

Traduzione esterna

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Commissione per lo sviluppo regionale*

11.1.2007

## **DOCUMENTO DI LAVORO**

sul ruolo e l'efficacia della politica di coesione nella riduzione delle disparità  
nelle regioni più povere d'Europa

Commissione per lo sviluppo regionale

Relatrice: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg

L'obiettivo della politica di coesione dell'Unione europea è promuovere la coesione sociale ed economica tra le regioni dell'UE. Le regioni in ritardo di sviluppo, che attraversano una fase di ristrutturazione o sono caratterizzate da problemi specifici di carattere geografico, economico o sociale devono essere assistite per risolvere i loro problemi e affrontare le difficoltà che le affliggono. Esistono numerosi esempi di successo dello sviluppo raggiunto in molte delle ex regioni povere dell'Unione. Con il contributo dei Fondi strutturali, i primi quattro paesi di coesione, vale a dire Irlanda, Grecia, Portogallo e Spagna, hanno registrato tutti una crescita notevole.

Tuttavia le disparità regionali in termini di sviluppo sono più pronunciate nell'UE-27 rispetto all'UE-15, rendendo necessaria l'adozione di seri interventi per ridurre tale divario. Malgrado gli importanti progressi economici negli Stati membri che sono stati entrati a far parte dell'UE nel 2004, i ritardi nello sviluppo sono spesso imputabili a carenze di ordine amministrativo. La crescita economica tende a concentrarsi attorno a determinate zone. Tale fenomeno di concentrazione è particolarmente evidente nei paesi dell'Europa centrale e orientale, dove le regioni in cui sono situate le capitali registrano una crescita rapida. La crescita urbana con competitività crescente può fungere in molti modi da elemento catalizzatore dello sviluppo per le comunità rurali circostanti. Tuttavia alcune regioni mostrano ancora una crescita economica scarsa. Le cifre pubblicate di recente da Eurostat mostrano un ampio divario di sviluppo tra le regioni più ricche e quelle più povere dell'UE e gli Stati membri che hanno aderito da poco all'Unione si collocano nelle posizioni più basse.

#### Tabella 1

#### ***PIL regionale per abitante nell'UE-25 nel 2003***

*(in SPA, UE-25=100)*

#### **Le dieci regioni con risultati migliori regioni con risultati peggiori**

#### **Le dieci**

1	Inner London (UK)	278	1	Lubelskie (PL)	33
2	Bruxelles-Capitale (BE)	238	2	Podkarpackie (PL)	33
3	Luxembourg	234	3	Podlaskie (PL)	36
4	Hamburg (DE)	184	4	Świętokrzyskie (PL)	37
5	Île de France (FR)	173	5	Warmińsko-Mazurskie (PL)	37
6	Wien (AT)	171	6	Opolskie (PL)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165	7	Észak Magyarország (HU)	38
8	Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160	8	Východné Slovensko (SK)	39
9	Oberbayern (DE)	158	9	Eszag-Alföld (HU)	39
10	Stockholm (SE)	158	10	Dél-Alföld (HU)	40

Tabella 2

**PIL regionale per abitante nell'UE-27 nel 2006**

(in SPA, UE-25=100)

Regione	PIL (in SPA) pro capite in % della media dell'UE-25 (UE-25 = 100)
Inner London (UK)	277.6
Bruxelles-Brussels (BE)	237.6
Luxembourg (LU)	233.9
Hamburg (DE)	184.0
Île de France (FR)	173.3
Wien (AT)	170.9
Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire (UK)	165.1
Provincia Autonoma Bolzano/Bozen (IT)	160.0
Oberbayern (DE)	157.9
Stockholm (SE)	157.9
Åland (FI)	154.3
Utrecht (NL)	152.5
North Eastern Scotland (UK)	150.3
Southern and Eastern (IE)	149.2
Darmstadt (DE)	148.3
.....	
Vest (RO)	34.0
Podkarpackie (PL)	33.2
Lubelskie (PL)	33.2
Centru (RO)	32.3
Istocna Hrvatska (HR)	31.0
Nord-Vest (RO)	29.1
Severozapaden (BG)	26.1
Sud-Est (RO)	25.6
Sud-Vest (RO)	25.5
Severoiztochen (BG)	25.3
Yugoiztochen (BG)	24.9
Yuzhen tsentralen (BG)	24.6
Sud (RO)	24.4
Severen tsentralen (BG)	24.2
Nord-Est (RO)	21.7

