C/2024/1572

5.3.2024

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Principali sfide cui devono far fronte le isole, le zone montane e le aree scarsamente popolate dell'UE»

(parere d'iniziativa)

(C/2024/1572)

Relatore: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Decisione dell'Assemblea plenaria	25.1.2023
Base giuridica	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno
	Parere d'iniziativa
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	15.11.2023
Adozione in sessione plenaria	14.12.2023
Sessione plenaria n.	583
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	185/0/4

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Alla luce delle attuali disposizioni di diritto primario dell'UE (articoli 174 e 175 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)] e della loro interpretazione, **il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è convinto** che esista una solida base giuridica che impone all'UE di agire, nel quadro della sua politica di coesione, per sostenere le isole, le zone montane e le aree scarsamente popolate dell'Unione. Le specificità dovrebbero essere determinate e attuate in cooperazione con gli Stati membri interessati, dato che l'attività di coesione rientra nell'ambito delle competenze concorrenti dell'UE (articolo 4, paragrafo 2, del TFUE).

1.2. La convinzione dianzi espressa ha portato il **CESE a chiedere** alle istituzioni, agli altri organi e agli Stati membri dell'UE di integrare, nei documenti pertinenti relativi alla politica europea di coesione (ad esempio documenti di politica nazionale e regionale, documenti strategici, programmi, progetti ecc.), priorità e azioni comuni, basate su scambi coordinati di esperienze e competenze specialistiche, che coprano i diversi tipi di regioni di cui all'articolo 174 del TFUE, in modo da tradurre le parole in azioni concrete.

1.3. Il **CESE insiste** sulla necessità di applicare in modo mirato le disposizioni di cui sopra nella loro interezza, al fine di affrontare i fattori strutturali e geografici e le esigenze specifiche che ostacolano lo sviluppo di queste regioni. Affinché nessuna regione sia lasciata indietro, è necessario adottare un approccio su misura, che favorirebbe la solidarietà territoriale. A tale riguardo, il Comitato deplora sia l'assenza di una politica che affronti in modo globale la situazione dei territori con svantaggi geografici permanenti sia la scarsa attenzione verso le caratteristiche specifiche di questi territori che si riscontra sistematicamente nelle relazioni sulla coesione succedutesi negli anni.

1.4. Il **CESE crede** nella creazione di opportunità, soluzioni e azioni politiche su misura e basate sul territorio, e nell'assegnazione dei fondi corrispondenti alle zone insulari, montane e scarsamente popolate dell'UE. Tali iniziative consentiranno a queste regioni di invertire i loro «svantaggi» al fine di sfruttare appieno il loro potenziale, valorizzando caratteristiche uniche come i loro paesaggi, il loro patrimonio culturale e le loro comunità ben radicate.

1.5. Il **CESE giudica** della massima importanza che tutti gli attori, a livello sia dell'UE che nazionale, si impegnino a compiere sforzi per aiutare le isole, le zone montane e le aree scarsamente popolate dell'UE a far fronte alle difficoltà che esse incontrano. Tale impegno potrebbe assumere la forma di un patto (ad esempio un patto per le isole, un patto per le zone montane, un patto per le aree scarsamente popolate ecc.), sulla falsariga del patto urbano o di quello rurale, nel cui quadro potrebbe essere elaborata una strategia dell'UE per ciascuno di questi tipi di regioni, tenendo conto delle specificità di ognuno di essi.

1.6. Il **CESE ritiene** che la strategia dell'UE per ciascuno dei tre tipi di regioni debba essere imperniata principalmente sul riconoscimento del fatto che esse sono «scollegate» dal continente e dai centri di sviluppo economico dei rispettivi paesi, e che tale situazione dà luogo a condizionalità permanenti delle quali occorre tenere conto.

1.7. È quindi necessario adottare un approccio mirato per ciascuno di questi tipi di regione. Il **CESE propone** di adottare un metodo coordinato e interattivo per l'elaborazione e l'attuazione delle strategie pertinenti, che coinvolga le parti interessate nei vari settori di intervento delle politiche e ai diversi livelli di governance. Questo approccio consentirebbe lo scambio di esperienze pertinenti e la condivisione e la valorizzazione delle buone pratiche, del know-how e dei riscontri disponibili, e in particolare dei lavori di ricerca e di analisi. Tale processo dovrebbe servire per individuare le sfide comuni, definire gli obiettivi e proporre le azioni da intraprendere e i termini per la valutazione dei risultati delle strategie.

1.8. Per produrre i risultati attesi e farlo in modo accurato, tempestivo ed efficiente, il metodo proposto deve potersi basare su dati affidabili. Il **CESE sottolinea** la mancanza di dati statistici e di valutazioni d'impatto sufficienti in relazione alle politiche settoriali dell'UE in tutti e tre i suddetti tipi di regione (isole, zone montane e aree scarsamente popolate). Tale mancanza desta preoccupazioni circa la possibilità di effettuare analisi mirate efficaci, di individuare adeguatamente le principali carenze in queste aree e di definire le disposizioni e le azioni necessarie per porvi rimedio.

