore rispetto alle altre regioni del proprio paese.

Il vantaggio comparativo delle regioni metropolitane è più marcato negli Stati membri dell'Europa centrale e orientale, dove le aree metropolitane raggiungono spesso un livello di produttività superiore del 50% rispetto al resto del paese. Tuttavia, questo principio si applica spesso solo alla regione della capitale, mentre la produttività dei poli di crescita secondari¹⁶ risulta di molto inferiore alla regione della capitale rispetto agli Stati membri più sviluppati.

¹⁴ Le regioni metropolitane sono una o più regioni NUTS 3 che rappresentano un agglomerato con più di 250 000 abitanti. Per ulteriori dettagli, vd. Regional Focus 01/2011. L. Dijkstra e H. Poelman, 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/information/focus/index_it.cfm.

¹⁵ Cfr. Eurostat Regional Yearbook 2011, capitolo 16.

¹⁶ Vd. Relazione intermedia dell'ESPON "Secondary Growth Poles".

3. CRESCITA SOSTENIBILE

L'obiettivo della crescita sostenibile mira a rafforzare l'efficienza delle risorse¹⁷ e ad aiutare l'UE a prosperare in un mondo a basse emissioni di carbonio, prevenendo al contempo il degrado ambientale e la perdita di biodiversità, nonché in un'economia più competitiva. Promuove una maggiore efficienza idrica e l'utilizzo dei rifiuti come risorsa. Mira a combattere i cambiamenti climatici e a rafforzare la resistenza dei nostri territori ai rischi climatici. Ciò comprende la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la promozione delle energie rinnovabili e sistemi di approvvigionamento energetico più efficienti.

3.1. Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse

La strategia Europa 2020 mira a ridurre di almeno il 20%, rispetto al 1990 (e del 30% in presenza delle giuste condizioni), le emissioni di gas a effetto serra e ad aumentare del 20% l'efficienza energetica e il consumo di energie rinnovabili.

Nell'ambito della "decisione sulla condivisione degli oneri"¹⁸, gli Stati membri hanno adottato un'insieme di obiettivi per la riduzione delle emissioni e di limiti sugli aumenti delle emissioni (cfr. scheda informativa 5). Alcuni di essi hanno già raggiunto il proprio obiettivo e devono solo mantenere tale livello ridotto di emissioni. La Grecia, per esempio, si è impegnata a ridurre le emissioni del 4% rispetto ai livelli del 2005 e le aveva già tagliate quasi del 7% nel 2009. Altri si sono impegnati a limitare l'aumento delle emissioni e le hanno in realtà ridotte, come la Slovacchia, che ha accettato di limitare l'aumento al 13%, riducendole tuttavia, in pratica, del 12%.

Per contro, alcuni Stati membri dovranno ridurre in maniera significativa le proprie emissioni di gas a effetto serra. Per esempio, l'Irlanda, la Danimarca e il Lussemburgo, per raggiungere il proprio obiettivo, devono ancora ridurre le emissioni di oltre 10 punti percentuali.

Il quadro è simile in riferimento al consumo delle energie rinnovabili (cfr. scheda informativa 6). Nel consumo finale lordo di energia, la quota di energie rinnovabili varia dal 44% della Svezia allo 0,2% di Malta. Tutti gli Stati membri, con l'eccezione della Lettonia e della Slovenia, hanno incrementato il consumo delle energie rinnovabili, con forti aumenti registrati soprattutto in Austria, Estonia e Romania.

Alcuni Stati membri sono vicini al conseguimento dell'obiettivo fissato nel Pacchetto "Clima ed energia". Per esempio la Svezia, per raggiungere l'obiettivo del 49% entro il 2020, deve aumentare la quota di energie rinnovabili di ulteriori 4,6 punti percentuali. Per alcuni la distanza dall'obiettivo è molto più elevata e, per raggiungerlo in tempo, saranno necessari sforzi supplementari maggiori. Per

¹⁷ Cfr. Tabella di Marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM(2011)571.

