C/2025/284

24.1.2025

Parere del Comitato europeo delle regioni - Come sfruttare appieno il potenziale offerto dalla politica di coesione per affrontare il cambiamento demografico

(C/2025/284)

Relatrice: Raquel GARCÍA GONZÁLEZ (ES/PSE), Direttrice generale per gli Affari europei, giunta regionale delle Asturie

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI (CdR),

1. accoglie con soddisfazione il fatto che la presidenza ungherese del Consiglio consideri il cambiamento demografico una questione prioritaria e sottolinea il contributo specifico della politica di coesione nel far fronte alle sfide poste da tale cambiamento. Sostiene inoltre l'obiettivo di integrare meglio l'agenda demografica e la politica di coesione nel prossimo mandato delle istituzioni europee;

2. esprime soddisfazione per il fatto che la *nona relazione sulla politica di coesione* e il suo futuro esamini il tema della transizione demografica, e reputa necessario che questo tema sia inglobato in modo concreto ed efficace nei principali obiettivi del prossimo quadro; l'emergenza demografica è un'emergenza nazionale e territoriale, per cui la transizione demografica, verde e digitale devono inevitabilmente andare di pari passo;

3. prende atto dell'inclusione del cambiamento demografico come obiettivo in ventisei accordi di partenariato conclusi per l'attuale quadro finanziario pluriennale (QFP), ma osserva che a ciò ha fatto seguito un livello inferiore di adozione a livello di programmi, e chiede che si sfrutti l'opportunità offerta dalla prossima revisione intermedia per rimediare a tale situazione;

4. ricorda che la sfida demografica colpisce i territori in modo disomogeneo e sottolinea che affrontare tale sfida deve rientrare tra gli obiettivi politici dell'UE; le sue dinamiche operano spesso su scala regionale generando profondi squilibri interni e, se non si vuole contribuire ad aggravarli, questi devono essere presi in considerazione nell'assegnare i fondi della politica di coesione; osserva che rimane fondamentale trovare una risposta alla sfida demografica al fine di sostenere la competitività dell'UE e chiede che la politica di coesione sia utilizzata in maniera strategica;

5. fa notare che la sfida demografica è un fenomeno multiforme che è il risultato di cause multifattoriali fra loro interconnesse, tra cui spiccano, al di là di quelli puramente demografici, fattori come la disoccupazione, la scarsa accessibilità abitativa, la carenza di servizi, la mancanza di connettività digitale, l'isolamento territoriale, le scarse opportunità di socializzazione e di svago, gli oneri burocratici, l'adozione di misure verticali senza una visione sistemica del territorio, oppure una concezione pessimistica dello spazio vitale;

6. sottolinea che le due principali varianti della sfida demografica, ossia l'invecchiamento e lo spopolamento, si alimentano a vicenda, disegnando una mappa di regioni in declino caratterizzate da bassi tassi di natalità, da un'aspettativa di vita più elevata, da un saldo migratorio netto negativo e da pressioni sulle finanze degli enti locali o regionali. Una tendenza negativa, questa, che, secondo le proiezioni da qui al 2060, è destinata a crescere in ritmo e ampiezza nei prossimi decenni ed è in contrasto con la situazione di alcuni territori nei quali, invece, l'eccesso di popolazione mette a dura prova l'erogazione dei servizi pubblici, rendendo necessario un adeguato riequilibrio territoriale.

Impatto del cambiamento demografico sulle diverse politiche pubbliche

7. richiama l'attenzione sul fatto che, in molti casi, le politiche pubbliche a livello nazionale danno priorità ai problemi delle aree urbane; al riguardo la soluzione consiste nel correggere gli squilibri che sorgono in relazione all'abbandono delle zone rurali, e a tal fine è necessario disporre di dati che rispecchino le diverse sfide da affrontare, le quali rappresentano gli elementi costitutivi della sfida demografica nelle sue molteplici varianti; sulla base di tali informazioni, e una volta condotta una categorizzazione adeguata del problema, potranno essere adottate misure più efficaci; le misure proposte devono essere sempre orientate in funzione del riequilibrio territoriale, adattandosi ai bisogni e ai problemi di ciascun territorio, sia di quelli soggetti a spopolamento che di quelli che risentono del fenomeno opposto (accessibilità degli alloggi, pressione sui servizi pubblici, immigrazione illegale ecc.);

8. ricorda che, per affrontare le sfide demografiche, in particolare il calo dei tassi di natalità e della popolazione attiva, è necessario un approccio integrato e sistemico, e in proposito segnala altresì il proprio recente parere sul pacchetto di strumenti demografici ([1]) e quello sulla migrazione legale e l'attrazione di talenti verso l'Unione europea ([2]);

9. sottolinea che la sfida demografica ha un impatto sulla competitività e la resilienza delle economie locali. L'invecchiamento della popolazione e la fuga di cervelli (in particolare giovani) ostacolano il ricambio generazionale nei sistemi produttivi a causa delle «trappole per lo sviluppo dei talenti», come messo in luce dall'accelerazione nel calo della popolazione attiva e dalla scarsa percentuale di persone qualificate. Si tratta di un fenomeno che assume dimensioni preoccupanti nel settore primario, dove ad esso si somma una minore attrattiva sociale delle relative professioni;

10. raccomanda che, nell'ambito della politica di coesione, le politiche ambientali siano integrate in modo efficace con quelle di lotta contro lo spopolamento, considerati gli effetti che questo produce a livello ambientale. Il Comitato sottolinea infatti che lo spopolamento e l'abbandono delle attività economiche nelle zone rurali favoriscono mutamenti nella biodiversità agricola e anche la sua perdita. Tutto ciò pone dei rischi, in un contesto di cambiamenti climatici in cui sono sempre più numerose le occasioni in cui possono scatenarsi catastrofi naturali come gli incendi. Il Comitato sottolinea pertanto che le strategie per rilanciare le zone rurali e prevenirne lo spopolamento dovrebbero puntare a rendere attraenti per i giovani agricoltori e silvicoltori le attività agricole e forestali sostenibili. Ciò significa, tra le altre cose, promuovere pratiche diversificate e rispettose della natura, come l'agroforestazione e la silvicoltura vicina alla natura;

11. fa osservare che, come affermato nella relazione Letta, il diritto di rimanere deve essere effettivo in ogni parte del territorio europeo. Pertanto, riconoscendo le difficoltà demografiche di alcuni territori, le autorità competenti devono disporre di strumenti che facilitino lo sviluppo e la concorrenza nel mercato unico europeo dei soggetti – in particolare le piccole e medie imprese – che decidano di realizzare i propri progetti di vita in quelle zone. Inoltre, come sottolineato nella relazione Draghi, affinché il modello economico europeo sia competitivo e abbia successo, c'è bisogno di una forza lavoro sufficiente e adeguata alla duplice transizione verde e digitale. Questo obiettivo sarà raggiunto solo se si investirà in maniera equilibrata ed equa in misure volte ad affrontare la sfida demografica in tutto il territorio europeo;

12. pone l'accento sulla necessità e l'urgenza di poter disporre di politiche di sviluppo integrale che promuovano comunità rurali dinamiche, inclusive e resilienti e che vengano incontro alle esigenze dei loro abitanti attuali, compresi quelli che aspirano a formarsi una famiglia, nonché alle esigenze dei potenziali abitanti futuri. Il Comitato sottolinea che nella transizione demografica e nella politica di coesione le donne svolgono un ruolo cruciale. Un approccio integrale alla dimensione di genere consente di aggirare il «paradosso di genere della coesione sociale», favorendo il realizzarsi di uno scenario in cui le donne godano di pari opportunità, cittadinanza e partecipazione; analogamente, osserva che la migrazione legale e l'effettiva integrazione degli immigranti concorrono ad alleviare le pressioni sul mercato del lavoro ovviando alle carenze di competenze, colmando il deficit di forza lavoro e contribuendo allo sviluppo economico dei territori in recessione demografica;

([1]) Parere del Comitato europeo delle regioni — Cambiamento demografico in Europa: strumentario d'intervento (GU C, C/2024/7062, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj).

([2]) Parere del Comitato europeo delle regioni sul tema: Migrazione legale. Attirare competenze e talenti nell'UE (GU C 79 del 2.3.2023, pag. 59).

13. fa notare che molte regioni frontaliere risentono in modo sproporzionato delle sfide demografiche rispetto alle regioni situate al centro dello Stato di appartenenza o in cui si trova la relativa capitale, e sottolinea che la cooperazione transfrontaliera, e in particolare i servizi pubblici transfrontalieri, può aiutare le regioni frontaliere a fornire servizi migliori ai cittadini e a migliorare in modo significativo la qualità della vita in tali regioni, attenuandovi le sfide demografiche; chiede pertanto maggiori investimenti nella componente «cooperazione transfrontaliera» di Interreg nell'ambito della strategia per affrontare le sfide demografiche nelle regioni dell'UE, e in tale contesto sottolinea anche l'importanza di promuovere l'interoperabilità;

14. fa osservare che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) aprono una miriade di opportunità per le regioni in recessione demografica e in particolare per quelle rurali. Il telelavoro, la telemedicina, la digitalizzazione o l'automazione dei processi possono contribuire a rendere questi territori più attraenti e ad aumentarne la competitività. L'impostazione strategica denominata «piccoli comuni intelligenti» rende più facile superare le barriere e sfruttare le potenzialità, oltre a fornire uno strumento per la raccolta e il trattamento di dati utile alla gestione e pianificazione di tali territori. La politica di coesione deve catalizzare le opportunità offerte dalle TIC come strumento di trasformazione;

15. sottolinea che, per affrontare la sfida demografica, è indispensabile promuovere l'ascolto attivo e la partecipazione effettiva di tutte le parti interessate, generando nuovi quadri di governance multilivello in grado di preservare, responsabilizzare e attrezzare le comunità locali come garanzia di futuro. I gruppi di azione locale, attraverso approcci di sviluppo locale di tipo partecipativo, sono fondamentali per questo processo, e i programmi Leader rappresentano un esempio riuscito di questo tipo di iniziative attuate nell'ambiente rurale per affrontare la sfida demografica.

Il concetto di regione in transizione demografica e il suo valore strategico

16. fa notare che, al fine di integrare la prospettiva demografica nella politica di coesione e nei relativi strumenti, bisogna definire il concetto di «regione in transizione demografica». A questo proposito, ricorda che all'articolo 174 del TFUE l'UE si impegna a rafforzare la sua coesione economica, sociale e territoriale nelle «regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici». Questa definizione dovrebbe servire a facilitare la comprensione e la condivisione in tutta l'UE di misure adeguate per affrontare efficacemente i cambiamenti demografici, ma non dovrebbe sostituire le categorie di regioni finora utilizzate;

17. sottolinea l'importanza di promuovere, nell'attuale contesto di valutazione, un processo di riflessione e di dimensionamento che consenta di pervenire a una definizione adeguata di «regione in transizione demografica» e di impiegarla nel prossimo periodo di programmazione;

18. avverte che, per definire le regioni in transizione demografica, occorre tenere conto di indicatori diversi da quelli consueti; osserva che, tra quelli utili a tale scopo, figurano l'evoluzione e la densità demografiche, la distribuzione territoriale della popolazione, le percentuali di popolazione anziana (>65 anni) e infantile (<5 anni), l'altitudine e la pendenza media o l'accessibilità a servizi essenziali quali la sanità, l'istruzione, l'assistenza all'infanzia e agli anziani, l'assistenza alle persone con disabilità, gli alloggi sociali, la polizia o la giustizia. Quale che sia la definizione adottata, essa dovrà essere accompagnata da una categorizzazione basata sul livello di salute e sulla gravità della situazione demografica delle regioni;

19. ricorda che le regioni in transizione demografica contribuiscono all'autonomia strategica dell'UE. Si tratta di spazi importanti per affrontare la transizione energetica e industriale, nonché per salvaguardare ecosistemi fondamentali per la biodiversità e la nostra sovranità e sicurezza alimentare;

20. constata l'impatto dell'attuale contesto geopolitico sulla situazione demografica – già negativa – di determinate regioni dell'Unione, come quelle situate alle sue frontiere esterne, e del conseguente aggravarsi degli squilibri strutturali; al riguardo, un numero equilibrato di occupati in tutto il territorio costituisce uno scudo importante per la sicurezza e la difesa delle nostre frontiere;

21. ricorda che la grande sfida della politica di coesione consiste nel fare in modo che, nelle transizioni che l'Europa sta attraversando, nessun territorio e nessun abitante siano lasciati indietro. In un'Europa delle regioni «a due velocità» si annida il germe di quelle «geografie del malcontento» che minano i pilastri dell'Unione e che un'attuazione efficace della politica di coesione aiuterebbe a trasformare in «geografie di opportunità» ([3]);

([3]) Rural Well-being : Geography of Opportunities | OECD iLibrary.

22. rammenta che gli interventi della politica di coesione hanno il potenziale per generare profonde trasformazioni industriali, ambientali e sociali, contribuendo così a diffondere in misura maggiore i servizi essenziali e quelli itineranti, così come le infrastrutture chiave per garantire l'attrattiva dei territori (servizi igienici, istruzione di base, connettività e servizi sanitari), e a trattenere e attrarre nei territori le persone, in particolare i giovani e le donne.

Cambiamento demografico e livello territoriale

23. segnala l'importanza di un approccio dal basso e basato sul territorio per affrontare le sfide demografiche, e al tempo stesso sottolinea la necessità di garantire una capacità amministrativa sufficiente per i comuni e le unità territoriali di dimensioni minori;

24. ricorda che, per progredire nella transizione verde e verso la neutralità climatica, occorre avere il coraggio di porre le basi della transizione principale, vale a dire quella territoriale, che abbraccia come un tutt'uno l'ambiente, il digitale e la demografia. Una transizione, questa, che dovrà essere orientata all'introduzione di nuovi modelli territoriali che esulino dalla logica delle economie degli agglomerati urbani. Una crescita decentrata ed equilibrata, attraverso una pianificazione territoriale di tipo strategico (multilivello), garantisce la migliore attuazione della politica di coesione, disattivando nel contempo le «geografie del malcontento» e le «trappole dello sviluppo territoriale»;

25. sottolinea che, per affrontare la sfida demografica, è necessario utilizzare una scala territoriale adeguata, al di sotto del livello NUTS 3, in quanto il livello regionale maschera gli squilibri territoriali interni che sono il frutto della diversa incidenza delle variabili demografiche. Il Comitato raccomanda pertanto di non perdere l'opportunità offerta dal periodo in corso di integrare tale impostazione, in modo tale da consentire una definizione adeguata dei territori che necessitano di sostegno per far fronte alla sfida demografica e una configurazione dei programmi di finanziamento che li renda utilizzabili in maniera efficace anche a livello di piccole realtà locali;

26. segnala che la delimitazione delle aree funzionali rappresenta un'opportunità sia per conoscere con precisione l'impatto della sfida demografica sulle regioni, rendendo così più agevole individuare e caratterizzare le regioni in transizione demografica, sia per creare un quadro territoriale adeguato a un utilizzo efficiente dei fondi della politica di coesione;

27. ricorda che la delimitazione delle aree funzionali, in particolare nelle zone rurali, deve andare di pari passo con l'adozione di standard minimi, applicabili in tutta l'UE, in materia di popolazione e di servizi essenziali, standard che devono essere assicurati considerando tempi di spostamento ragionevoli, tali da garantire l'accessibilità ai servizi stessi, in un'ottica di riduzione delle disuguaglianze tra zone urbane e rurali. A tale riguardo, puntando su una pianificazione strategica del territorio che tenga conto delle proiezioni demografiche e sia razionale in termini di utilizzo del suolo, nonché su misure di riqualificazione e ripristino, si contribuirà alla convergenza territoriale perseguita dalla politica di coesione.

Strumenti per far fronte alla transizione demografica nelle zone particolarmente colpite

28. osserva che, benché in un numero significativo di ambiti di intervento la politica di coesione possa contribuire ad affrontare le sfide demografiche, l'assenza di un sistema specifico per monitorare gli investimenti che hanno un impatto demografico rende più difficile valutare il contributo degli interventi di tale politica. A tale riguardo, propone di integrare la transizione demografica come obiettivo trasversale della politica di coesione, al di là degli obiettivi strategici, e di condurre – per le regioni che, nei loro programmi, trattano espressamente il cambiamento demografico alla stregua di una priorità – un monitoraggio che integri l'approccio territoriale già esistente con una valutazione specifica dell'impatto degli interventi previsti sulla transizione demografica. A tal fine risultano utili indicatori quali la densità di popolazione, l'indice di vecchiaia, il tasso di natalità, il tasso di migrazione lordo, la percentuale della popolazione infantile o l'accessibilità dei servizi essenziali, nonché indicatori economici e sociali specifici (ad esempio, il tasso di occupazione giovanile e l'accesso ai servizi digitali) intesi a monitorare l'impatto della politica di coesione sulle regioni in transizione demografica;

29. fa notare che è spesso difficile per le regioni individuare gli scenari di finanziamento e gli strumenti disponibili, e insiste sulla necessità di semplificare l'accesso a tali strumenti e di puntare su quadri integrati e semplificati che consentano di utilizzare tutte le risorse esistenti per affrontare la transizione demografica e adattarsi ad essa;

30. tiene conto del fatto che gli investimenti territoriali integrati (ITI), intesi come strumenti concepiti per sostenere una serie di azioni integrate a livello sistemico in una determinata area geografica, sono uno strumento efficace per sfruttare il potenziale della politica di coesione nell'affrontare la sfida demografica. L'attuazione degli ITI a livello di area funzionale, attraverso l'elaborazione di strategie territoriali integrate (STI), offre un'opportunità straordinaria per sviluppare politiche basate sul territorio in grado di ridurre gli squilibri territoriali, promuovendo nel contempo modelli territoriali equilibrati basati sulla sostenibilità sociale, economica, digitale e ambientale. Il Comitato pone in evidenza che, sul piano pratico, gli ITI si sono dimostrati efficaci in molte regioni, mentre in altre sono utilizzati solo di rado;

31. sottolinea la necessità di poter contare su finanziamenti specifici per affrontare la transizione demografica e adattarsi ad essa – integrando le fonti di finanziamento pubblico con fondi privati, al fine di conseguire l'effetto moltiplicatore richiesto dalla gravità della sfida demografica – nonché la necessità di partenariati pubblico-privato per sviluppare infrastrutture locali, promuovendo la sostenibilità a lungo termine di tali iniziative; inoltre, è necessario allineare i finanziamenti disponibili al fabbisogno di investimenti in servizi pubblici essenziali quali la sanità, l'istruzione, l'alloggio e l'assistenza, nonché al le esigenze della trasformazione digitale, necessaria per migliorare la competitività e l'attrattiva dei territori in transizione demografica;

32. ricorda che gli attuali orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale prevedono già la possibilità di innalzare le soglie di aiuto e di concedere aiuti al funzionamento. L'enorme sfida posta dal cambiamento demografico esige che tali deroghe siano in linea con il disposto dell'articolo 174 del TFUE e che affrontino i vari aspetti che incidono sulla sfida demografica, vale a dire non solo la bassa densità demografica ma anche, ad esempio, l'«iper-invecchiamento» della popolazione;

33. fa notare che, per aiutare i territori più vulnerabili, si potrebbe contemplare la possibilità di porre le regioni in grave declino demografico sullo stesso piano di quelle ultraperiferiche ai fini delle disposizioni in materia di aiuti di Stato previste per queste ultime. Del pari, bisognerà che le carte degli aiuti a finalità regionale rilevino in maniera adeguata le sfide demografiche al di sotto del livello NUTS 3. I territori con problemi demografici gravi e permanenti dovrebbero essere riconosciuti quantomeno come «zone c) predefinite» sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE. La Commissione dovrebbe inoltre prendere in considerazione l'opportunità di accrescere del 5 % l'intensità di aiuto, come misura complementare per aiutare le imprese che investono in quelle zone;

34. sottolinea l'importanza di determinare, nel contesto della politica di coesione, gli interventi prioritari il cui impatto è più efficace nell'affrontare la transizione demografica. Sarebbe auspicabile dimostrare l'impegno ad affrontare la sfida demografica aumentando i tassi di cofinanziamento in alcuni ambiti d'intervento. In tal senso, nonché in linea con il pilastro europeo dei diritti sociali, gli interventi programmati per l'attuazione della garanzia europea per l'infanzia costituiscono un esempio evidente;

35. ricorda che il regime fiscale applicato, e in particolare le agevolazioni e/o esenzioni fiscali accordate per determinate situazioni, può costituire uno strumento molto importante nella lotta contro lo spopolamento, come metodo per controbilanciare le difficoltà che la popolazione in esame incontra nell'accedere a beni e servizi;

36. fa notare che le regioni in transizione demografica necessitano di iniziative che rendano loro più agevole affrontare tale sfida. Pertanto, la progettazione e la creazione di spazi di dati aperti risultano fondamentali per preparare modelli predittivi basati sull'intelligenza artificiale. Tali modelli consentiranno lo sviluppo di un sistema decisionale basato su dati e proiezioni affidabili, al servizio di un assetto territoriale e di una pianificazione strategica in grado di trarre maggiori benefici dalla politica di coesione al momento di affrontare la sfida demografica e di adattarsi ad essa;

37. pone l'accento sulla necessità di porre questo problema sotto i riflettori e sottolinea che esistono formule di provata efficacia per strutturare sistemi di cooperazione e collaborazione tra le regioni che facilitino lo scambio di buone pratiche. Propone pertanto la creazione di una piattaforma o un osservatorio delle regioni in transizione demografica che riceva il sostegno della Commissione europea e funga da forum di discussione tra pari e da promotore di misure come quelle menzionate nei punti precedenti;

38. riconosce che, benché con gli strumenti della politica di coesione si realizzino già interventi che contribuiscono ad affrontare la transizione demografica, è indispensabile applicare linee d'azione ambiziose, integrate, flessibili e semplificate che non mettano a dura prova le capacità amministrative o limitino la gestione dei finanziamenti, considerata la gravità della sfida che occorre affrontare.

Bruxelles, 20 novembre 2024

Il presidente
del Comitato europeo delle regioni
Vasco ALVES CORDEIRO