1.9. Al fine di promuovere ulteriormente la sua proposta, il **CESE raccomanda** che le strategie pertinenti coprano, per ciascuna categoria di regioni, tre serie di criticità pregiudiziali: le questioni economiche, sociali e ambientali che hanno un forte impatto territoriale su ciascuna delle tipologie di regioni interessate.

1.10. Gli sforzi per affrontare le **difficoltà economiche** dovrebbero essere finalizzati a garantire la competitività e l'attrattiva dei territori in questione, tenendo conto di eventuali costi operativi supplementari derivanti dagli «svantaggi» di queste regioni (insularità, montuosità, scarsità demografica ecc.) e della necessità di una maggiore flessibilità nell'impiego degli aiuti di Stato in tali zone. Un altro obiettivo dovrebbe essere quello di fornire mezzi di trasporto supplementari e più sostenibili al fine di migliorare la connettività delle regioni. La diversificazione delle economie di questi territori — non solo tra i diversi tipi di regioni, ma anche tra regioni della stessa categoria — dovrebbe essere considerata non come uno svantaggio, bensì come un'opportunità per fornire fattori di crescita economica alle imprese, nonché per attrarre investimenti nella ricerca, nell'innovazione e nella digitalizzazione.

1.11. La risposta alle **problematiche sociali** dovrebbe passare per il rafforzamento della buona governance e la promozione della coesione sociale e del benessere nelle comunità di queste regioni, affrontando vincoli quali le sfide demografiche e le correlate esigenze sul piano delle infrastrutture, dei servizi e dell'alloggio, nonché la mancanza di opportunità in termini di posti di lavoro e sviluppo delle competenze, che rende difficile attrarre e trattenere i talenti. Dovrebbe essere rafforzato anche lo spirito imprenditoriale locale, senza tuttavia mettere a rischio le diverse tradizioni delle regioni e il loro patrimonio culturale e linguistico unico.

1.12. Gli sforzi per superare i **problemi ambientali** dovrebbero essere concentrati sulla lotta all'insicurezza energetica, in modo da ridurre le vulnerabilità di queste regioni e nel contempo sostenerle affinché possano realizzare gli obiettivi della transizione verde e quelli della decarbonizzazione. Dovrebbe essere data priorità alla conservazione e/o al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi fragili di queste regioni, nonché alle misure di sostegno per garantire una transizione giusta verso la neutralità climatica. In tale contesto, si considera essenziale la gestione sostenibile delle risorse naturali di questi territori (suolo, acqua, materie prime ecc.) e la promozione di soluzioni di economia circolare.

1.13. Il **CESE ritiene** che lo sviluppo sostenibile delle capacità sia un elemento trasversale per tutti e tre i tipi di regioni in relazione alle tre serie di problemi suindicate. Lo sviluppo sostenibile delle capacità potrebbe consentire di realizzare l'obiettivo collettivo di individuare le sfide cui devono far fronte le isole, le zone montane e le aree scarsamente popolate dell'UE, consentendo la messa in campo di approcci basati sul territorio e di soluzioni su misura per rispondere alle varie dimensioni, diverse ancorché interconnesse, di queste sfide.

1.14. **Il CESE**, in quanto canale istituzionale di espressione delle parti sociali e della società civile, **crede fermamente e sostiene** che tutto questo esercizio dovrebbe comprendere un dialogo franco e diretto, in cui siano coinvolte, laddove opportuno, tutte le parti interessate pertinenti (Stati membri, enti regionali e locali, parti sociali e popolazioni) sulla base delle rispettive competenze e dei rispettivi ambiti d'intervento, in modo da pervenire a una migliore cotitolarità e a una partecipazione attiva.

2. **Osservazioni generali**

2.1. Il CESE osserva che il diritto primario dell'UE fornisce all'Unione una chiara base giuridica per l'azione volta a conseguire la coesione economica, sociale e territoriale tra le diverse regioni dell'UE. L'articolo 174 del TFUE definisce infatti come obiettivi dell'Unione la riduzione a) del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e b) del ritardo delle regioni meno favorite. Esso introduce inoltre la categoria delle regioni «che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici», vale a dire le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

2.2. Il Tribunale ([1]) e la Corte di giustizia dell'Unione europea ([2]) hanno interpretato la formulazione di tali disposizioni come termini generali che conferiscono all'Unione un ampio potere discrezionale in merito alle azioni che essa può intraprendere nei settori di intervento delle politiche pertinenti, tenuto conto del carattere indicativo e non esaustivo dell'elenco delle regioni ivi menzionate. Tuttavia, si ritiene che i termini «gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici» abbiano un significato specifico in relazione all'insularità, al carattere transfrontaliero, al tipo di terreno, all'isolamento, alla bassa/bassissima densità demografica di queste regioni, ma non ad altri aspetti quali le caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche delle regioni, in quanto questi ultimi elementi possono dar luogo a taluni costi aggiuntivi per le transazioni o fare insorgere alcune difficoltà occupazionali, ma al tempo stesso costituiscono dei vantaggi comparativi, quali una certa attrattiva turistica o il multilinguismo.