¹⁸ Nel pacchetto "Clima ed energia", l'obiettivo generale di riduzione delle emissioni sarà raggiunto attraverso 1) il sistema UE di scambio delle quote di emissione (ETS) e, 2) la "decisione sulla condivisione degli oneri". Quest'ultima stabilisce per il periodo 2013-2020 obiettivi nazionali annuali e vincolanti per le emissioni di gas a effetto serra, prendendo il 2005 come anno di riferimento, in settori non contemplati nell'ETS, quali i trasporti, gli edifici, l'agricoltura e i rifiuti. Le azioni della politica di coesione possono svolgere un ruolo importante nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra in questi settori, ma non devono finanziare riduzioni già contemplate nell'ETS.

esempio, Regno Unito e Irlanda intendono aumentare la propria quota di energie rinnovabili di 13 e 12 punti percentuali entro il 2020.

La crescita sostenibile ha un'importante dimensione regionale. Le caratteristiche regionali determinano direttamente la misura in cui le regioni dell'UE sono in grado di produrre energia rinnovabile. Per esempio, la produzione di energia solare ed eolica dipende fortemente dalle zone. Le regioni costiere tendono ad avere un grande potenziale relativamente all'energia eolica, mentre le regioni meridionali, godendo di più giorni di sole, hanno un potenziale maggiore per l'energia solare. Spostare le energie rinnovabili dalle regioni ad alto potenziale alle regioni con una forte domanda richiederà lo sviluppo di reti energetiche migliori e più intelligenti.

Le regioni possono ridurre le emissioni di gas a effetto serra promuovendo soluzioni più pulite per il trasporto pubblico e adottando modalità di trasporto più sostenibili. Le iniziative volte alla promozione di un trasporto più pulito ed efficiente devono adattarsi al contesto locale, concentrandosi sulle infrastrutture, nelle regioni in cui queste sono ancora carenti, e puntando invece, nelle altre regioni, all'attrattiva delle modalità di trasporto più sostenibili e alla gestione della domanda.

Le regioni possono rivestire un ruolo di primo piano nella promozione dell'efficienza energetica. Ciò è particolarmente vero in riferimento alle costruzioni, dove le azioni devono adattarsi al contesto locale e al clima. Tali azioni possono differire tra le aree urbane e quelle rurali o tra luoghi con edifici più antichi o più moderni. L'obiettivo, comunque, rimane il medesimo: migliorare il rendimento energetico in conformità con la legislazione dell'UE.

3.2. Città sostenibili

Le città sono in prima linea nella lotta contro i cambiamenti climatici, non solo perché ospitano un'elevata percentuale della popolazione e un'ancora più elevata percentuale di attività economiche, ma perché vivere e lavorare nelle città risulta più efficiente sotto il profilo delle risorse. Gli abitanti delle città fanno viaggi più brevi per andare a lavoro e hanno più probabilità di andare a piedi, in bicicletta o di utilizzare i trasporti pubblici. Nell'UE, per esempio, i nuclei familiari che vivono nelle aree urbane hanno il triplo di probabilità di utilizzare unicamente i trasporti pubblici, di andare a piedi o in bicicletta per le proprie necessità di trasporto (cfr. Figura 2). Tendono a vivere in appartamenti o in villette che richiedono minore energia per il riscaldamento e il raffreddamento. Inoltre, i sistemi di teleriscaldamento sono più efficienti nei quartieri urbani densamente popolati.

È emerso che nell'UE la domanda finale di energia pro capite nelle aree rurali è più alta del 40% rispetto alle aree urbane¹⁹. Una parte preponderante di tale differenza è dovuta alla maggiore efficienza delle città²⁰. Dal punto di vista dell'efficienza energetica, è necessario promuovere politiche che valorizzino il fascino legato al lavoro e alla vita nei centri urbani.

¹⁹ World Energy Outlook 2008, AIE, Parigi, 2008.

²⁰ La differenza rimanente può essere dovuta a una più elevata percentuale di industrie ad alto consumo energetico situate nelle aree rurali.

