



Bruxelles, 26.6.2013
COM(2013) 463 final

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

Ottava relazione intermedia sulla coesione economica, sociale e territoriale

La dimensione regionale e urbana della crisi
{SWD(2013) 232 final}

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Scenario.....	3
2.1.	Contrazione del PIL ed occupazione.....	3
2.2.	Deterioramento della finanza nazionale e subnazionale	4
2.3.	Settore edile e manifatturiero più colpito dalla recessione	4
2.4.	Ripresa delle esportazioni	5
2.5.	Rallentamento degli investimenti esteri diretti.....	6
2.6.	Crescente rischio di povertà ed esclusione.....	8
3.	L'impatto regionale.....	11
3.1.	PIL ed occupazione nei primi tre anni della crisi.....	12
3.2.	Disoccupazione in aumento, specialmente nelle regioni del sud	13
3.3.	Migrazione in calo.....	13
4.	L'impatto urbano	14
4.1.	Regioni metropolitane fra capacità di ripresa e vulnerabilità	14
4.2.	Città in crisi	15
5.	La politica di coesione e la crisi	17

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Ottava relazione intermedia sulla coesione economica, sociale e territoriale

La dimensione regionale e urbana della crisi

1. INTRODUZIONE

Nel 2014 il periodo di programmazione della politica di coesione avrà inizio nel solco della peggiore recessione degli ultimi cinquanta anni. La crisi ha invertito il processo di convergenza del PIL regionale pro capite e della disoccupazione all'interno dell'UE. La sfida consiste ora nel garantire un rapido ritorno ad un percorso di crescita sostenuta, specialmente nelle regioni e nelle città meno sviluppate.

Nell'intento di supportare gli imminenti negoziati sui programmi la presente relazione evidenzia i cambiamenti, indotti dalla crisi, che incideranno sul contesto e sulle priorità dei nuovi programmi. Per cominciare la relazione delinea lo scenario, presentando una panoramica dei principali sviluppi intervenuti a livello nazionale. Passa poi ad esaminare le ripercussioni della crisi su regioni e città nonché le crescenti disparità. Espone infine le modalità con le quali l'ambiente economico così mutato influenzerà i programmi di coesione futuri e sottolinea altresì l'esigenza di concentrare fortemente l'azione su argomenti specifici.

La presente relazione segue la Settima relazione intermedia pubblicata nel 2011, e sarà a sua volta seguita dalla pubblicazione nel 2014 della Sesta relazione sulla coesione. Quest'ultima verterà anche su tematiche quali l'innovazione, il clima e l'ambiente, che non hanno potuto essere trattate nel presente documento.

2. SCENARIO

2.1. Contrazione del PIL e occupazione

Nel secondo trimestre del 2008 l'UE è entrata in una fase di recessione, durata cinque trimestri. Questa recessione si è tradotta in un prolungato ristagno nella crescita del PIL. Il PIL dell'UE ha subito un'ulteriore contrazione nell'ultimo trimestre del 2011 oltre che nei primi due e nell'ultimo del 2012. Se il PIL accuserà una flessione anche nel primo trimestre del 2013 avremo una recessione a triplo minimo.

Gli effetti globali della crisi sul PIL e sull'occupazione fra il 2007 e il 2011 sono risultati più marcati nei tre Stati baltici, in Irlanda, in Grecia e in Spagna (cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione, figura 1). Gli Stati baltici e l'Irlanda hanno ripreso a crescere nel 2010 o nel 2011 e si prevede che la crescita continui fino al 2014.

Spagna e Grecia però non sono tornate ad un percorso di crescita costante. In Spagna la crescita è ripresa nel 2011 ma il PIL si è contratto nel 2012. In Grecia i tassi di crescita provvisori del PIL evidenziano il proseguimento e l'aggravarsi della recessione. Il PIL greco è diminuito del 7 % nel 2011 e nel 2012 e potrà iniziare a crescere solo nel 2014.

Nel 2012 inoltre Cipro ha dovuto fronteggiare una crisi finanziaria che si è risolta in una brusca riduzione del PIL e dell'occupazione, prevedibilmente destinata a durare fino al 2014.

In nove Stati membri invece la recessione è stata relativamente lieve; nel caso della Polonia si è addirittura trattato di un mero rallentamento della crescita.

2.2. Peggioramento della situazione finanziaria a livello nazionale e subnazionale

La crisi economica e finanziaria ha determinato un consistente aumento del debito pubblico (cfr. scheda 1) dovuto a quattro fattori. In primo luogo vari governi hanno sostenuto il settore finanziario mediante la ricapitalizzazione delle banche e il trasferimento di cespiti. In secondo luogo il rallentamento dell'attività economica ha causato la riduzione delle entrate tributarie e l'aumento della spesa sociale (ad es. le indennità di disoccupazione). In terzo luogo i governi hanno adottato una serie di provvedimenti per rilanciare la domanda. In quarto luogo la ridotta crescita del PIL contribuisce a determinare un aumento del rapporto debito pubblico/PIL.

Fra il primo trimestre del 2008 ed il quarto trimestre del 2012 il rapporto debito pubblico/PIL nell'UE è pertanto passato dal 59 % all'85 %. Gli aumenti a livello nazionale sono stati più elevati in Irlanda (90 punti percentuali), Portogallo (56 p.p.), Grecia e Spagna (entrambe 49 p.p.). Gli Stati membri che hanno acquistato banche in fallimento potrebbero ridurre il debito vendendone i residui attivi di bilancio, per quanto questi abbiano un valore incerto.

Un debito pubblico elevato può suscitare preoccupazioni riguardo alla capacità del governo cui fa capo di far fronte ai propri debiti nel lungo termine. Tale situazione può comportare tassi di interesse e pagamenti più elevati. L'aumento delle imposte necessario per servire il debito potrebbe frenare la crescita.

Nel periodo 2011-2013 molti Stati membri hanno avviato un risanamento del bilancio, ottenuto soprattutto tagliando le spese (-1,5 % del PIL dell'UE nel 2011 rispetto al 2010), e principalmente quelle a favore della crescita. Di conseguenza gli investimenti pubblici (si legga qui: gli investimenti fissi lordi) in 18 Stati membri saranno più bassi nel 2013 rispetto al 2011 in percentuale del PIL. Detti tagli possono ripercuotersi sulla crescita a medio termine.

Il debito pubblico non ha lo stesso peso in tutti i paesi. In Estonia esso rappresenta solo il 10 % del PIL. Solo 13 Stati membri possono vantare un debito pubblico inferiore al 60 % del rispettivo PIL: i tre Stati membri nordici, il Lussemburgo e nove dei dieci Stati membri centrali e orientali. La crisi si ripercuote sulle amministrazioni locali in due modi. In primo luogo ha determinato una diminuzione del gettito tributario e portato ad adottare sgravi fiscali volti a stimolare la crescita. In secondo luogo ha fatto lievitare la domanda di servizi pubblici e previdenza sociale, innescando un aumento della spesa pubblica.