2.3. Secondo il CESE, queste considerazioni giuridiche imprimono un deciso impulso istituzionale alla preparazione, all'elaborazione, all'adozione e all'attuazione di politiche efficienti ed efficaci a livello di Unione europea, per ciascuno dei tre tipi di regioni oggetto del presente parere.

2.4. Più specificamente, secondo l'interpretazione del CESE, le disposizioni dell'articolo 174 TFUE non hanno carattere meramente dichiarativo; possiedono invece una densità normativa sostanziale che obbliga l'Unione ad adottare le misure appropriate per sostenere le regioni in questione.

2.5. Detto ciò, il CESE ha già avuto occasione di deplorare ([3]) il fatto che i regimi adottati e attuati nel contesto della politica di coesione dell'UE non offrano ancora soluzioni globali per le sfide cui le suddette regioni devono far fronte.

2.6. Tenendo conto del fatto che la politica di coesione dell'UE rientra tra le «competenze concorrenti» (articolo 4, paragrafo 2, del TFUE) esercitate in base al principio di sussidiarietà (articolo 5, paragrafo 3, del TFUE) e che, finora, le azioni intraprese dagli Stati membri non hanno avuto successo, il CESE propone di mettere a punto un nuovo meccanismo specifico sotto forma di patto per ciascuna di queste regioni, come un quadro generale per le pertinenti attività delle istituzioni dell'UE. Il meccanismo dovrebbe includere politiche, strumenti, regolamenti e finanziamenti volti a sostenere tali territori nei loro sforzi di affrontare con decisione ed efficacia le sfide specifiche e complesse con cui devono confrontarsi.

2.7. Un importante passo avanti in questa direzione consiste nell'individuare i problemi principali che queste regioni devono affrontare. Benché si ritenga che tutte condividano gli stessi svantaggi strutturali all'interno di uno Stato membro o tra Stati membri, il che richiede un approccio integrato a tutti gli interventi pertinenti, è cruciale individuare i problemi che hanno un impatto particolare per ciascuna categoria di tali regioni, al fine di stabilire punti di riferimento sostanziali su cui basare e sviluppare le politiche per le regioni stesse. Gli sviluppi demografici diversificati che si riscontrano in queste aree costituiscono un esempio di tale necessità.

2.8. Ad esempio, mentre nella maggior parte delle regioni di montagna dell'UE (che rappresentano il 13 % della popolazione dell'Unione) si riscontrano già — o si riscontreranno presto — fenomeni di spopolamento, in alcune zone si osservano tendenze e densità demografiche ampie e diversificate (ad esempio, un calo della popolazione nell'Europa sudorientale e un aumento nell'Europa sudoccidentale e nell'Europa centrale).

2.9. Per quanto riguarda le isole dell'UE (i cui abitanti rappresentano soltanto il 4,6 % della popolazione totale dell'Unione), nel periodo 2016-2020 la loro popolazione era leggermente aumentata (di appena il 2 %). Va tuttavia osservato che vi è una carenza di dati statistici pertinenti ([4]).

([1]) Sentenza del 10 maggio 2016, *Izsák e Dabis/Commissione*, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, punti 86-87.
([2]) Sentenza del 7 marzo 2019, *Izsák e Dabis/Commissione*, C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177, punti 65-71.
([3]) Parere esplorativo del CESE sul tema «Il futuro della politica di coesione nel periodo successivo al 2020» (GU C 228 del 5.7.2019, pag. 50).
([4]) Haase, D., e Maier, A., 2021, Ricerca per la commissione REGI –- *Le isole dell'Unione europea: situazione attuale e sfide future*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles.

2.10. Le aree scarsamente popolate dell'UE sono, per definizione, caratterizzate negativamente da una bassa densità di popolazione: sono infatti definite tali le regioni con meno di 8 abitanti per km² (a livello NUTS 2) e con meno di 12,5 abitanti per km² (a livello NUTS 3) ([5]). In linea generale tali aree sono ubicate nelle regioni più settentrionali della Svezia e della Finlandia (denominate aree settentrionali scarsamente popolate); negli ultimi anni, tuttavia, esempi di riduzione della densità demografica si registrano anche nella regione mediterranea ([6]).