Dal momento che nelle città si registra un'elevata percentuale di emissioni di CO₂, è necessario potenziare ulteriormente l'efficienza delle risorse in tali aree. Pertanto, risulta essenziale rendere le città parte integrante della soluzione prevista nella lotta contro i cambiamenti climatici. Le politiche devono mirare ad attenuare la congestione, promuovere i trasporti non motorizzati e migliorare il rendimento energetico nell'edilizia²¹. In tal modo si migliorerà anche la qualità dell'aria, che è peggiore nelle città, nonché la salute dei cittadini. Tuttavia, è necessario prestare attenzione affinché le suddette misure non portino a un'espansione urbana mediante lo spostamento di posti di lavoro e residenti nelle periferie delle città.

Il Patto dei sindaci impegna le città a ridurre la proprie emissioni di gas a effetto serra di più del 20% entro il 2020 ed è stato sottoscritto da più di 2500 sindaci europei, in rappresentanza di oltre 125 milioni di abitanti. L'iniziativa "Città e comunità intelligenti", che si fonda, tra l'altro, sul suddetto patto, svilupperà un approccio più globale alle sfide urbane sui temi dell'energia, dei trasporti e delle TIC.

4. CRESCITA INCLUSIVA

La strategia Europa 2020 è incentrata soprattutto sulla creazione di posti di lavoro, sulle competenze e sulla riforma del mercato del lavoro e mira esplicitamente alla riduzione della povertà e dell'esclusione. Si prefigge di aumentare il tasso di occupazione e la qualità dei posti di lavoro, specialmente per le donne, i giovani e i lavoratori anziani. Auspica altresì una migliore integrazione dei migranti nella forza lavoro. Inoltre, aiuterà le persone a prevedere e gestire il cambiamento investendo nelle competenze e nella formazione nonché modernizzando i mercati del lavoro e i sistemi previdenziali.

4.1. Occupazione

La strategia Europa 2020 mira ad aumentare al 75% il tasso di occupazione per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni entro il 2020. Gli Stati membri hanno fissato obiettivi nazionali che variano dal 62,9% di Malta all'80% della Danimarca e della Svezia.

Considerata l'estrema diversità delle situazioni di partenza, non si prevede che tutte le regioni raggiungano gli obiettivi nazionali o dell'Unione in materia di occupazione. In conseguenza del declino dovuto alla crisi economica, il tasso di occupazione nelle regioni di convergenza nel 2010 è stato solo del 63%. Solo due regioni di convergenza hanno raggiunto l'obiettivo UE del 75% nel 2010. Se l'intenzione fosse quella di raggiungere l'obiettivo del 2020 in tutte le regioni di convergenza, 11 milioni di persone²² troverebbero un impiego. Anche le regioni in transizione registrano un basso tasso di occupazione pari al 64% e avranno bisogno di 3 milioni di posti di lavoro per raggiungere l'obiettivo UE in tutte queste regioni. Le regioni

²¹ The green metropolis, D. Owen, Riverhead, 2009 e Triumph of the City, E. Glaeser, The Penguin Press, 2011.

²² Tale cifra evidenzia il numero di posti di lavoro necessari affinché tutte le regioni di convergenza abbiano un tasso di occupazione pari o superiore al 75%. I posti di lavoro necessari a raggiungere il 75% in tutte le regioni dell'UE sono 23 milioni. Il numero richiesto per raggiungere tale obiettivo a livello UE è inferiore (17,6 milioni), dal momento che le regioni con tassi di occupazione superiori al 75% possono compensare le regioni con tassi inferiori.

RCE registrano un tasso di occupazione considerevolmente più elevato, pari al 72%, ma, giacché il 60% della popolazione europea in età lavorativa vive in tali regioni, per raggiungere l'obiettivo in ciascuna di esse²³, occorreranno ancora 9,4 milioni di posti di lavoro.