La correzione del disavanzo sta esercitando una pressione sui bilanci delle amministrazioni locali, che devono ridurre le spese e aumentare le entrate in quanto il livello della spesa sociale si mantiene elevato. Le loro difficoltà finanziarie potrebbero produrre effetti sull'erogazione di servizi pubblici.

Un risanamento del bilancio in grado di sostenere la crescita dovrebbe garantire che l'alleggerimento del debito pubblico non venga compensato da un aumento del debito a livello subnazionale. La riduzione coordinata del debito dovrebbe anche garantire il mantenimento degli investimenti pubblici a sostegno della crescita, inclusi quelli cofinanziati dalla politica di coesione.

2.3. Settore edile e manifatturiero: i più colpiti dalla recessione

Sebbene il settore finanziario ed assicurativo sia alla radice della crisi, a livello di UE esso presentava nel 2011 pressappoco lo stesso valore aggiunto lordo (VAL) e lo stesso livello occupazionale registrato nell'anno 2007. Nei sei Stati membri più colpiti dalla crisi tuttavia

l'occupazione in questo settore è diminuita dell'1% e il VAL dell'1,8% annuo fra il 2007 e il 2011 (cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione, figura 2).

Fra il 2007 e il 2011 sia il VAL che l'occupazione nel settore edile sono scesi del 3% annuo in ambito UE. Nei sei paesi maggiormente colpiti dalla recessione il calo registrato si assesta addirittura fra il 10% e il 20% annuo per l'occupazione e fra il 6% e il 20% per il VAL.

Tali massicce riduzioni nel settore edile sono connesse alla bolla immobiliare e al conseguente crollo dei prezzi immobiliari in vari Stati membri. Fra il 2007 e il 2012 i prezzi degli immobili sono scesi rapidamente fra il 30% e il 50% in Irlanda¹, Lettonia ed Estonia (cfr. scheda 2). In Portogallo la flessione è di una percentuale compresa finora nell'ordine del -9 %. Per la Grecia i dati Eurostat rivelano un moderato incremento fra il 2007 e il 2010, ma altre fonti² indicano che i prezzi hanno iniziato a scendere a partire dal 2010. Nel complesso non si possono escludere ulteriori diminuzioni.

Il settore manifatturiero, che ha subito un calo superiore al 2% annuo fra il 2007 e il 2011, è stato gravemente colpito. Nei sei Stati membri in cui gli effetti della crisi si sono fatti sentire più pesantemente la contrazione media annua si è assestata sul 5% circa mentre il calo del VAL, corrispondente allo 0,9%, è stato più moderato. Il VAL è peraltro soggetto a variazioni considerevoli: le maggiori riduzioni nel periodo si sono verificate in Grecia (-6 %) e in Finlandia

(-5 %), mentre gli aumenti più elevati si sono avuti in Slovacchia (8 %) e Irlanda (4 %) (cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione, figura 3). La contrazione nel settore manifatturiero è andata di pari passo con la diminuzione degli scambi.

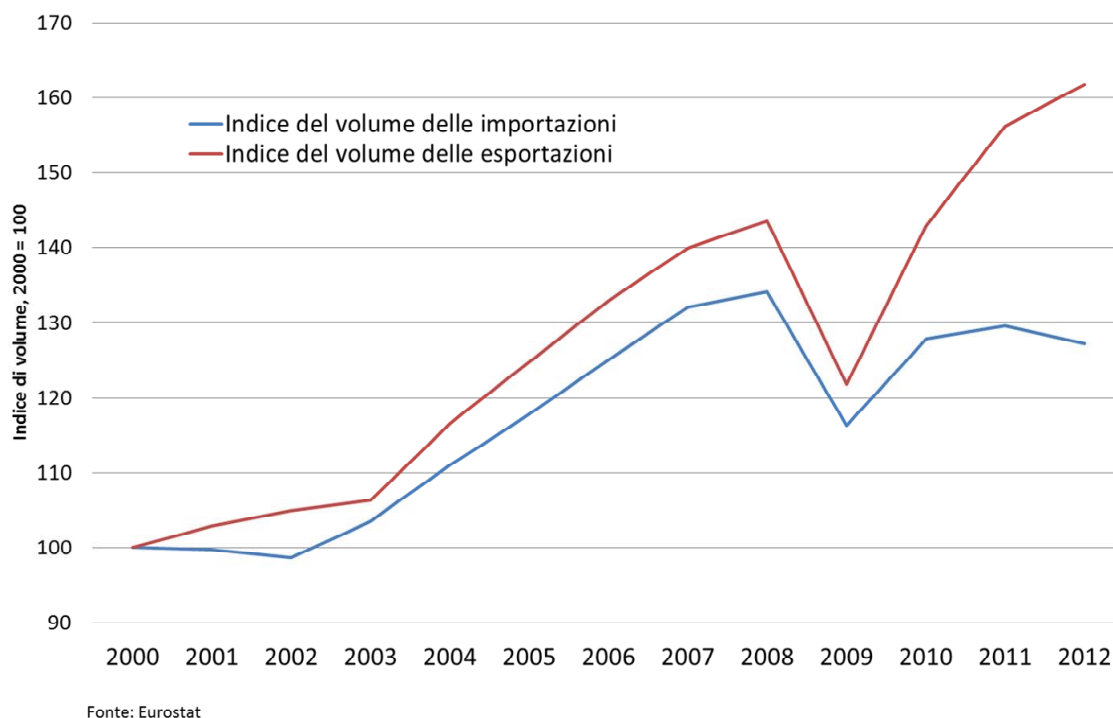
2.4. Ripresa delle esportazioni

Sulla scia della crisi il credito ha cominciato a rarefarsi e sono diminuiti gli investimenti e i consumi. Di conseguenza si è ridotto lo scambio di beni e la recessione ha rapidamente contagiato importanti partner commerciali, inducendo un ulteriore calo del reddito e/o la perdita di posti di lavoro. Sebbene l'allargamento del 2004 abbia impresso un impulso agli scambi nell'UE la crisi ne ha provocato un improvviso calo (si veda la figura 1).

¹ 2007-2010

² Economist Housing Index

Figura 1: Variazioni del volume degli scambi nell'UE, 2000-2011



Nel 2008 le esportazioni stavano ancora crescendo, sebbene a livelli decisamente inferiori, mentre la crescita relativa al volume delle importazioni era prossima allo zero. Nel 2009 invece le esportazioni e le importazioni sono calate del 15%, per raggiungere un livello paragonabile a quello del 2005.

Gli Stati membri centrali e orientali hanno subito il maggiore calo delle importazioni (cfr. scheda 3). La maggioranza dei paesi che hanno aderito all'UE dopo il 2004 stava attraversando un periodo di intensa crescita economica, alimentata da investimenti e consumi elevati, prima che la crisi li colpisse.