2.11. Tendenze demografiche così diversificate impongono di adottare un approccio più flessibile per ciascun tipo di regione, mantenendo nel contempo l'approccio integrato di cui all'articolo 174 del TFUE.

3. **Isole dell'UE**

3.1. Eurostat definisce le isole come territori con una superficie minima di 1 km², situati a una distanza minima di 1 km dalla terraferma, con una popolazione residente superiore a 50 abitanti e senza collegamenti fisici fissi con la terraferma. Inoltre, le isole sono classificate come regioni NUTS di livello 3 (NUTS 3), che possono essere composte da più isole e non da un unico territorio insulare ([7]).

3.2. Le suddette regioni presentano caratteristiche peculiari in termini di sviluppo economico e sociale, popolazione, dimensioni, organizzazione amministrativa, ambiente naturale ecc. Tale varietà si rileva non solo tra un gruppo insulare e l'altro, ma anche tra le isole di uno stesso gruppo; si impongono pertanto approcci differenziati, tenendo però sempre presente che l'insularità pone sfide comuni a tutte le isole ([8]).

3.3. Tradizionalmente, ai fini della pianificazione strategica l'insularità è considerata una caratteristica geografica permanente e immutabile che comporta costi aggiuntivi (in materia di trasporti, energia, gestione dei rifiuti, servizi pubblici, beni e servizi di necessità), i quali ostacolano lo sviluppo e la competitività delle isole, esponendole in particolare alla perdita di biodiversità e ai cambiamenti climatici ([9]).

3.4. In una precedente occasione il CESE ha individuato tre dimensioni che definiscono l'insularità: l'esiguità della superficie, l'ubicazione periferica e la vulnerabilità. Un'analisi SWOT in materia ha fornito la seguente descrizione dell'attuale contesto delle isole dell'UE: *punti di forza*: la qualità della vita, la presenza di un'elevata densità di capitale naturale e culturale e una forte identità culturale, quali potenziali fonti di nuova ricchezza e occupazione nelle isole; *punti deboli*: limitazioni concernenti l'accessibilità, i servizi di interesse pubblico, i servizi privati e le reti, nonché assenza di economie di scala e carente organizzazione del mercato; *opportunità*: la domanda di qualità della vita, prodotti alimentari sicuri e di qualità, un turismo di interesse specifico e servizi residenziali; *minacce*: cambiamenti climatici, globalizzazione, crisi economiche, aumento dei prezzi dell'energia, carenza idrica, degrado del suolo ed esaurimento degli stock ittici ([10]).

3.5. Nel suddetto contesto, una serie di sfide per le isole dell'UE sono state individuate e suddivise in varie categorie (cfr. sotto). Queste categorie, per quanto distinte, possono tuttavia presentare degli aspetti interconnessi.

3.6. Tra le sfide economiche figurano la necessità di trovare un punto di equilibrio tra uso economico delle risorse del suolo e loro disponibilità limitata; la necessità di incrementare gli investimenti, e i costi di produzione inevitabilmente più elevati, nei settori industriali su cui incide negativamente il fattore dell'insularità; l'impossibilità di trarre vantaggio dalle ricadute finanziarie urbane; la difficoltà di diversificare il modello economico delle isole (con la conseguente minore competitività delle loro imprese e soprattutto delle PMI); l'utilizzo e le competenze sinora limitati in fatto di TIC; la concentrazione su un unico settore (di solito il turismo, l'agricoltura o la pesca), che si traduce in dipendenza; e l'occupazione stagionale, da cui derivano la carenza di risorse finanziarie in termini di media annua e il limitato sviluppo di settori più sostenibili, con un elevato potenziale per le isole di diventare laboratori di innovazione (ad esempio nel settore dell'energia marina rinnovabile, dell'acquacoltura ecc.) ([11]).

([5]) Margaras, V., 2016, EPRS-Briefing: Sparsely populated and under–populated areas [Briefing dell'EPRS: aree scarsamente popolate e sottopopolate], PE 586.632.

([6]) Carbone, G., 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report* [Analisi di esperti sulle specificità geografiche: montagne, isole e aree scarsamente popolate — Politica di coesione 2014-2020, relazione finale].

([7]) Haase, D. e Maier, A., 2021, Ricerca per la commissione REGI — *Le isole dell'Unione europea: situazione attuale e sfide future*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles.

([8]) Carbone, G., 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report* [Analisi di esperti sulle specificità geografiche: montagne, isole e aree scarsamente popolate — Politica di coesione 2014-2020, relazione finale].

([9]) Parere del CdR sul tema «Rafforzare il sostegno della politica di coesione alle regioni che presentano svantaggi geografici e demografici (articolo 174 TFUE)» (GU C 79 del 2.3.2023, pag. 36).