Tassi di occupazione inferiori al 60% si riscontrano nelle regioni meridionali della Spagna e dell'Italia e in alcune regioni della Romania e dell'Ungheria (cfr. scheda informativa 7). Molte regioni in Germania, Regno Unito, Paesi Bassi, Danimarca, Svezia e Austria hanno già raggiunto il 75%. Per garantire che l'UE raggiunga l'obiettivo del 75% entro il 2020, saranno necessari progressi significativi soprattutto da parte dei paesi e delle regioni che attualmente registrano bassi tassi di occupazione, ma occorrerà anche il contributo di quei paesi e regioni che sono già vicini o oltre la soglia del 75%.

La recente crisi ha anche portato a un rapido aumento dei tassi di disoccupazione (cfr. scheda informativa 8). Nei tre Stati baltici e in sette regioni spagnole i tassi di disoccupazione sono aumentati dai 10 ai 18 punti percentuali. La disoccupazione è cresciuta di meno (1,8 punti percentuali) nelle regioni RCE. Le regioni di convergenza hanno registrato invece un aumento più consistente (2,8 punti percentuali). L'incremento più elevato, tuttavia, è stato rilevato nelle regioni in transizione (6,4 punti percentuali). Nonostante gli incrementi generali, la disoccupazione è diminuita in 52 regioni, principalmente in Germania, ma anche in alcune regioni di Polonia, Francia, Finlandia e Austria.

4.2. Povertà ed esclusione

La strategia Europa 2020 mira a ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o esclusione entro il 2020, il che corrisponde a una diminuzione dal 23% al 19% della popolazione dell'UE. La percentuale della popolazione a rischio di povertà ed esclusione supera il 50% in tre regioni della Bulgaria ed è pari al 49% in Sicilia (cfr. scheda informativa 9). I tassi più bassi, pari o inferiori al 10%, si riscontrano nelle isole Åland, a Trento, nella Navarra e a Praga.

Il tasso di rischio di povertà o esclusione si compone di tre indicatori: 1) un reddito inferiore alla soglia nazionale di povertà dopo l'erogazione delle prestazioni sociali; 2) grave deprivazione materiale e 3) l'appartenenza a un nucleo familiare con un'intensità di lavoro molto bassa (cfr. scheda informativa 9 per la definizione completa). Il primo è un indicatore di povertà relativa in quanto misura la percentuale delle persone con un reddito inferiore al 60% del reddito medio nazionale. Di conseguenza, chiunque sia considerato a rischio di povertà nel Regno Unito probabilmente con lo stesso reddito non sarebbe considerato povero in Bulgaria. Il secondo indicatore è un indicatore di povertà assoluta, in quanto misura nello stesso modo, per tutti gli Stati membri, l'accesso a nove elementi essenziali. Tale indicatore è strettamente correlato al livello di sviluppo di un paese. Nel 2009, è passato dal 32% della Romania all'1% del Lussemburgo. L'ultimo indicatore misura l'esclusione dal mercato del lavoro e non è correlato con il PIL pro capite o con i tassi di occupazione. Nel 2009, i tassi più elevati si sono registrati in Irlanda e nel Regno Unito, mentre quelli più bassi in Estonia e a Cipro.

²³ Le stime si basano sul numero attuale dei posti di lavoro e sulle previsioni Eurostat sulla popolazione regionale.

Il tasso di rischio di povertà ha una forte dimensione regionale che non si può spiegare sulla base di caratteristiche personali quali l'istruzione, lo status occupazionale, il tipo di nucleo familiare e l'età. Le stime sulla povertà regionale basate su queste dimensioni sottovalutano notevolmente le variazioni regionali della povertà. In altre parole, il tasso di rischio di povertà dipende non solo dall'istruzione o dallo status occupazionale di una persona, ma anche dal luogo dove vive ("effetto di ubicazione").