Negli Stati membri occidentali le esportazioni sono calate più delle importazioni, dato che inizialmente i consumi e gli investimenti a livello nazionale sono stati meno influenzati dalla crisi. Il calo della domanda a livello globale ha determinato una riduzione delle esportazioni che a sua volta ha rallentato la produzione del settore manifatturiero. Le esportazioni hanno fortunatamente registrato una rapida ripresa, con volumi per il 2010 simili a quelli del 2007. Le conseguenze dell'improvviso calo delle esportazioni continuano tuttavia ad essere avvertite sul mercato del lavoro.

2.5. Rallentamento degli investimenti esteri diretti

La crisi ha causato una rapida diminuzione degli investimenti esteri diretti (IED). Molti investitori stranieri hanno ricominciato ad indirizzare le risorse disponibili verso le capogruppo. L'adesione all'UE ha facilitato l'accesso agli IED per gli Stati membri centrali e

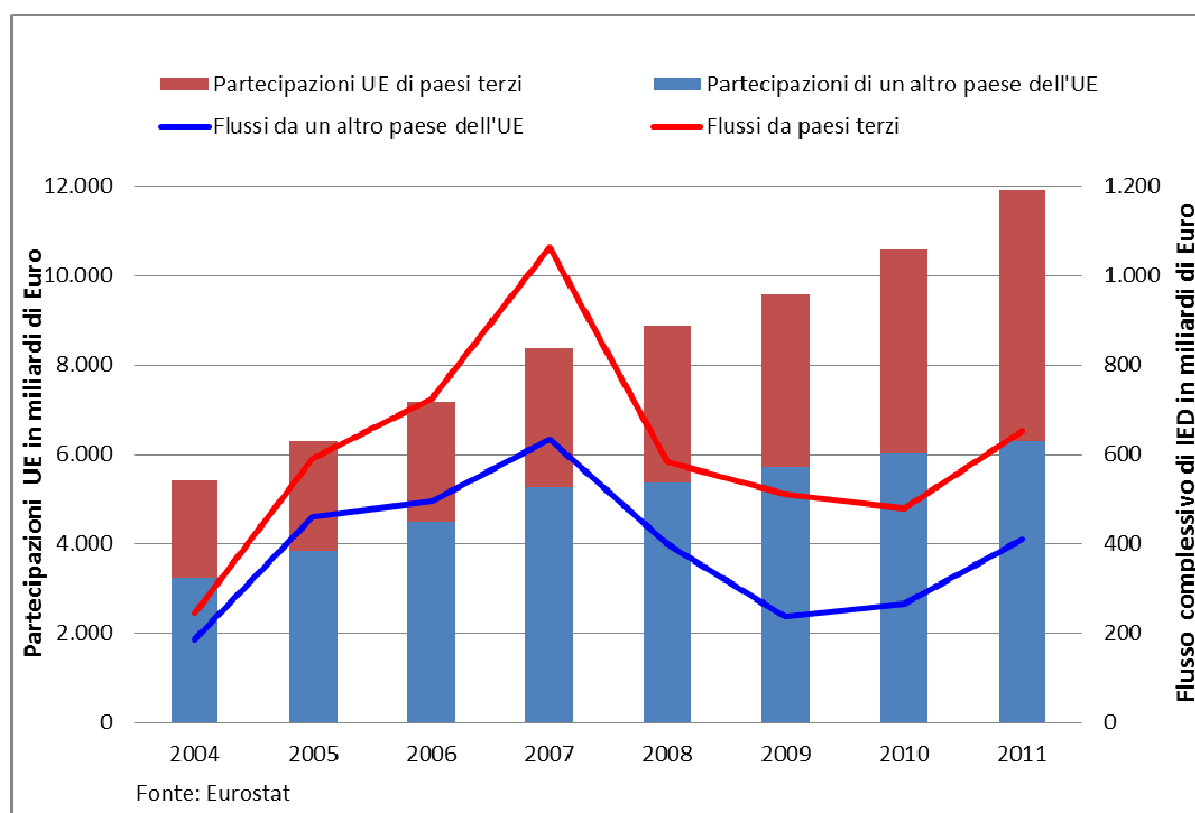
orientali grazie al mercato unico e al pieno recepimento della normativa dell'Unione europea. Gli IED possono contribuire ad incrementare l'efficienza, trasferire tecnologie innovative e dare impulso alla produttività nei paesi destinatari. I flussi di IED svolgono quindi un ruolo importante negli Stati membri meno sviluppati per creare posti di lavoro e modernizzare l'economia.

Il flusso di investimenti esteri diretti da altri Stati membri e da paesi terzi è cresciuto rapidamente fra il 2004 e il 2007. Gli investimenti in entrata si sono quadruplicati fra il 2004 e il 2007 (cfr. figura 2), per calare poi nel 2008 e nel 2009 quando è peggiorata la situazione creditizia globale. Il punto più basso toccato nel 2010 corrispondeva al livello del 2004. Nel 2011 i flussi hanno ripreso a crescere.

I flussi di investimenti esteri diretti non riflettono l'entità complessiva degli investimenti esteri. La quota delle partecipazioni di altri paesi è cresciuta del 60% circa fra il 2004 e il 2007 e non si è mai avuta un'inversione di tendenza. Nel 2011 le partecipazioni estere erano più che raddoppiate rispetto al 2004.

In alcuni paesi dell'Unione l'apporto di IED costituisce un'importante fonte di capitali ed investimenti. Ricordiamo ad esempio che nel periodo compreso fra il 2005 e il 2007 l'afflusso di IED in percentuale del PIL ha oscillato fra il 15% e il 23% in Bulgaria, a Malta, in Belgio e in Estonia. La crisi ha condotto ad una rapida riduzione dell'afflusso di IED in dieci Stati membri centrali e orientali, in cui sono diminuiti in una percentuale compresa fra l'1,5% e il 6% del rispettivo PIL nei periodi 2005-2007 e 2008-2010. L'unica eccezione è la Bulgaria, paese in cui si è avuto un crollo del 12% rispetto al PIL (cfr. scheda 4).

Figura 2: Investimenti esteri diretti nell'UE, 2004-2011



2.6. Crescente rischio di povertà ed esclusione

All'interno dell'UE la crisi ha determinato un aumento del numero di persone a rischio di povertà od esclusione sociale. Fra il 2009 e il 2011 la quota corrispondente è cresciuta di un punto percentuale. Tre elementi stanno assumendo un crescente rilievo: rischio di povertà, grave privazione materiale e soprattutto intensità di lavoro molto bassa (cfr. Figura 3). E' probabile che gli effetti verranno maggiormente avvertiti in futuro, dato che la crisi non è ancora finita e le ripercussioni non sono immediatamente tangibili.

L'influenza esercitata sul rischio di povertà o sull'esclusione è stata più sensibile nei sei Stati membri più colpiti, sebbene l'impatto sia stato rilevante anche in Italia e in Bulgaria. Molti Stati membri di grandi dimensioni, come Germania o Regno Unito, hanno tuttavia registrato solo deboli aumenti o addirittura una lieve riduzione del rischio di povertà od esclusione, come è stato anche il caso di Polonia e Romania.