([10]) Parere esplorativo del CESE sul tema «Le isole dell'UE: da svantaggio strutturale a territorio inclusivo» (GU C 209 del 30.6.2017, pag. 9).

([11]) Haase, D., e Maier, A., 2021, Ricerca per la commissione REGI — *Le isole dell'Unione europea: situazione attuale e sfide future*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles.

3.7. Le sfide in materia di connettività e accessibilità derivano dalla necessità di un collegamento adeguato da e verso le isole, con trasporti sostenibili, a basso costo e frequenti; dalla lontananza delle isole dai grandi mercati (europei e nazionali) e dalle zone urbane (che incide sulla disponibilità di beni e servizi e riduce le possibilità di sviluppo e crescita delle imprese); dall'effetto della doppia o tripla insularità; dal mancato incremento della produzione locale, che obbliga a importare beni e servizi quali generi alimentari, energia, combustibili e assistenza sanitaria, con ripercussioni sulle condizioni di vita, l'indipendenza e la sicurezza delle isole ([12]).

3.8. Le sfide blu, verdi e ambientali riguardano la sensibilità e la fragilità degli ecosistemi insulari (ulteriormente aggravate dagli effetti dei cambiamenti climatici quali siccità, erosione idrica, inondazioni, salinità del suolo ecc.); l'impatto di attività come il turismo sull'ambiente naturale e culturale (ad esempio in termini di inquinamento, consumo di acqua ecc.); la necessità di contrastare la carenza idrica garantendo un approvvigionamento adeguato in termini di quantità e qualità (in particolare per quanto concerne l'acqua potabile); la limitata capacità delle isole (in termini sia di spazio che di trattamento) di gestire maggiori quantità di rifiuti; e infine l'isolamento e la debolezza delle fonti e delle reti energetiche insulari, da cui deriva la necessità di importare energia e utilizzare combustibili fossili, rinunciando a opzioni più ecologiche e sostenibili ([13]).

3.9. Le sfide sociali attengono alla possibilità di conseguire l'equità sociale, ossia di fornire agli isolani alloggi a prezzi abbordabili e servizi pubblici essenziali (come l'istruzione, la sanità, l'assistenza sociale e le comunicazioni) alle medesime condizioni degli abitanti della terraferma; all'aumento delle opportunità di lavoro per la popolazione insulare (e in particolare per i giovani, in modo da evitare che si trasferiscano altrove); alla possibilità di migliorare le competenze attraverso un'istruzione superiore offerta sulle isole stesse; alla lotta contro l'abbandono scolastico precoce; all'aumento delle opportunità di apprendimento permanente (che favorisce la diversificazione professionale); e alla possibilità di accogliere, in termini sia di alloggio che di inclusione sociale, i moltissimi migranti arrivati nelle isole ([14]).

3.10. Le sfide in materia di governance riguardano la necessità di garantire un'interazione efficace tra i vari livelli di governance delle isole, come pure quella di ripensare la classificazione delle isole e il ricorso al PIL quale unico criterio per determinare il grado di sviluppo (ulteriori indicatori possono essere lo standard di potere di acquisto, l'indice di progresso sociale e le prestazioni in relazione agli OSS), l'esigenza di dedicare alle isole specifici programmi operativi e la carenza di dati statistici raffinati per le regioni insulari, che rende difficile adottare in merito a esse decisioni adeguatamente informate.

4. **Zone montane dell'UE**

4.1. È stato constatato in più occasioni che le zone montane d'Europa presentano un elevato grado di diversificazione. È quindi molto difficile, se non impossibile, definire una regione montana tipica. Anche all'interno di uno stesso grande massiccio montuoso, inoltre, la situazione è assai diversificata. Come dimostra la delimitazione delle zone montane a livello NUTS 2, pochissime regioni europee sono interamente montuose. Quasi tutte sono composte sia da zone di pianura, sia da zone di montagna; queste ultime sono solitamente situate lungo uno dei confini della regione e condivise con una o più regioni limitrofe ([15]).

4.2. Le zone montane dell'UE presentano un'estrema ricchezza in termini di patrimonio naturale e culturale: molte di esse, infatti, figurano nell'elenco del patrimonio mondiale stilato dall'Unesco, e in maggioranza si tratta di zone protette. Le zone montane vantano inoltre una grande biodiversità e sono ricche di risorse naturali. Grazie a questi fattori e all'attrattiva del loro patrimonio, le montagne possiedono un notevole potenziale di sviluppo, in particolare nel settore del turismo ([16]).

([12]) Haase, D., e Maier, A., 2021, Ricerca per la commissione REGI — *Le isole dell'Unione europea: situazione attuale e sfide future*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles.

([13]) Carbone, G., 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report* [Analisi di esperti sulle specificità geografiche: montagne, isole e aree scarsamente popolate — Politica di coesione 2014-2020, relazione finale].