Sfortunatamente, il tasso di rischio di povertà o esclusione non è disponibile a livello regionale NUTS 2 o 1 in numerosi Stati membri più grandi. Dal momento che la politica di coesione mira a dare un contributo significativo alla riduzione della povertà e dell'esclusione, specialmente nelle regioni meno sviluppate, avere un punto di riferimento regionale sarà fondamentale per monitorare e valutarne l'impatto. Le stime indicano che le regioni di convergenza e in transizione ottengono risultati significativamente peggiori rispetto alle regioni RCE in riferimento al rischio di povertà ed esclusione e a due delle sue tre dimensioni (cfr. Tabella 1).

4.3. Città inclusive: il paradosso urbano

La dimensione urbana della crescita inclusiva è inversamente proporzionale al livello di sviluppo economico: gli Stati membri più sviluppati tendono ad avere città meno inclusive.

Negli Stati membri più sviluppati, le aree urbane si confrontano spesso con percentuali sostanzialmente più elevate di persone che vivono in nuclei familiari senza accesso all'occupazione (cfr. Figura 3). Inoltre, nelle aree urbane degli Stati membri più sviluppati, i tassi di disoccupazione sono più elevati e i tassi di occupazione più bassi. Nel Regno Unito, in Portogallo, Francia, Austria e Belgio i tassi di disoccupazione urbana sono dai tre ai cinque punti percentuali più elevati²⁴.

L'elevata percentuale di persone escluse dal mercato del lavoro nelle aree con la più elevata concentrazione materiale di opportunità di lavoro (città) è stata evidenziata come un paradosso urbano dalle due relazioni sulla situazione delle città europee²⁵.

La grave deprivazione materiale e il tasso di rischio di povertà²⁶ (cfr. Figura 4 e 5) tendono ad essere maggiori nelle aree urbane di molti fra gli Stati membri più sviluppati, sebbene in tali aree urbane si registrino redditi medi più elevati. In Belgio, Austria e Regno Unito, la grave deprivazione materiale è dai tre ai cinque punti percentuali più elevata nelle aree urbane rispetto al resto del paese. La ricerca²⁷ ha evidenziato la presenza di grandi (e crescenti) disparità di reddito nelle città.

²⁴ L'audit urbano mostra che questi tassi di disoccupazione più elevati non sono distribuiti in modo uniforme in tutte le città, ma interessano alcune di esse e determinati quartieri molto più di altri.

²⁵ Relazione sulla situazione delle città europee. Commissione europea, 2007 e 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/audit/index_it.cfm.

²⁶ Si tratta di un aspetto di particolare rilievo dal momento che il tasso di rischio di povertà non prende in considerazione il costo della vita più elevato delle aree urbane e pertanto probabilmente sottovaluta il tasso di rischio di povertà delle città.

²⁷ Per esempio, si veda lo studio ESPON FOCI, http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/foci.html.

Vivere in un'area urbana di uno Stato membro meno sviluppato comporta, comunque, più vantaggi rispetto a vivere in un'area rurale o in un piccolo centro. Le aree urbane di questi Stati membri tendono ad avere tassi di occupazione più elevati e percentuali inferiori di nuclei familiari senza lavoro nonché di persone soggette a gravi privazioni materiali e a rischio di povertà. Inoltre, i redditi medi sono molto più elevati. Per esempio in Lettonia, Bulgaria, Polonia e Romania i redditi medi nelle aree urbane sono dal 40% al 70% più elevati rispetto al resto del paese. Questo elemento mette in evidenza la concentrazione della povertà delle aree rurali, spesso aggravata dallo scarso accesso ai servizi²⁸.

5. CONCLUSIONE

La presente relazione ha evidenziato la dimensione regionale e urbana della strategia Europa 2020. Dimostra la necessità di sforzi e investimenti significativi in tutte le regioni d'Europa per raggiungere gli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Sostiene che tali necessità differiscono tra regioni e tra città e che le politiche dovrebbero tenerle in considerazione.

Considerato il ruolo determinante della politica di coesione per Europa 2020, deve essere prestata particolare attenzione alle regioni di convergenza, sebbene siano altresì necessari miglioramenti nelle regioni in transizione e RCE.