*Regioni con il PIL pro capite (in SPA) più basso/più elevato (UE 25=100)*

Il presente progetto di relazione di iniziativa è finalizzato a mettere in luce alcuni principi per consentire agli Stati membri e all'UE di aumentare l'efficacia della politica di coesione nelle regioni più povere. Nell'ambito della prospettiva finanziaria 2007-2013 sono stati stanziati fondi per lo sviluppo di tali regioni, che dovranno essere assorbiti in maniera efficiente.

L'aumento del ritmo di crescita delle regioni più povere costituisce una condizione preliminare per promuovere standard di vita elevati e duraturi nell'Unione. La convergenza delle regioni dell'UE riveste un'importanza fondamentale se si vuole che l'Unione sia competitiva a livello globale e abbia una crescita vigorosa nel prossimo futuro. L'impatto delle politiche rischia di essere indebolito dall'aumento dei costi futuri se le regioni che incontrano difficoltà in termini di sviluppo continueranno a registrare una condizione di ritardo.

- La politica di coesione dell'UE deve **identificare le esigenze specifiche** delle regioni più povere e trovare meccanismi idonei che ne promuovano lo sviluppo.

È fondamentale identificare le esigenze principali di una singola regione e concentrare i finanziamenti al livello adeguato. Per i paesi di coesione, occorre definire un "contesto" infrastrutturale per gli altri investimenti. Non esiste una contraddizione evidente tra la competitività e l'obiettivo della coesione; tuttavia l'elemento essenziale è capire dove l'effetto leva favorisce la crescita. Per raggiungere un certo livello di competitività, le regioni povere devono disporre di infrastrutture di base adeguate e di risorse umane.

- L'esistenza di **difficoltà per le regioni più povere ad assorbire** i fondi è un problema pertinente. Spesso le autorità non possiedono le capacità, l'esperienza oppure le risorse economiche necessarie ad affrontare i complessi requisiti della politica di coesione e non sono quindi in grado di richiedere i fondi, a cui, in linea di principio, avrebbero diritto.

Si tratta di un problema particolarmente urgente, soprattutto per i nuovi Stati membri e i paesi in via di adesione.

### Tabella 3

#### **Tasso di crescita del PIL reale**

Tasso di crescita del volume del PIL - variazione rispetto all'anno precedente espressa in percentuale (2006, 2007 e 2008 indicano i dati di previsione)

	1997	-98	-99	-00	-01	-02	-03	-04	-05	-06	-07	-08
Bulgaria	-5.4	3.9	2.3	5.4	4.1	4.9	4.5	5.6	5.5	6.0	6.0	6.2
Romania			-1.2	2.1	5.7	5.1	5.2	8.4	4.1	7.2	5.8	5.6
UE-25	2.7	3.0	3.0	3.9	2.0	1.2	1.3	2.3	1.7	2.8	2.4	2.4
UE-15	2.6	2.9	3.0	3.9	1.9	1.1	1.1	2.2	1.5	2.6	2.2	2.3

Come mostra la tabella 3, il potenziale di crescita economica è particolarmente rilevante nei due paesi che hanno aderito all'Unione europea nel 2007, ossia Bulgaria e Romania. Per sfruttare appieno il potenziale di sviluppo, le amministrazioni pertinenti devono operare in modo efficiente. L'esigenza di capacità istituzionali viene sottolineata come una premessa per il successo della realizzazione di programmi e progetti, insieme allo sviluppo di risorse umane. Nella fase di preadesione vari programmi hanno mostrato numerose carenze di natura istituzionale, manageriale e amministrativa da parte dei beneficiari, carenze che non sono ancora state pienamente superate, ma che devono essere affrontate nell'immediato futuro se si vuole che i fondi siano investiti e spesi in modo accurato.

Un'efficiente gestione dei fondi strutturali richiede un **coordinamento dei vari livelli (politico, tecnico e amministrativo)**. Si tratta di un problema urgente nei nuovi Stati membri, dove è necessario intraprendere azioni decisamente più efficaci. I colloqui per assicurare la coerenza tra UE, Stati membri e regioni sono di vitale importanza e sarebbe opportuno non escludere nessuna sfera di governo da tale dialogo strutturato. La politica di coesione non riguarda soltanto i fondi economici, ma anche il **partenariato tra i vari soggetti interessati**. Per migliorare l'effetto leva, non si deve limitare l'azione e la cooperazione a un unico livello; i flussi di informazione e i partenariati risultano quindi indispensabili.

- Sarebbe opportuno definire un quadro che consenta le interazioni e gli scambi

di esperienze; tale sforzo potrebbe inoltre consentire la definizione di norme e standard che contribuiscano a incrementare le capacità amministrative nella gestione dell'applicazione di regolamenti e norme.

È fondamentale utilizzare maggiormente il **partenariato pubblico-privato (PPP)** per definire l'ammontare dei fondi e mettere a disposizione il capitale. Occorre definire le regole per la realizzazione dei PPP e ridurre i relativi ostacoli. Nei nuovi Stati membri emerge la carenza di buone prassi.

- Appare opportuno sottolineare ulteriormente l'importanza dell'**addizionalità**. Il coinvolgimento del capitale privato costituisce un aspetto essenziale, in quanto possiede le potenzialità per promuovere investimenti aggiuntivi. Il supporto finanziario dovrebbe essere investito in maniera trasparente, per accertarsi che i fondi siano impiegati per gli obiettivi definiti.
- **Jaspers, Jeremie e Jessica** sono strumenti eccellenti anche per aiutare le PMI a livello regionale, ma gli Stati membri e la Commissione devono fare ancora molto per promuoverli e garantirne un utilizzo completo ed efficace, soprattutto nelle regioni più povere.
- Lo sviluppo economico è strettamente legato all'**innovazione** che, inoltre, rappresenta un elemento chiave dello sviluppo regionale. Nel quadro della strategia di Lisbona, la politica di coesione dell'UE deve essere diretta a migliorare la capacità di innovazione dell'Unione ed è quindi importante che tale obiettivo non trascuri le regioni più povere.
- L'imprenditorialità deve essere sostenuta attivamente e a tale scopo occorre coinvolgere tutte le parti interessate. L'imprenditorialità dovrebbe essere promossa in particolare tra le donne e i giovani che si affacciano sul mercato del lavoro e tra i gruppi esclusi dalla società. Un fattore importante nella promozione dell'innovazione riguarda inoltre il miglioramento della qualità delle norme e dei regolamenti dei paesi UE per assicurare che esse promuovano, anziché bloccare, i processi di innovazione in importanti settori dell'economia. Le regioni più povere potrebbero essere maggiormente vulnerabili a tale riguardo.

Molti esempi mostrano la mancanza di capacità di utilizzo dei fondi nei nuovi Stati membri. **La qualità dell'amministrazione deve pertanto essere migliorata**, affinché le regioni che ricevono i fondi siano in grado di assorbire e utilizzare in modo efficiente le sovvenzioni. L'assistenza tecnica è essenziale, soprattutto per preparare l'attuazione di nuovi progetti. Emerge un'esigenza pressante di qualità, sia esternamente sotto forma di competenze specialistiche, ma anche a livello interno; occorre identificare le esigenze reali ed effettuare controlli di qualità adeguati sui progetti e sull'utilizzo dei fondi. Si rivelano inoltre indispensabili valutazioni aggiornate di progetti sostenibili già attuati.

- Una quota specifica dei fondi potrebbe essere impiegata per la preparazione, il

controllo, la valutazione e il ricorso a esperti. Tali aiuti, se idoneamente impiegati, potrebbero rivestire un'importanza fondamentale, soprattutto nei paesi in cui è presente un sistema amministrativo più complesso.

È importante che i **fondi raggiungano rapidamente le regioni ammissibili**. Talora i fondi impiegano troppo tempo per raggiungere i beneficiari e la loro circolazione accurata rappresenta una sfida per tutti i soggetti coinvolti.

È difficile evitare la complessità del sistema di utilizzo dei fondi strutturali, che accusa l'impatto di tre livelli diversi di regolamentazione: le norme comunitarie, i quadri nazionali e le prassi a livello regionale. Pertanto la **semplificazione procedurale** rappresenta una sfida a tutti e tre i livelli, per evitare qualunque interpretazione a posteriori nonché agevolare e accelerare l'esecuzione dei programmi.

**La sinergia delle politiche si rivela indispensabile**, sia a livello europeo che nazionale. Le politiche dovrebbero integrarsi, non contrastarsi a vicenda. La concentrazione territoriale in singoli paesi e regioni dei benefici di altre politiche europee può, ad esempio, indebolire l'impatto delle politiche di sviluppo. Lo sviluppo regionale deve inoltre essere caratterizzato dalle dimensioni sociale e ambientale.

- L'impatto dei possibili effetti di distorsione tra politiche dovrebbe essere tenuto in considerazione e analizzato nella revisione di medio termine del 2009 del bilancio comunitario e nella Quarta relazione sulla coesione economica e sociale.

Per rafforzare la coesione e lo sviluppo efficace delle regioni più povere è necessario **mobilitare tutti i soggetti interessati** per coinvolgere tutte le parti in causa e garantirne la piena partecipazione.

La disoccupazione, che affligge con maggiore intensità le regioni più povere, deve essere contrastata. La presenza di disoccupazione a lungo termine tra alcuni gruppi sociali è particolarmente preoccupante. **Per conseguire l'obiettivo della coesione sociale è indispensabile un impegno volto a garantire la migliore integrazione possibile delle persone disabili**. Si tratta di un requisito indispensabile per raggiungere standard di vita adeguati nell'intera società dell'UE. Inoltre la coesione nell'Unione è agevolata dalla **parità tra uomini e donne sul mercato del lavoro**. Permangono ancora differenze marcate nei livelli delle retribuzioni tra donne e uomini e tale aspetto frena la crescita economica. L'attenzione alle differenze di genere migliorerà la qualità della realizzazione effettiva della politica di coesione. I datori di lavoro e i dipendenti a tutti i livelli devono essere coscienti di tale aspetto, che necessita di azioni adeguate.

- È indispensabile fornire informazioni sulla necessità di adottare un approccio che contempra l'uguaglianza di genere e sui relativi mezzi a disposizione nel contesto della valutazione e dell'attuazione di programmi e progetti, sfruttando in modo più mirato gli studi e le analisi condotti in precedenza. È ancora possibile adottare soluzioni pratiche per tali problemi, come per esempio

garantire un bilancio che tenga conto delle problematiche di genere (ad esempio verificando se il bilancio è adeguato alla realizzazione di azioni di promozione delle pari opportunità), sensibilizzare le parti sociali e i soggetti coinvolti in merito agli aspetti di genere e assicurare la disponibilità delle competenze di genere. Un approccio intelligente alle questioni di genere nella vita sociale ed economica, che eviti nel contempo la stereotipizzazione dei ruoli sociali di donne e uomini, è essenziale per rendere maggiormente efficace la politica di coesione.

Nelle regioni più povere è fondamentale adottare un approccio allo sviluppo equilibrato e attento alle peculiari caratteristiche e problematiche di ogni regione, se l'obiettivo è quello di trasformare le politiche europee finalizzate a ridurre i divari nello sviluppo in vere e proprie strategie di sviluppo e coesione sostenibili nell'UE.