([14]) Haase, D., e Maier, A., 2021, Ricerca per la commissione REGI — *Le isole dell'Unione europea: situazione attuale e sfide future*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles.

([15]) «Coesione nelle regioni montane dell'UE»

([16]) Carbone, G., 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report* [Analisi di esperti sulle specificità geografiche: montagne, isole e aree scarsamente popolate — Politica di coesione 2014-2020, relazione finale].

4.3. Le regioni montane dell'UE sono però esposte a minacce e sfide naturali, connesse soprattutto ai cambiamenti climatici e ai rischi che ne derivano per l'ambiente (ritiro dei ghiacciai, siccità, erosione idrica, inondazioni, salinità del suolo, erosione del suolo, forti pendenze del terreno ecc.) ([17]). Il loro clima è cambiato, come dimostrano l'aumento medio delle temperature e lo spostamento (anche invernale) del limite delle nevi verso altitudini più elevate. Sembra probabile che in molte zone montane (ad esempio in Scandinavia o nelle Alpi) le precipitazioni invernali siano destinate a trasformarsi da neve in pioggia, e che in estate la velocità del vento aumenti, aggravando così il rischio di smottamenti e di cadute di massi ([18]).

4.4. L'impatto dei suddetti cambiamenti è considerevole. L'affidabilità e la sicurezza dei trasporti che si dirigono verso queste zone, ne provengono oppure si svolgono al loro interno pongono gravi problemi non solo alla popolazione locale, ma anche ai visitatori, ai turisti e alle attività economiche (turismo, attività ricreative, trasporto di merci ecc.) che interessano le zone stesse. Garantire un'adeguata protezione di strade, ferrovie e insediamenti da ogni tipo di pericolo (inondazioni, incendi ecc.) contribuirà a trasformare tali minacce in opportunità di sviluppo grazie alla costruzione di strutture e all'erogazione di servizi pubblici (edilizia, acqua, energia ecc.) che promuovano la crescita sostenibile ([19]).

4.5. Un settore di particolare interesse per le zone montane dell'UE è la silvicoltura; foreste adeguatamente curate proteggono infatti da pericoli o minacce naturali quali parassiti e malattie, e al tempo stesso recano benefici grazie alla produzione di combustibili da biomassa e materiali per l'edilizia. Le foreste montane costituiscono un habitat peculiare per piante e animali rari, a loro volta fonte di attrazione per i visitatori, e con i loro prodotti sostengono l'economia regionale. La maggior parte dei territori in questione gode di uno status di area protetta, che ne tutela l'ambiente e il paesaggio e consente di intraprendere altre attività a valore aggiunto come quelle ricreative, l'educazione turistica e il turismo educativo, la ricerca su temi pertinenti, la creazione di posti di lavoro ecc. ([20]).

4.6. I profili economici delle regioni montane dell'UE riflettono livelli di sviluppo piuttosto diversi. La distribuzione dell'occupazione tra i settori primario, secondario e terziario dell'economia indica che in alcune regioni è molto elevata la quota degli addetti all'agricoltura, mentre in altre prevale l'occupazione nell'industria e nei servizi. Tali differenze rispecchiano la preferenza per il settore del turismo e dei servizi pubblici, mentre in altri casi sono dovute alla carenza di alternative alle tradizionali attività agricole ([21]).

4.7. In ogni caso, le attività economiche intraprese nelle regioni montane dell'UE risentono negativamente dei cambiamenti climatici e della limitata disponibilità di terreni. Il turismo in particolare, in quanto attività prevalentemente stagionale, non garantisce un flusso di reddito costante, mentre le attività turistiche che si svolgono tutto l'anno (ad esempio il turismo rurale, l'agriturismo, l'ecoturismo, il turismo di prossimità, il turismo culturale, il turismo sportivo, il turismo ricreativo ecc.) potrebbero compromettere la sostenibilità ambientale di queste regioni ([22]).

4.8. La topografia delle regioni montane dell'UE è una risorsa specifica del territorio, su cui agiscono come moltiplicatori le risorse naturali e le specificità climatiche, che offrono così una base per lo sviluppo del turismo. La concentrazione territoriale del turismo in alcune zone montane determina però un uso intensivo delle risorse naturali, che incide sulle prospettive di sviluppo sostenibile; e, d'altra parte, gli sforzi volti a sostenere il turismo montano con aspetti ecologici, sociali, culturali ed economici scontano carenze di promozione, di consapevolezza e di partecipazione dei soggetti interessati ([23]).

4.9. Adoperarsi per lo sviluppo complessivo delle regioni montane significa investire in infrastrutture «fisiche» per i trasporti e le telecomunicazioni, quale opzione logica per ovviare agli svantaggi intrinseci e risolvere i problemi di questi territori.