Figura 3: Povertà ed esclusione sociale nell'UE, 2005-2011

Quota di popolazione UE nel	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
a rischio di povertà o esclusione	25,6	25,2	24,4	23,5	23,1	23,4	24,2
a rischio di povertà	16,4	16,5	16,5	16,4	16,3	16,4	16,9
intensità di lavoro molto bassa*	10,3	10,5	9,6	9,0	9,0	10,0	10,0
gravi privazioni materiali	10,7	9,8	9,1	8,4	8,1	8,1	8,8
* popolazione di età compresa fra 0-59							

Fonte: Eurostat

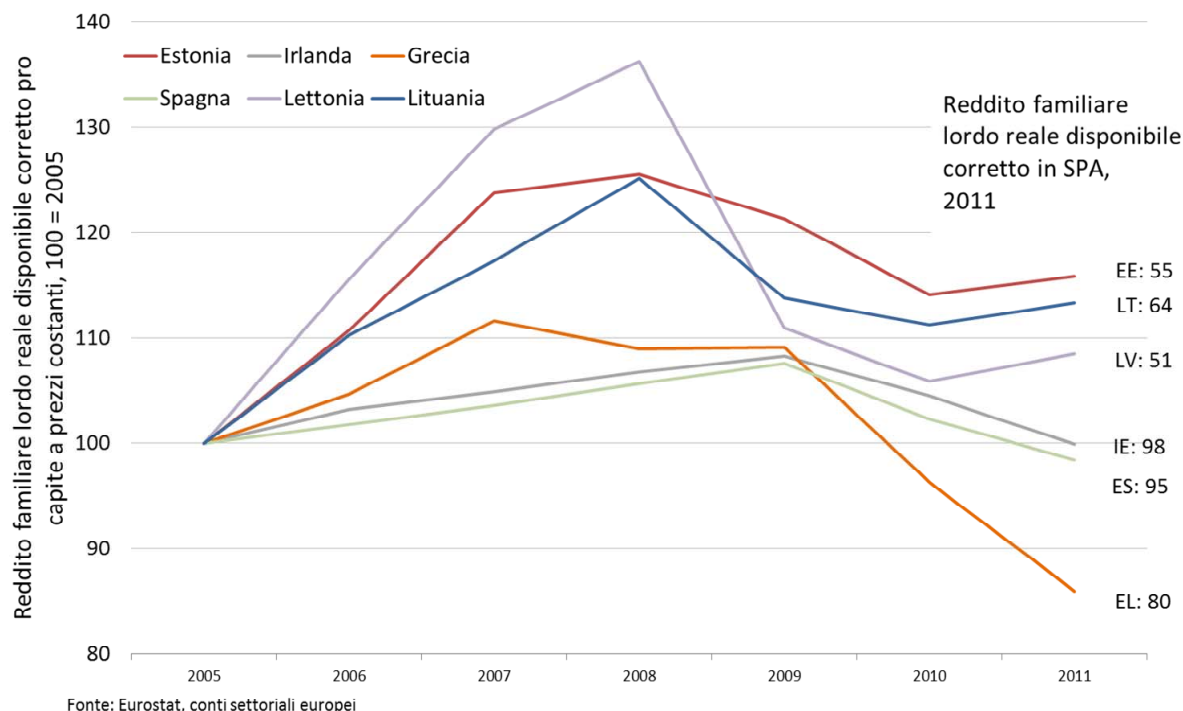
In seguito alla crisi molte persone hanno subito una riduzione del reddito dovuta alla perdita del lavoro o alla riduzione delle ore lavorative e dei salari. Nei sei Stati membri maggiormente interessati il reddito lordo reale disponibile corretto è diminuito considerevolmente dopo la crisi (cfr. figura 4).

Negli Stati baltici il reddito familiare reale disponibile corretto pro capite è cresciuto rapidamente fra il 2005 e il 2008 e poi ha subito un brusco calo. In Lettonia il reddito disponibile si è ridotto di quasi un quinto nel 2009. Dal 2010 il reddito disponibile ha tuttavia ripreso a salire in tutti e tre gli Stati membri, senza però raggiungere il livello antecedente la crisi.

In Grecia, Spagna e Irlanda, che presentano livelli di reddito disponibile notevolmente superiori agli Stati baltici, la situazione è più eterogenea. In Spagna e Irlanda gli effetti della crisi sono stati avvertiti solo nel 2009. Negli anni successivi entrambi i paesi hanno perso circa l'8% del rispettivo reddito disponibile, tornando così ai livelli del 2005. In Grecia il calo del reddito disponibile, iniziato lentamente nel 2007, ha registrato un brusco aumento sia nel 2009 che nel 2010, cosicché nel 2011 il reddito disponibile greco risultava nettamente inferiore rispetto al 2005.

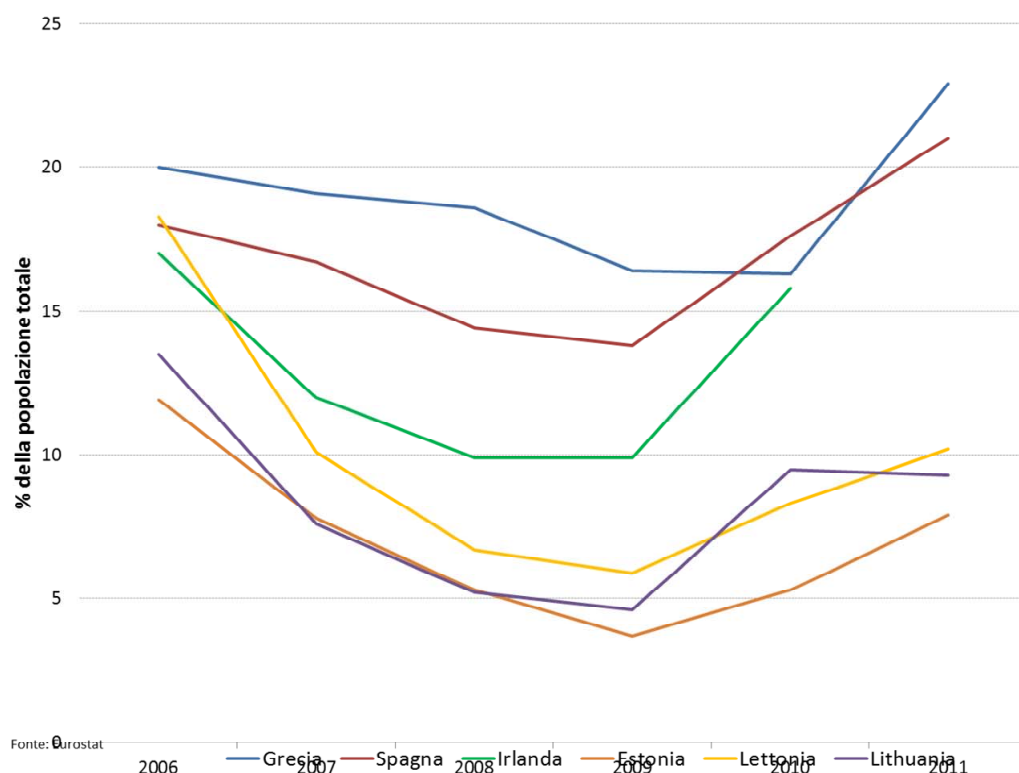
A causa delle riduzioni nel reddito mediano e quindi dell'abbassamento della soglia di povertà, l'indice del rischio di povertà spesso diminuisce durante una recessione. Per evitare questo effetto in questa sede si fa riferimento ad un valore relativo alla soglia di povertà fissato al livello del 2005.

Figura 4: Reddito familiare lordo reale disponibile corretto pro capite, 2005-2011



In Irlanda la quota di persone a rischio di povertà, in riferimento alla soglia del 2005, è passata dal 10% nel 2008 ad oltre il 15% nel 2010 (cfr. figura 5). Detta quota ha raggiunto il 20% in Spagna e il 23% in Grecia. A causa dell'elevata crescita del reddito nella prima parte del periodo 2005-2011 negli Stati baltici i tassi relativi al rischio di povertà riferiti alla soglia del 2005 sono aumentati solo lievemente nel periodo successivo alla crisi, toccando il 10% o meno, senza però raggiungere i livelli antecedenti la crisi.

Figura 5: Indice del rischio di povertà con riferimento al 2005, 2006-2011



La quota di persone a rischio di povertà con riferimento al 2005 è lievemente aumentata in Belgio, Ungheria, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito. Nei rimanenti paesi dell'UE si è invece ridotta o è rimasta stabile.

La quota di popolazione di età compresa fra 0 e 59 anni, che vive in nuclei familiari con intensità di lavoro molto bassa, è aumentata nel periodo successivo alla crisi pur rimanendo al di sotto dei valori registrati nel 2006 a livello di UE. Nei sei Stati membri più colpiti però tale quota è cresciuta in misura variabile fra i 4 ed i 9 punti percentuali fra il 2007 e il 2011 (cfr. Figura 6).

Figura 6: Intensità di lavoro molto bassa, 2005-2011

Quota di popolazione di età compresa fra 0 e 59 anni che vive in nuclei familiari con intensità di lavoro molto bassa, 2005-2011								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011-2007
Estonia	9,4	7,0	6,2	5,3	5,6	8,9	9,9	3,7
Grecia	7,5	8,0	8,0	7,4	6,5	7,5	11,8	3,8
Spagna	6,5	6,0	6,3	6,2	7,0	9,8	12,2	5,9
Lituania	9,5	8,3	6,4	5,1	6,9	9,2	12,3	5,9
Lettonia	8,1	7,0	6,1	5,1	6,7	12,2	12,2	6,1
Irlanda	14,6	12,8	14,2	13,6	19,8	22,9	n/a	8,7

Fonte: Eurostat

La quota di popolazione interessata da gravi privazioni materiali, vale a dire che non può permettersi 4 dei 9 generi di prima necessità, è comunque diminuita a livello di UE passando dall'11% all'8% fra il 2005 e il 2010. I valori più elevati si registrano in Romania e Bulgaria:

nel 2010 questi due paesi sono entrambi riusciti peraltro a ridurre, rispettivamente al 31% e al 35%, la quota di popolazione colpita da gravi privazioni materiali. Nel 2011 però detta quota ha registrato un nuovo aumento a livello di UE.

Fra il 2008 e il 2011 il livello di grave privazione materiale è aumentato maggiormente in Lettonia³ (12 p.p.), Lituania (6 p.p.), Ungheria (5 p.p.) e Grecia (4 p.p.). Nel 2010 la quota relativa all'Irlanda ha registrato un aumento di 2 p.p. passando al 7,5%; tale valore è elevato se si considerano i livelli di reddito. In Spagna, paese in cui si registra un livello di reddito leggermente inferiore, il tasso non ha superato il 4%. La Polonia ha conseguito una riduzione apprezzabile della quota di persone interessate da gravi privazioni materiali, che è infatti passata dal 18% nel 2008 al 13% nel 2011.

Per un'analisi più dettagliata dei cambiamenti relativi a povertà ed esclusione sociale, incluso l'indice di gravità della povertà, si rimanda al capitolo 2 della relazione *"Occupazione e sviluppi sociali in Europa"* del 2012⁴.

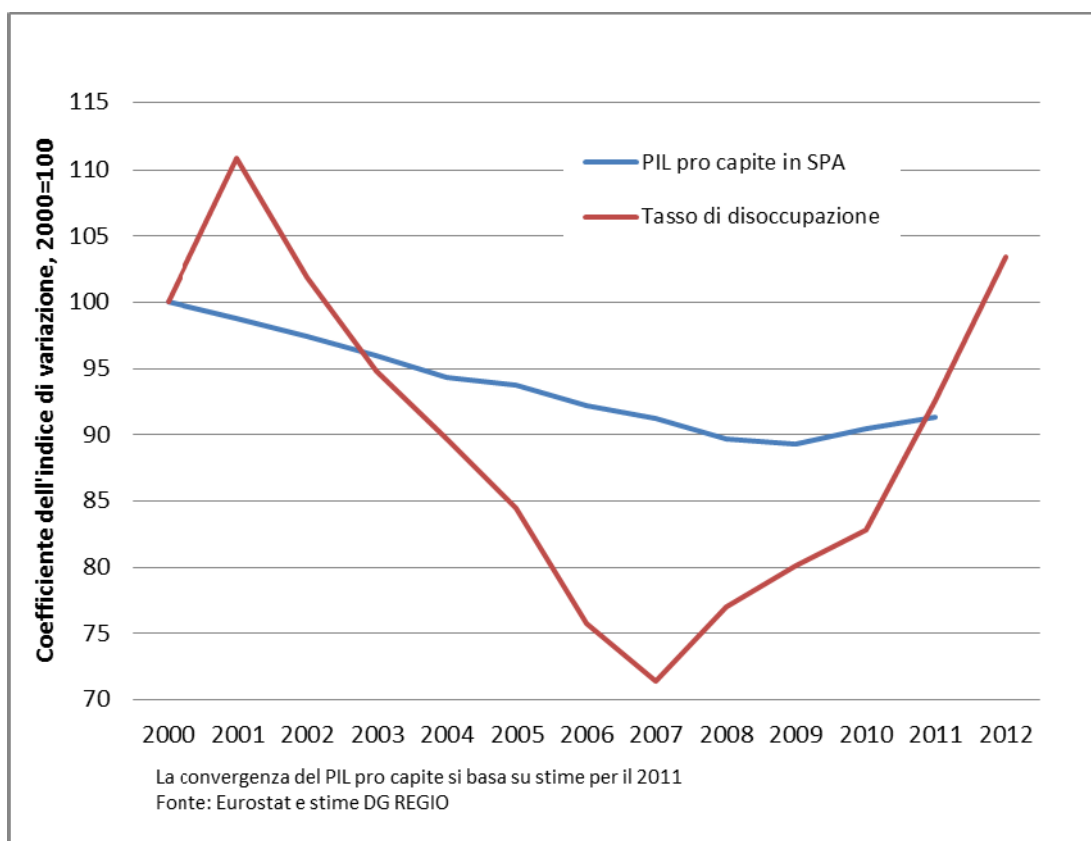
3. EFFETTI A LIVELLO REGIONALE

La crisi ha segnato la fine di un lungo periodo durante il quale le disparità sociali a livello di PIL pro capite e disoccupazione si stavano affievolendo. Fra il 2000 e il 2008 le disuguaglianze a livello regionale in termini di PIL pro capite sono costantemente diminuite (cfr. Figura 7) e nel 2009 si sono arrestate per poi riprendere a salire nel 2010 e nel 2011.

³ Parte di tale aumento potrebbe essere dovuto ad una discontinuità delle serie.

⁴ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>

Figura 7: Convergenza regionale e crisi



La tendenza dei tassi di disoccupazione a livello regionale è stata convergente dal 2001 al 2007, ma tali tassi sono poi risultati divergenti di anno in anno dal 2007 fino al 2012. In seno all'UE15 si sono verificate anche crescenti disparità a partire dal 2007, per quanto riguarda sia il PIL pro capite che la disoccupazione a livello regionale.

3.1. PIL e occupazione nei primi tre anni della crisi

Due terzi delle regioni hanno subito una contrazione del PIL, che in alcuni casi è arrivata a raggiungere il -6% all'anno fra il 2007 e il 2010. Le dieci regioni in cui il PIL si è ridotto più velocemente fra il 2007 e il 2010 includono i tre Stati baltici e sette regioni facenti capo a sette diversi Stati membri (cfr. scheda 5). Il PIL è diminuito di oltre il 3% annuo in queste regioni. Nessuna delle regioni spagnole o greche compare fra quelle summenzionate: la Spagna non rientra fra i primi dieci paesi perché ha subito una riduzione del PIL minore rispetto al calo dell'occupazione e la Grecia non ne fa parte in quanto il calo del PIL ha avuto luogo principalmente dopo il 2010. Nel 2012 è iniziata a Cipro una contrazione dell'occupazione e del PIL, che si prevede continui ancora nel 2014.

In molti Stati membri, inclusi Bulgaria, Germania, Slovacchia e Polonia, la regione intorno alla capitale presenta il tasso di crescita maggiore.

Nello stesso periodo una regione su due ha subito un calo dell'occupazione, che è diminuita di oltre il 4% all'anno negli Stati baltici, in tre regioni spagnole, nelle due regioni irlandesi ed in una regione della Bulgaria (cfr. scheda 5). La contrazione dell'occupazione in Grecia si è verificata solo dopo il 2010 e per questo motivo le regioni greche non risultano essere fra le più colpite.

Nel complesso va detto che il nesso fra le variazioni del PIL regionale e dell'occupazione è stato debole nel corso di questi anni, dato che le riduzioni della produzione si ripercuotono sull'occupazione solo dopo un certo periodo di tempo. Sono inoltre state adottate varie politiche volte direttamente a mantenere l'occupazione (con orario di lavoro ridotto).

3.2. Disoccupazione in aumento specialmente nelle regioni del sud

A livello di UE i tassi di disoccupazione sono passati dal 7% al 10% fra il 2008 e il 2012. Negli Stati membri più colpiti essi si sono tuttavia raddoppiati o addirittura triplicati, con aumenti superiori a 8 p.p. in cinque Stati membri e fino a 17 p.p. in Spagna (cfr. scheda 6). Nei cinque Stati membri maggiormente interessati da questo indicatore i tassi di disoccupazione andavano dal 12% di Cipro al 25% della Spagna⁵.

La disoccupazione è considerevolmente aumentata anche in Lettonia, Estonia, Slovenia, Slovacchia e Danimarca. D'altro canto i tassi di disoccupazione sono effettivamente diminuiti in Germania mentre sono rimasti quasi inalterati in Lussemburgo, a Malta, in Belgio e in Austria.

In generale si può affermare che fra il 2008 e il 2010 quattro regioni su cinque dell'UE hanno dovuto far fronte ad un incremento dei tassi di disoccupazione. La maggior parte dei paesi ha registrato proprio in questo periodo l'aumento maggiore. Più di un terzo di queste regioni sono riuscite a ridurre la disoccupazione a partire dal 2010.

In linea con le raccomandazioni contenute nel piano europeo di ripresa economica vari Stati membri prendono provvedimenti volti a prevenire un'eccessiva perdita di posti di lavoro e ad estendere la copertura e la durata delle prestazioni sociali.

A livello di UE la disoccupazione giovanile è passata dal 16% nel 2008 al 21% nel 2011 (cfr. scheda 7). In 52 regioni un giovane in età lavorativa su tre è disoccupato. In 11 di quelle regioni, e principalmente in Spagna e in Grecia, il rapporto è addirittura di uno su due. Questo significa che la quota di persone di età compresa fra i 15 e i 24 anni disoccupate e non iscritte a corsi di istruzione o di formazione (NEET) è aumentata: fra il 2008 e il 2011 la quota di NEET è cresciuta in quasi quattro regioni su cinque, specialmente in Romania, Grecia e Regno Unito (cfr. scheda 8).

3.3. Migrazione in calo

Fra il 2004 e il 2008 il numero di residenti che vivono al di fuori del loro paese di provenienza nell'UE27 è aumentata di 1,5 milioni all'anno. Di conseguenza la percentuale relativa alla popolazione totale dell'UE27 è passata dal 5,1% al 6,2%. Per gli anni dal 2009 al 2011 l'aumento annuo è decresciuto a 0,9 milioni, determinando una quota del 6,7% nel 2011.

Fra il 2004 e il 2008 Irlanda, Spagna e Cipro hanno registrato un aumento di oltre 4 p.p. della loro quota di popolazione straniera, proveniente principalmente dagli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea nel 2004 e nel 2007. In quel periodo anche Italia, Portogallo, Lussemburgo e Regno Unito hanno riscontrato un cospicuo aumento della quota di cittadini stranieri.

Il maggiore effetto della crisi sulla migrazione si è avvertito nelle regioni che hanno accolto i flussi più consistenti di lavoratori migranti nel periodo antecedente la crisi. Il rallentamento

⁵ Per un'analisi più approfondita si rimanda alla relazione *Occupazione e sviluppi sociali in Europa* del 2012. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>

della migrazione è stato più marcato in Spagna, Irlanda, Cipro e in alcune regioni del Regno Unito e dell'Italia (cfr. scheda 9), ma il saldo migratorio è rimasto comunque positivo. Molte regioni della Spagna, della Francia meridionale e dell'Italia del Nord continuavano a presentare alcuni fra i più alti livelli di migrazione netta positiva.

La crisi ha accelerato l'emigrazione da Lituania e Lettonia. In Polonia il saldo migratorio negativo è stato meno evidente nelle regioni di frontiera mentre è aumentato il saldo migratorio positivo nella regione della capitale. Il saldo migratorio negativo si è ridotto in Romania a causa della migrazione di ritorno dalla Spagna. Dato che la crisi continua a farsi sentire, le crescenti differenze a livello regionale nei tassi di disoccupazione e nei salari potrebbero continuare a ripercuotersi sulla migrazione.

Il rapido declino dell'occupazione nel settore edile e in quello industriale ha contribuito alla riduzione della migrazione netta in Spagna e nell'Italia del Nord. Il calo della migrazione netta nelle regioni che avevano accolto un'elevata quota di migranti provenienti da altri Stati membri è stato tendenzialmente più accentuato.

4. RIPERCUSSIONI SUL TESSUTO URBANO

Per l'analisi delle ripercussioni sul piano urbanistico questa relazione si avvale di due approcci separati: le regioni metropolitane e le città.

- (1) Le regioni metropolitane sono le regioni NUTS-3, costituenti agglomerati urbani con oltre 250 000 abitanti. Questo approccio consente un'interpretazione a livello di tessuto urbano dei cambiamenti relativi a PIL e occupazione.
- (2) Le città sono definite a livello locale ed includono le maggiori città dell'UE. Tale approccio rende accessibili i dati sull'occupazione e sulla povertà aggregati per tutte le città di un determinato paese.

4.1. Regioni metropolitane fra capacità di ripresa e vulnerabilità

Fra il 2007 e il 2010 in due Stati membri su tre⁶ le regioni metropolitane hanno registrato in media un aumento del PIL pro capite rispetto al paese di cui fanno parte (cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione, figura 4). Nei dodici Stati membri in cui il PIL pro capite è cresciuto rispetto a quello dell'UE il rendimento delle regioni metropolitane ha surclassato quello del resto del paese. In otto dei dodici Stati membri in cui si è verificato un calo del PIL pro capite rispetto all'UE il PIL pro capite delle regioni metropolitane è sceso più velocemente rispetto a quello del paese nel suo insieme.

L'ipotesi operativa secondo la quale il PIL aumenta più velocemente nelle economie in crescita e cala più rapidamente nelle economie in declino potrebbe fornire la prova che le economie urbane sono più volatili e quindi esposte ad impennate crolli.

Nonostante gli ottimi risultati conseguiti nel complesso dalle regioni metropolitane, fra il 2007 e il 2010 oltre tre di esse su cinque hanno visto scendere il rispettivo PIL pro capite rispetto al valore nazionale. La maggior parte delle regioni metropolitane di minori dimensioni ha perso terreno, dato che il 74% delle stesse è in declino rispetto al paese di riferimento. Anche le regioni metropolitane di secondo livello hanno subito ripercussioni

⁶ Questa analisi esclude Lussemburgo, Malta e Cipro.

negative, con un 54% di esse che ha perso terreno. Solo le regioni metropolitane delle capitali presentano un risultato migliore, con un calo che ha interessato un mero 30% di esse.

Fra il 2007 e il 2010 nella maggior parte degli Stati membri l'occupazione⁷ nelle regioni metropolitane ha mostrato maggiore resistenza alla crisi rispetto a quanto accaduto nelle regioni non metropolitane (cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione, figura 5). Solo in Finlandia, Grecia, Ungheria e Lettonia l'occupazione nelle regioni non metropolitane è scesa più lentamente che nelle regioni metropolitane.

Analogamente a quanto concerne le variazioni del PIL pro capite, non in tutte le regioni metropolitane i cambiamenti riguardanti l'occupazione sono stati più marcati che nel paese a cui fanno capo. Solo la metà delle regioni metropolitane ha subito una lieve diminuzione a livello occupazionale (oppure una crescita più veloce dell'occupazione) in confronto alle regioni non metropolitane del paese di riferimento. Un po' più della metà delle regioni metropolitane di secondo livello ha superato il rispettivo paese. Un po' meno della metà delle regioni metropolitane di minori dimensioni ha registrato risultati migliori che quelli del proprio paese. Le regioni metropolitane delle capitali hanno ottenuto risultati decisamente migliori: in nove su dieci la situazione occupazionale è migliorata in modo più consistente. Nove di queste ultime regioni hanno perfino conseguito una crescita dell'occupazione in controtendenza rispetto al declino a livello nazionale.

Nel Regno Unito e in Spagna circa la metà delle regioni metropolitane ha ottenuto risultati peggiori a livello occupazionale rispetto alle altre regioni. In Grecia e in Ungheria quasi tutte le regioni metropolitane hanno registrato un rendimento pessimo. Nella maggioranza degli Stati membri però tutte o quasi tutte le regioni metropolitane hanno ottenuto risultati migliori per quanto attiene all'occupazione rispetto alle altre regioni. Ciò è risultato particolarmente evidente in Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Romania e Bulgaria.

In questi primi tre anni di crisi la maggior parte delle regioni metropolitane ha dimostrato di possedere buone capacità di recupero, in particolare laddove si trattava di regioni metropolitane delle capitali. Le regioni metropolitane di secondo livello hanno ottenuto risultati meno brillanti mentre le regioni metropolitane più piccole si sono rivelate piuttosto vulnerabili, dato che la maggioranza di esse è in ritardo per quanto riguarda le variazioni del PIL pro capite e dell'occupazione.

4.2. Città in crisi

La povertà e l'esclusione sociale sono concentrate nelle città, specialmente nell'Europa nord-occidentale, e la crisi ha ulteriormente intensificato tale fenomeno. A livello di UE il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) è aumentato di 1 p.p. nelle città rispetto all'aumento registrato nelle aree extraurbane (0,5 p.p.) (cfr. Figura 8).

⁷

Questa analisi esclude il Lussemburgo, Malta, Cipro e l'Italia.

Figura 8: Variazioni del rischio di povertà o di esclusione sociale, 208-2011

Variazioni del rischio di povertà o esclusione sociale, 2008-2011					
UE27	AROPE	AROP	LWI	SMD	
Città	1,0	0,6	0,9	0,5	
Altre zone	0,5	0,5	1,1	0,3	
UE15					
Città	1,2	0,6	1,2	0,7	
Altre zone	0,9	0,3	1,4	0,9	
UE12					
Città	-0,4	0,3	-0,3	-0,7	
Altre zone	-1,0	0,8	0,3	-1,5	
Source: Eurostat					

Nel 2011 le persone che vivevano nelle città dell'UE15 erano soggette ad un maggiore rischio di povertà o di esclusione sociale rispetto a quelle che vivevano fuori dalle città stesse (cfr. Figura 9). Anche le tre componenti di tale rischio risultano più elevate nelle città che nelle zone extraurbane. Nell'UE12 la situazione presenta una tendenza radicalmente opposta dato che le persone che vivono nell'area urbana sono soggette ad un rischio di povertà o di esclusione sociale considerevolmente inferiore.

Figura 9: Rischio di povertà o di esclusione sociale nelle città, 2011

Rischio di povertà o esclusione sociale nelle città, 2011					
UE27	AROPE	AROP	LWI	SMD	
Città	23,3	15,7	11,0	8,4	
Altre zone	25,0	18,0	9,1	9,2	
UE15					
Città	23,1	16,8	12,0	6,8	
Altre zone	21,9	16,6	9,2	5,3	
UE12					
Città	24,1	9,9	6,5	16,5	
Altre zone	34,5	22,2	8,9	20,8	
Fonte: Eurostat					

In 18 Stati membri le situazioni di grave privazione materiale sono peggiori nelle città: in 15 Stati membri prevale a livello urbano un'intensità di lavoro molto bassa (cfr. scheda 10), mentre in 10 Stati membri il rischio di povertà è più elevato nelle aree urbane.

Il fatto che un'elevata quota di famiglie che presentano un'intensità di lavoro molto bassa sia localizzata nelle città, in cui la concentrazione di posti di lavoro è maggiore, risulta alquanto paradossale. Il motivo potrebbe essere ricercato nella scarsa corrispondenza fra la domanda e l'offerta, nella precarietà dei posti di lavoro o nella maggiore presenza nelle città di nuclei familiari composti da una sola persona. Potrebbe però anche essere connesso alla più elevata quota di residenti in aree urbane nati al di fuori dei confini dell'UE.

In 11 degli Stati membri dell'UE15⁸ è notevolmente più probabile che le persone nate al di fuori dell'UE vivessero in un nucleo familiare caratterizzato da un'intensità di lavoro molto bassa. Nel 2010 l'intensità di lavoro molto bassa rilevata per le persone nate fuori dai confini dell'UE era più elevata di almeno sei p.p. rispetto a quella registrata per le persone nate e risiedenti nello stesso paese. Molte persone provenienti da paesi extra-UE incontrano ostacoli

⁸ Le uniche eccezioni sono state registrate in Italia, Grecia, Portogallo e Lussemburgo.

di vario genere per accedere al mercato del lavoro, fra cui la non conoscenza della lingua locale, la mancanza di competenze a livello professionale, il mancato riconoscimento delle qualifiche e la discriminazione.

Come per la povertà e l'esclusione sociale, negli Stati membri più sviluppati le città tendono a presentare livelli di occupazione ridotti e di disoccupazione più elevati rispetto ai centri minori, alle periferie e alle aree rurali (cfr. Figura 10), mentre negli Stati membri meno sviluppati si riscontra la situazione inversa. La crisi non ha modificato questo schema.

Figura 10: Occupazione e disoccupazione nelle città e in altre zone

	Tasso di occupazione, 20-64		Tasso di disoccupazione	
	2011	Variazioni 2008-2011	2011	Variazioni 2008-2011
UE27				
Città	64,5	-1,8	10,1	2,6
Altre zone	64,0	-1,9	9,4	2,6
UE15				
Città	65,0	-1,7	10,3	2,6
Altre zone	66,0	-1,6	9,1	2,5
UE12				
Città	62,4	-1,4	9,0	3,3
Altre zone	58,3	-1,8	10,3	2,9

Fonte: Eurostat

5. POLITICA DI COESIONE E CRISI

La presente relazione delinea alcune delle questioni chiave di cui i programmi di coesione dovrebbero tenere conto per il periodo 2014-2020.

La crisi ha reso più difficile conseguire gli obiettivi di Europa 2020 a causa dei ridotti tassi occupazionali e della crescente incidenza di povertà ed esclusione sociale. Le sempre più ampie disparità a livello regionale stanno inoltre minando uno degli obiettivi prioritari dell'Unione europea e della politica di coesione.

Sebbene alcuni Stati membri come Germania e Polonia siano usciti relativamente indenni dalla crisi, la maggior parte degli Stati dovrà affrontare molti più problemi con meno risorse pubbliche. Per molti Stati membri, se non addirittura per la maggioranza di essi, vale quanto segue:

- PIL e occupazione non ancora ai livelli del periodo antecedente la crisi;
- maggiore disoccupazione, povertà ed esclusione;
- reddito familiare ridotto, con conseguente depressione di consumi ed importazioni;
- livelli di debito pubblico senza precedenti e necessità di risanamento del bilancio.

La relazione indica che l'intensità dei problemi varia significativamente all'interno dell'Europa. Da ciò si evince che i futuri programmi di coesione dovrebbero riflettere queste differenze per massimizzare l'efficacia ed affrontare i problemi dove sono più gravi.

In base a queste considerazioni i futuri programmi di coesione dovranno dare particolare enfasi agli incentivi alla crescita ed agli investimenti a favore della creazione di posti di lavoro. Solo una ripresa stabile e forte può ridurre la disoccupazione.

Proprio per questo motivo la Commissione propone di concentrare le risorse disponibili su pochi settori di rilievo, come l'occupazione (in particolare dei giovani), la formazione e l'istruzione, l'inclusione sociale, l'innovazione e le PMI, l'efficienza energetica e l'economia a ridotte emissioni di carbonio. E' inoltre disposta ad estendere questo elenco alle infrastrutture TIC e ai provvedimenti relativi alla crescita digitale.

Le esportazioni e gli investimenti esteri diretti costituiscono un motore di crescita di primaria importanza negli Stati membri meno sviluppati, in quanto contribuiscono a creare occupazione e a trasferire conoscenze e tecnologia. Le PMI, uno dei principali gruppi target della politica di coesione, sono particolarmente colpite dal peggioramento del contesto economico. In una situazione in cui la domanda interna è bassa esportare più beni e servizi contribuirà a rivitalizzare la crescita. Gli investimenti in innovazione e in una strategia di specializzazione mirata potrebbero migliorare il rendimento di questo settore.

Il settore edile continuerà a risentire delle conseguenze della crisi bancaria a causa del limitato accesso al credito, dello sgonfiarsi della bolla immobiliare, della diminuzione del reddito familiare disponibile e della minor sicurezza del reddito. Investire nell'efficienza energetica degli edifici può contribuire a recuperare alcuni dei posti di lavoro andati persi in questo settore.

Il rischio di povertà o di esclusione è aumentato a livello di UE e potrebbe continuare a farlo se si considerano gli effetti differiti della crisi in questo campo.

Il risanamento di bilancio consoliderà ulteriormente il ruolo della politica di coesione quale importante fonte di investimenti pubblici nel periodo 2014-20. In realtà in molti Stati membri e regioni meno sviluppati ai fondi di coesione fa capo già fin d'ora oltre la metà degli investimenti pubblici realizzati. La Commissione invita Stati membri e regioni ad elaborare senza indugio nuovi programmi, in modo tale da evitare perdite di tempo e garantire che vengano varati all'inizio del prossimo anno i progetti necessari per rivitalizzare l'attività economica e favorire l'inclusione sociale.