Le regioni di convergenza ottengono scarsi risultati sul fronte della crescita intelligente con bassi livelli di R&S, una percentuale scarsa di persone con un livello d'istruzione superiore e una bassa produttività. Molte presentano anche bassi livelli di occupazione e tassi di disoccupazione elevati. Anche il rischio di povertà ed esclusione è più elevato nelle regioni di convergenza.

Sebbene ottengano risultati migliori su questi aspetti, anche le regioni in transizione e RCE, per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020, devono migliorare il proprio rendimento. La crisi ha determinato un calo dell'occupazione nelle regioni RCE e ha rivelato una mancanza di competitività in alcune di esse. La disoccupazione è cresciuta in più di 100 regioni RCE e in 36 di queste si rilevano tassi di disoccupazione superiori alla media UE.

La sfida della crescita sostenibile è presente in tutte le regioni. L'efficienza energetica degli edifici di nuova costruzione o già esistenti deve aumentare ovunque. Per incentivare l'uso delle energie rinnovabili occorreranno maggiori investimenti in località efficienti e nelle reti di collegamento tra l'offerta e la domanda.

Le città devono ricoprire un ruolo attivo nell'elaborazione delle strategie di crescita regionale. Le città godono di una posizione privilegiata per promuovere l'innovazione, offrendo alle imprese di tutte le dimensioni gli ambienti dinamici di cui hanno bisogno per prosperare. Sono in prima linea nella lotta ai cambiamenti climatici, creando nuovi modelli di sviluppo urbano con un'ancora più elevata efficienza delle risorse. Infine, ma non per questo meno importante, le città hanno una quota sproporzionata di problemi sociali e povertà. Dal momento che gli

²⁸

Vedi anche *Poverty and social exclusion in rural areas*, Commissione europea, 2008, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2087&langId=en>.

obiettivi Europa 2020 mirano a far crescere l'occupazione e ridurre la povertà e l'esclusione, le città devono combattere il degrado urbano e l'esclusione dal mercato del lavoro, specialmente nell'UE-15.

La presente relazione fornisce un contributo importante giacché sono in fase di preparazione le strategie per i futuri programmi della politica di coesione per il periodo 2014-2020. In sostanza, illustra la situazione di base da affrontare in relazione agli obiettivi della strategia Europa 2020 e alla distanza dagli obiettivi nazionali. Il futuro programma della politica di coesione deve chiarire come si contribuirà, in termini concreti, a tale processo di recupero. I programmi di investimento come contribuiranno a cambiare questi indicatori? Esistono tappe intermedie o indicatori che possano misurare i progressi? I programmi della politica di coesione forniscono un'opportunità per elaborare in modo integrato strategie concentrate sulle esigenze specifiche di ciascun territorio e che riflettano i compromessi e le sinergie tra diverse tipologie di investimento.

Tabella 1: Indicatori per tipo di regione

Indicatore	Anno	Convergenza	Transizione	RCE	UE
Persone con istruzione superiore, fascia di età 30-34, in %	2007-10	25	33	37	32
Giovani che hanno abbandonato precocemente la scuola, fascia di età 18-24, in %	2008-10	13	18	14	14
R&S come % del PIL	2008	0,9	1,0	2,0	1,9
Tasso di occupazione, fascia di età 20-64, in %	2010	63	64	72	69
Tasso di disoccupazione, in %	2010	12	15	7,9	9,7
A rischio di povertà o di esclusione *, in %	2009	31	25	19	23
Grave deprivazione materiale *, in %	2009	16	7,5	4,3	8,1
A rischio di povertà **, in %	2009	21	18	14	16
Intensità di lavoro molto bassa *, in %	2009	6,7	7,3	7,0	9,0
Indice del PIL pro capite (in SPA)	2008	62	93	120	100
Cambiamento dell'indice del PIL pro capite	2000-2008	8,6	4,7	-6,1	0

* Solo dati nazionali disponibili per DE, FR, NL, PT, RO, UK e solo NUTS 1 in BE, EL e HU
 ** Per il Portogallo sono stati usati i dati NUTS 2 del 2005