([17]) Carbone, G., 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report* [Analisi di esperti sulle specificità geografiche: montagne, isole e aree scarsamente popolate — Politica di coesione 2014-2020, relazione finale].

([18]) «*Coesione nelle regioni montane dell'UE*»

([19]) «Coesione nelle regioni montane dell'UE»

([20]) «Coesione nelle regioni montane dell'UE»

([21]) «Coesione nelle regioni montane dell'UE»

([22]) Carbone, G., 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report* [Analisi di esperti sulle specificità geografiche: montagne, isole e aree scarsamente popolate — Politica di coesione 2014-2020, relazione finale].

([23]) «Coesione nelle regioni montane dell'UE»

4.10. Il miglioramento delle infrastrutture di trasporto potrebbe potenziare la connettività e agevolare le esportazioni, ma rischia anche di aprire i mercati locali a una maggiore concorrenza. L'accesso alla banda larga è cruciale per accrescere l'efficacia delle attività in molti ambiti quali il turismo, l'istruzione, l'erogazione di servizi di interesse generale, l'amministrazione elettronica (*e-government*) ecc. L'aumento degli incentivi (in particolare alla redditività) per i potenziali investitori privati nei relativi programmi, come pure la riduzione dei costi (con la realizzazione di economie di scala) per l'offerta pubblica di tali programmi, costituiscono un problema comune per le isole, le zone montane e le aree scarsamente popolate ([24]).

5. **Aree dell'UE scarsamente popolate**

5.1. Le regioni dell'UE appartenenti a questa categoria sono, in generale, caratterizzate da una bassa densità demografica e da un notevole isolamento geografico o da difficoltà di integrazione territoriale con altre regioni, e le loro economie si basano prevalentemente su attività agricole e offrono livelli di reddito inferiori alla media nazionale o dell'UE. Per superare le proprie difficoltà, questi territori necessitano di un sostegno economico, di «rilancio» o di cambiamenti strutturali ([25]).

5.2. L'andamento demografico tipico delle regioni in questione è quello di una popolazione in costante calo. Una tendenza, tuttavia, più evidente nelle aree interne che in quelle costiere, dove l'attività turistica ha contribuito a stabilizzare l'andamento demografico ([26]).

5.3. Ciò nondimeno, di solito si osserva che anche in queste zone i giovani preferiscono migrare verso città e regioni economicamente più vivaci, in cerca di migliori prospettive di lavoro. D'altro canto, la popolazione anziana che rimane fa crescere il fabbisogno di servizi sanitari e assistenza sociale, il che comporta a sua volta costi supplementari ([27]).

5.4. La situazione demografica delle aree scarsamente popolate dell'UE è poi ulteriormente aggravata dalla loro ubicazione periferica, che incide negativamente sui servizi di trasporto e sull'accessibilità di tali territori. In particolare le aree settentrionali scarsamente popolate sono le meno accessibili d'Europa: dispongono di infrastrutture stradali molto limitate, e dipendono principalmente da opzioni spesso costose come il trasporto marittimo e aereo ([28]). L'assenza di collegamenti efficaci si osserva non solo tra le aree scarsamente popolate dell'UE e i centri urbani europei, ma anche tra le diverse zone periferiche, accrescendo a dismisura gli effetti della loro inaccessibilità ([29]).

5.5. Le zone settentrionali scarsamente popolate sono molto distanti dai principali mercati e imprese comuni europei, il che causa difficoltà in termini di competitività dovute alle maggiori difficoltà di accesso e ai maggiori costi di trasporto delle materie prime e dei prodotti finiti. Migliorare l'accessibilità fisica e digitale è quindi di capitale importanza per queste aree, al fine di ridurre l'isolamento e aumentare la competitività delle loro imprese sul mercato ([30]).

5.6. La cooperazione per garantire l'interoperabilità dei diversi sistemi di trasporto è fondamentale, specialmente nel contesto dell'azione dell'UE come strumento per garantire la continuità territoriale delle regioni settentrionali europee. Quest'obiettivo si può realizzare anche promuovendo le TIC. La tecnologia digitale contribuisce infatti a ridurre le distanze, in termini sia fisici ed economici che sociali ([31]).

([24]) «Coesione nelle regioni montane dell'UE»

([25]) Margaras, V., 2016, *EPRS-Briefing: Sparsely populated and under–populated areas* [Briefing dell'EPRS: aree scarsamente popolate e sottopopolate], PE 586.632.

([26]) Gløersen, E., 2022, Ricerca per la commissione REGI del PE — *Politica di coesione nelle regioni più settentrionali dell'UE*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles.

([27]) Margaras, V., 2016, *EPRS-Briefing: Sparsely populated and under–populated areas* [Briefing dell'EPRS: aree scarsamente popolate e sottopopolate], PE 586.632.

([28]) Carbone, G., 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report* [Analisi di esperti sulle specificità geografiche: montagne, isole e aree scarsamente popolate — Politica di coesione 2014-2020, relazione finale].

([29]) Margaras, V., 2016, *EPRS-Briefing: Sparsely populated and under–populated areas* [Briefing dell'EPRS: aree scarsamente popolate e sottopopolate], PE 586.632.

([30]) Carbone, G., 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report* [Analisi di esperti sulle specificità geografiche: montagne, isole e aree scarsamente popolate — Politica di coesione 2014-2020, relazione finale].

([31]) Carbone, G., 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report* [Analisi di esperti sulle specificità geografiche: montagne, isole e aree scarsamente popolate — Politica di coesione 2014-2020, relazione finale].

5.7. Nelle aree scarsamente popolate dell'UE le attività economiche più comuni rientrano in genere nel settore primario (agricoltura, silvicoltura, pesca ed estrazione mineraria) e in ambiti quali la produzione di energia, il settore manifatturiero e la ricettività turistica (alberghi e ristoranti) ([32]). Nelle regioni settentrionali dell'Europa è stato recentemente riscontrato uno sviluppo economico dovuto all'accelerazione dei grandi investimenti industriali, attratti dall'accesso all'energia idroelettrica, dall'ampia disponibilità di terreni e da tradizioni industriali consolidate. Questi fattori — prevedibilmente destinati a generare nuovi posti di lavoro — segnano una svolta per le regioni che ospitano i nuovi impianti di produzione. La difficoltà principale sarà quella di trovare il personale per queste posizioni e di adottare misure volte ad attirare talenti da altre regioni e paesi e a formare la popolazione locale ([33]).

5.8. Sebbene determinate attività economiche (quali l'estrazione mineraria e la trasformazione industriale) generino redditi elevati, il loro carattere monosettoriale le espone a fattori esterni quali la fluttuazione dei prezzi o le crisi finanziarie, aumentando così la fragilità e la vulnerabilità dell'economia di queste regioni. Un'altra possibilità consisterebbe quindi nel diversificare le attività commerciali e creare nuovi modelli imprenditoriali, oppure nel modernizzare quelli esistenti ([34]).

5.9. Per stimolare la diversificazione delle attività economiche nelle aree scarsamente popolate dell'UE, un fattore di cruciale importanza è costituito dalla conoscenza e dall'innovazione. È quindi essenziale promuovere la cooperazione e i collegamenti tra imprese e università in settori scientifici le cui applicazioni possono consentire di diversificare l'attività economica. Inoltre, l'ubicazione geografica e le condizioni climatiche estreme, in particolare nelle aree settentrionali scarsamente popolate, sono idonee per determinate attività di sperimentazione, offrendo una base per le numerose idee imprenditoriali che le risorse naturali, il clima rigido e le condizioni artiche consentono di realizzare. Analogamente, le risorse naturali di questi territori sono importanti anche al fine di accrescere l'uso delle energie rinnovabili ([35]).

5.10. Una maggiore crescita economica migliorerà l'andamento dell'occupazione nelle zone scarsamente popolate dell'UE. Queste regioni, soprattutto nell'Europa settentrionale, hanno mostrato una notevole capacità di adattamento, dato che, dopo i picchi provocati dalla crisi economica del 2008-2009, negli ultimi anni i loro tassi di disoccupazione si sono ridotti. Tuttavia, si riscontrano notevoli carenze di manodopera qualificata. Per affrontare questa situazione, bisognerebbe adottare un approccio a tutto campo che coinvolga attori di diversi settori e livelli geografici (ad esempio autorità pubbliche, imprese private e rappresentanti della società civile) per promuovere gli investimenti regionali, attuare politiche per il mercato del lavoro e introdurre programmi di istruzione e formazione concepiti su misura ([36]).

Bruxelles, 14 dicembre 2023

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo

Oliver RÖPKE

([32]) Margaras, V., 2016, *EPRS-Briefing: Sparsely populated and under–populated areas* [Briefing dell'EPRS: aree scarsamente popolate e sottopopolate], PE 586.632.

([33]) Gløersen, E., 2022, Ricerca per la commissione REGI del PE — *Politica di coesione nelle regioni più settentrionali dell'UE*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles.

([34]) Margaras, V., 2016, *EPRS-Briefing: Sparsely populated and under–populated areas* [Briefing dell'EPRS: aree scarsamente popolate e sottopopolate], PE 586.632.

([35]) Carbone, G., 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report* [Analisi di esperti sulle specificità geografiche: montagne, isole e aree scarsamente popolate — Politica di coesione 2014-2020, relazione finale].

([36]) Gløersen, E., 2022, Ricerca per la commissione REGI del PE — *Politica di coesione nelle regioni più settentrionali dell'UE*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles.