
9^a Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale

Coesione e diversità territoriale delle regioni europee

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota informativa, estrapolata dalla “9^a **Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale**” pubblicata in data **27 marzo 2024** dalla *Commissione europea*.

La presente nota ha come *focus* la **coesione e le diversità territoriali delle regioni europee**.

Premessa

La Commissione ha pubblicato in data 27 marzo 2024 la **nona relazione sulla coesione**, da cui emerge che la politica di coesione sta realizzando il proprio obiettivo di ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali in tutta l'UE. Sono stati compiuti grandi passi avanti per ridurre i divari esistenti tra gli Stati membri e le regioni, rafforzando il mercato unico dell'UE e garantendo che l'Unione continui a investire nel capitale umano e nello sviluppo sostenibile. Sfruttare appieno il potenziale di ogni regione consente di rafforzare la competitività e la resilienza dell'Unione nel suo complesso. Ogni tre anni la Commissione pubblica la sua relazione sulla coesione, che valuta lo **stato attuale della coesione economica, sociale e territoriale dell'UE**, presenta i progressi compiuti e gli insegnamenti tratti e illustra il ruolo dell'UE come motore dello sviluppo regionale. La relazione è **basata sui dati**: analizza l'evoluzione della coesione in base a un'ampia gamma di indicatori, quali la prosperità, l'occupazione, i livelli di istruzione e la governance.

Un quadro più chiaro di ciò che è stato realizzato e di ciò che deve ancora essere fatto orienterà le politiche e gli investimenti dell'UE per aiutare le regioni a conseguire una crescita equilibrata e sostenibile a lungo termine.

Verso un maggiore equilibrio e sviluppo armonico

La coesione territoriale consiste nel garantire l'armonia sviluppo della grande diversità dei luoghi nell'UE e assicurandosi che le persone ci siano in grado di sfruttare al meglio le loro caratteristiche intrinseche. Significa **trasformare la diversità in una risorsa che contribuisce allo sviluppo sostenibile sia dei luoghi stessi che dell'UE**. Uno sviluppo equilibrato e sostenibile, implicito nella nozione di coesione territoriale, porta ad un uso più uniforme e sostenibile delle risorse, apportando guadagni economici. La **coesione territoriale** è al centro delle politiche strutturali dell'UE e si manifesta attorno a quattro concetti che svolgono un ruolo importante a questo proposito: **concentrazione, collegamento dei territori, cooperazione e specificità geografica regionale**.

La **concentrazione** richiede il superamento delle differenze dovute alla densità demografica. L'attività economica è più concentrata in tutta l'UE dove è presente una densità maggiore della popolazione. Ne derivano vantaggi in termini di rendimenti crescenti dovuti all'agglomerazione e al raggruppamento di attività in luoghi particolari. **Questo si riflette in livelli più elevati di PIL pro capite, produttività e**

occupazione nelle capitali e in molte altre città e conurbazioni densamente popolate. Allo stesso tempo, ci sono anche **diseconomie**, come la congestione, inquinamento atmosferico e, in alcune aree, maggiore povertà e esclusione sociale. Infatti, nelle zone rurali e in altre aree popolate più lontane dalle città di qualsiasi dimensione, spesso città di piccole e medie dimensioni svolgono un ruolo più importante di quanto potrebbero fare le loro dimensioni. Il ruolo che queste città svolgono nel fornire l'accesso ai servizi, comprese le infrastrutture necessarie all'adattabilità delle persone e imprese, **è fondamentale per evitare lo spopolamento rurale e garantire che queste aree rimangano luoghi attraenti in cui vivere.** **Connettere i territori significa superare le distanze.** Collegare luoghi, soprattutto urbani e rurali, richiede buoni collegamenti di trasporto, ma anche un accesso adeguato all'assistenza sanitaria, all'istruzione e ad altri servizi di base. **La cooperazione significa superare la divisione.** I problemi di connettività e concentrazione possono essere affrontati efficacemente solo con una **stretta cooperazione a vari livelli.** Ciò potrebbe richiedere cooperazione tra enti locali vicini, tra regioni, tra Stati membri o tra UE e paesi vicini, o alcuni o tutti questi. Nella *presente scheda* vengono esaminati gli aspetti transfrontalieri e la cooperazione tra le regioni dell'UE, in considerazione che le regioni con caratteristiche geografiche specifiche includono isole, regioni montuose, regioni costiere e quelli settentrionali scarsamente popolati. Vengono, pertanto, esaminati i punti di forza e di debolezza di queste regioni. L'analisi dei concetti territoriali in questione richiede l'uso delle tipologie. Per l'analisi di andamenti economici territoriali, viene utilizzata la **tipologia metropolitana NUTS 3¹** (vedi *Focus: Tipologie territoriali*). Ciò consente effetti di agglomerazione nelle città studiate insieme ai vantaggi regionali più ampi tramite ripercussione. Inoltre, il grado di urbanizzazione è usato per esaminare gli aspetti sociali, come fornisce una demarcazione più netta tra urbano centri e altre aree (*vedi focus successivo*)

Focus: Aree funzionali urbane e rurali

La nomenclatura delle unità territoriali per la statistica (NUTS) è organizzata in unità geografiche basate su confini amministrativi. Queste unità differiscono per area e dimensione della popolazione e potrebbero non essere le unità più appropriate per studiare concetti che trascendono tali confini. La Commissione Europea e l'OCSE hanno sviluppato **approcci per definire le unità geografiche basati su collegamenti spaziali funzionali invece che su confini amministrativi.**

¹ La nomenclatura NUTS suddivide il territorio economico degli Stati membri, che comprende anche il loro territorio extraregionale. Quest'ultimo è costituito dalle parti del territorio economico che non fanno riferimento a una determinata regione: spazio aereo, acque territoriali e piattaforma continentale, enclaves territoriali (ambasciate, consolati e basi militari), giacimenti di risorse situati nelle acque internazionali e sfruttati da unità che risiedono sul territorio. Affinché le statistiche regionali siano comparabili, le zone geografiche devono anch'esse essere, in termini di popolazione, di dimensioni comparabili. Bisogna altresì precisare la situazione politica, amministrativa e istituzionale. Se necessario, le unità non amministrative devono tradurre una logica economica, sociale, storica, culturale, geografica o ambientale. La classificazione NUTS è gerarchica nella misura in cui suddivide ogni Stato membro in tre livelli: NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3. Il secondo e il terzo livello sono rispettivamente suddivisioni del primo e del secondo livello. Uno Stato membro può decidere di dettagliare ulteriormente la classificazione gerarchica, suddividendo il livello NUTS 3. L'attuale classificazione NUTS 2021 è entrata in vigore il 1° gennaio 2021 e indica 92 regioni al livello NUTS 1, 242 al livello NUTS 2 e 1 166 al livello NUTS 3.

Aree urbane funzionali

Nel 2011, la Commissione Europea e l'OCSE hanno sviluppato una **definizione di area urbana funzionale (FUA)**. Il concetto di FUA considera l'**estensione funzionale ed economica delle città**, oltre alla sola considerazione della densità e delle dimensioni della popolazione. In questo concetto rientrano anche altre aree a minore densità circostanti la città ma ad essa strettamente legate dal punto di vista economico e funzionale. In sostanza, queste FUA **combinano una città densamente popolata con l'area circostante di pendolarismo**. Un approccio così funzionale ha il vantaggio di catturare un mercato unico del lavoro e dell'edilizia abitativa. Si evita la frammentazione di tale sistema urbano quotidiano in più comuni (unità amministrative locali). Si evita inoltre di combinare più sistemi urbani quotidiani in un'unica unità spaziale, cosa che avviene in alcune regioni NUTS 3. Inoltre, aiuta a superare l'ampia variazione nell'area e nella dimensione della popolazione dei comuni e delle regioni NUTS 3. Questa definizione FUA è stata da allora inclusa in un regolamento Eurostat e approvata dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite come parte del **grado di urbanizzazione**.

Aree rurali funzionali

Il lavoro sulla definizione di una **zona rurale funzionale (FRA)** è una delle azioni della comunicazione su una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE ed è attualmente in corso presso la Commissione europea⁴. Nelle aree più rurali, il pendolarismo tra comuni è probabilmente meno unidirezionale e meno concentrato su un unico centro per l'impiego rispetto a quelli urbani. Di conseguenza, i modelli di pendolarismo potrebbero essere meno adatti a definire i sistemi quotidiani rurali. Nelle zone rurali, servizi quali istruzione e formazione, assistenza sanitaria, negozi, banche e strutture culturali e di intrattenimento sono spesso raggruppati in una città o in un villaggio, che funge da **centro locale**. L'obiettivo di una FRA è catturare un **sistema rurale quotidiano**, ovvero un'area che cattura la stragrande maggioranza degli spostamenti giornalieri. Questi viaggi vanno oltre gli spostamenti per andare al lavoro e includono viaggi verso servizi, nonché viaggi verso amici e familiari. È probabile che la maggior parte dei viaggi senza pendolarismo avvenga anche all'interno degli stessi confini della FRA. Similmente al FUA, **il metodo FRA è costruito attorno ad un insediamento più denso**. Invece che attorno a una città, le FRA sono costruite attorno a paesi e villaggi definiti dal grado di urbanizzazione. Invece dei flussi di pendolarismo, questo metodo utilizza il tempo di guida verso la città o il villaggio più vicino e la sua dimensione della popolazione, per creare un'area funzionale.

Concentrazione: tendenze economiche e sociali nelle aree urbane e non urbane

Focus: Tipologie territoriali

Entrambe le tipologie utilizzate in questa sezione si basano su una combinazione di contiguità geografica e dimensione o densità della popolazione. Innanzitutto, un **centro urbano è definito come un insieme di celle contigue della griglia di 1 chilometro quadrato (km²)** (diagonali escluse) con una **densità di popolazione di almeno 1 500 abitanti per km² e una popolazione minima di 50 000 abitanti**. In secondo luogo, un **cluster urbano** è definito come un gruppo di celle contigue della griglia di 1 km²

(comprese le diagonali) con una **densità di popolazione di almeno 300 abitanti per km² e una popolazione minima di 5 000 abitanti**.

Il grado di urbanizzazione

Il grado di urbanizzazione classifica le unità amministrative locali in una delle tre classi, come segue.

- **Città (aree densamente popolate):** almeno il 50% della popolazione vive in un centro urbano (carta 3.1).
- **Città e periferie (aree a densità intermedia):** più del 50% della popolazione vive in agglomerati urbani ma meno del 50% vive nei centri urbani.
- **Aree rurali (aree scarsamente popolate):** meno del 50% della popolazione vive in centri o agglomerati urbani.

Le mappe che mostrano questa e altre tipologie possono essere visualizzate tramite il visualizzatore di mappe interattivo al seguente link: https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/scripts/map/regio-gis-maps/9cr/9cr.html

Regioni metropolitane e non metropolitane

La metropolitana della capitale, le altre regioni metropolitane e non metropolitane sono così definite: le regioni metropolitane ("metropolitane") sono regioni NUTS 3, o gruppi di regioni NUTS 3, che rappresentano FUA (vale a dire una città e la sua zona di pendolarismo) con più di 250 000 abitanti. **Le regioni metropolitane della capitale sono quelle che includono la capitale nazionale.** Le regioni non metropolitane sono tutte le altre regioni NUTS 3. Maggiori dettagli sono disponibili all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial typologies for European cities and metropolitan regions](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial_typologies_for_European_cities_and_metropolitan_regions)

La **concentrazione** significa che tra le regioni urbane e quelle non urbane ci sono forti differenze nello sviluppo economico e sociale, nelle opportunità e negli standard di vita. Questi derivano da una complessa interazione di fattori, tra cui la posizione geografica, le infrastrutture e i servizi, l'accesso alle risorse e le politiche. Nelle aree urbane, le attività economiche sono tipicamente **diversificate e dinamiche**, con una concentrazione di industrie, imprese e servizi. **I centri urbani spesso fungono da hub per il commercio, la finanza, l'istruzione, la formazione e la tecnologia, attirando investimenti e promuovendo l'innovazione.** Di conseguenza, i residenti urbani tendono ad avere un migliore accesso alle opportunità di lavoro, salari più alti e una gamma più ampia di beni e servizi di consumo. La presenza di infrastrutture ben sviluppate, come le **reti di trasporto**, l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine e gli istituti di istruzione e formazione, **migliorano ulteriormente la loro qualità di vita**.

Le **aree non urbane** offrono molti vantaggi associati a un migliore benessere, come alloggi più grandi ed economici e tassi di criminalità più bassi. Sono inoltre ampiamente apprezzati per la produzione alimentare, la **gestione delle risorse naturali**, la protezione dei paesaggi, le **attività ricreative e il turismo**. Tuttavia, le aree non urbane tendono ad affrontare numerose sfide che potrebbero limitarne lo sviluppo. La loro lontananza geografica può limitare l'accesso ai mercati, rendendo difficile lo sviluppo delle

industrie agricole e rurali. La **manca**za di **infrastrutture**, comprese strade e ferrovie affidabili, elettricità e connettività Internet, **ostacola l'espansione delle imprese e inibisce la fornitura di servizi essenziali e lo sviluppo**. Inoltre, le limitate opportunità di istruzione e formazione possono limitare le competenze della forza lavoro. Insieme alle opportunità di lavoro più limitate nelle zone rurali e in altre aree meno densamente popolate, ciò può portare a tassi di disoccupazione più elevati e salari più bassi. La mancanza di accesso alle strutture assistenziali può anche limitare la forza lavoro disponibile. Molti di questi servizi e infrastrutture sono di natura pubblica. **I risultati dell'analisi mostrano che nell'UE il divario a favore delle città è evidente soprattutto nei paesi meridionali e orientali dell'UE, dove le città superano chiaramente le aree scarsamente popolate.** Al contrario, negli Stati membri nordoccidentali, dove la situazione economica e sociale complessiva è migliore che in altri paesi, le città generano effettivamente un PIL più elevato, ma i vantaggi economici e sociali sono distribuiti più ampiamente nelle città, nelle periferie e nelle aree scarsamente popolate, in parte a causa della connettività più sviluppata. Nei paesi nord-occidentali, infatti, i tassi di occupazione sono più alti per coloro che vivono in aree scarsamente popolate, in parte riflettendo tassi più elevati di pendolarismo, **mentre nel sud e nell'est degli Stati Membri, l'occupazione è più bassa fuori dalle città, soprattutto in aree scarsamente popolate.** A rischio di povertà o sociale i tassi di esclusione (AROE)² sono più alti, in parte come conseguenza di tutto ciò, rappresentando una sfida per la coesione sociale. Esistono grandi disparità nell'istruzione terziaria e in quella degli adulti, città che offrono maggiori opportunità di studio e fornire più posti di lavoro ai laureati, mentre le aree scarsamente popolate restano indietro, il che è riflesso nella produttività e nella qualità del lavoro.

Una priorità della politica di coesione: collegare i territori

La **mobilità è importante sia per l'economia che per l'economia vita sociale**. La politica di coesione mira al miglioramento collegamenti tra gli Stati membri e le regioni del UE, in parte sostenendo lo **sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)**³. Nelle regioni in cui le infrastrutture di trasporto rimangono arretrate, promuovere la sostenibilità trasporto e l'eliminazione dei "*colli di bottiglia*" nel trasporto (*letteralmente "transport bottlenecks"*) è uno degli **11 obiettivi tematici della politica di coesione** nel periodo 2014-2020 e fa parte di uno dei **cinque obiettivi politici** per il periodo 2021-2027. **Investimenti infrastrutturali e di rete** ben mirati e la **progettazione** sono cruciali per un sistema di trasporto che fornisce accessibilità alle persone e alle imprese e riduce le disparità regionali nella connettività. I trasporti pubblici

² AROPE (*people at risk of poverty or social exclusion*) è l'indicatore formalizzato per il monitoraggio dell'attuazione della strategia *Europa 2020*, formulato nel 2010 come nuovo indicatore primario di povertà ed esclusione sociale, con l'obiettivo di misurare statisticamente gli aspetti immateriali di questi temi, al fine di migliorare la valutazione dell'aspetto multidimensionale della povertà e dell'esclusione sociale; è una combinazione di tre indicatori: il tasso di rischio di povertà, il tasso di grave deprivazione materiale e il tasso di intensità di lavoro molto bassa, misurati sulla base di tre criteri: reddito, spese non monetarie e occupazione/lavoro.

³ Le **reti transeuropee** nei settori delle **infrastrutture dei trasporti**, dell'**energia** e delle **telecomunicazioni** (TENs), come previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articolo 170), mirano a **favorire l'interconnessione** delle reti infrastrutturali nazionali e la loro interoperabilità, tenendo conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche. Per quanto riguarda in particolare le reti dei **trasporti (TEN-T)**, l'obiettivo generale è stabilire un'**unica rete transeuropea multimodale per integrare trasporto terrestre, marittimo e aereo**.

(soprattutto le ferrovie) tendono ad esserlo meno sviluppati fuori città in termini di rete, densità e frequenza del servizio. Distanze percorse sono in genere troppo grandi per usare una bicicletta o camminare. **Di conseguenza, la dipendenza dal trasporto stradale tende a essere più alto.** Di seguito, una serie di note e indicazioni scaturite dall'analisi della Relazione sulla Coesione relativamente ai collegamenti.

Nota 1 → Le reti stradali sono più sparse negli Stati membri orientali e il fabbisogno infrastrutturale pro capite è maggiore nelle aree scarsamente popolate regioni

L'accessibilità stradale dipende da una **rete sufficientemente fitta e rete stradale veloce** che collega luoghi e persone. Vari altri fattori influenzano anche l'accessibilità, compresa la distribuzione della popolazione, l'efficienza dell'assetto della rete stradale e caratteristiche geofisiche come montagne, fiumi e laghi. Tuttavia, è con una maggiore lunghezza stradale pro capite e con più strade, intese come autostrade, **che si possono ottenere maggiore accessibilità e migliori prestazioni stradali.** Negli ultimi dieci anni gli **investimenti pubblici nei trasporti ammontavano a circa 112 miliardi di euro l'anno**, pari a circa un quarto degli investimenti pubblici totali. Secondo i dati dell'Internazionale Forum dei trasporti, **la maggior parte è andata sulle strade.** Due terzi della rete stradale nell'UE sono costituiti da strade locali in termini di lunghezza, poco meno di un terzo da strade secondarie **e solo il 2% da autostrade.** **Questa ripartizione è più o meno la stessa in tutti gli Stati membri.** Nonostante la piccola parte della rete sia costituita da autostrade, queste sono importanti per fornire collegamenti stradali veloci, in particolare per i viaggi di media e lunga percorrenza. **La rete autostradale è ben sviluppata nella maggior parte degli Stati membri nordoccidentali e meridionali, ma molto meno sviluppata in Romania, Bulgaria, Estonia e Lettonia, soprattutto nelle zone più rurali.** Sebbene queste aree siano servite da strade secondarie e locali, la mancanza di autostrade tende a implicare velocità inferiori e quindi una minore accessibilità. **La lunghezza delle strade pro capite varia a seconda del grado di urbanizzazione.** A causa della natura diffusa degli insediamenti in aree scarsamente popolate, per collegarli sono necessarie lunghezze stradali pro capite molto maggiori. **Ad esempio, la lunghezza pro capite delle strade locali è 10 volte maggiore nelle aree scarsamente popolate che nelle città** (19 contro 1,8 km pro capite), con i centri abitati e le periferie in una posizione intermedia (poco meno di 3 volte la lunghezza pro capite nelle città, ma un quarto della lunghezza nelle zone rurali). Anche la lunghezza pro capite delle autostrade e delle strade secondarie è maggiore nelle aree scarsamente popolate (sebbene queste strade siano spesso utilizzate da persone che vivono al di fuori di queste aree).

Nota 2 → La prestazione stradale resta bassa in alcuni Stati membri orientali e nelle zone scarsamente popolate

Le prestazioni dei trasporti in auto nel 2021, qui definite come la **quota di popolazione entro 120 km che può essere raggiunta in 90 minuti**, variano in maniera sostanziale tra i vari Stati membri. È più alta a Cipro e solo leggermente inferiore a Malta, entrambe isole relativamente piccole, dove la maggior parte le destinazioni possono essere raggiunte entro 90 minuti. È elevato anche in Belgio e nei Paesi Bassi, paesi anch'essi relativamente piccoli e altamente urbanizzati, con fitte reti stradali. In Portogallo e Spagna, dove sono stati effettuati diversi decenni di ingenti investimenti nelle infrastrutture di trasporto, le prestazioni stradali sono di conseguenza aumentate notevolmente e sono ora **superiori alla media dell'UE** e superiori a quelle di Germania e Francia. Le prestazioni stradali sono più basse in Slovacchia e Romania, dove le

reti stradali rimangono sottosviluppate e le aree montuose rendono la costruzione stradale difficile e costosa.

Anche le prestazioni stradali in automobile variano sostanzialmente tra le regioni all'interno degli Stati membri, sia quelle meno sviluppate (soprattutto in Grecia, Bulgaria e Slovacchia), quelle moderatamente sviluppate (Portogallo) e quelle più sviluppate (Austria). **Le prestazioni stradali tendono ad essere basse nelle aree scarsamente popolate**, soprattutto nell'Europa orientale, e elevate nelle regioni più densamente popolate, in particolare nei Paesi Bassi e in Belgio, ma anche in molte regioni spagnole. In molti di questi ultimi, la popolazione è concentrata in città densamente popolate – reti stradali decenti, quindi, che forniscono accesso a grandi popolazioni entro 90 minuti di guida. **La maggior parte delle regioni delle capitali presenta prestazioni stradali elevate**, tra cui Bulgaria, Croazia, Romania e Slovacchia, dove le prestazioni stradali complessive sono basse.

Nota 3 → Le prestazioni del trasporto ferroviario passeggeri sono scarse rispetto a quelle stradali, in particolare nelle aree scarsamente popolate

Per i viaggi tra aree urbane, i **treni tendono ad essere la principale alternativa alle automobili**, a condizione che ci sia una stazione ferroviaria facilmente raggiungibile e il viaggio sia conveniente. In quanto mezzo di trasporto sostenibile, la **ferrovia è fondamentale nella progettazione e costruzione della TEN-T** (vedi nota 3), perché è parte integrante della politica climatica dell'UE. Oltre alla variabile costi, la misura in cui i viaggiatori sono disposti a prendere in considerazione l'utilizzo del treno dipende in larga misura dal tempo impiegato dal viaggio rispetto all'utilizzo dell'auto. Dipende anche dalla facilità di raggiungere la stazione di partenza e di raggiungere la destinazione finale dalla stazione di arrivo. La **prestazione ferroviaria è qui definita come la percentuale della popolazione che vive in un raggio di 120 km che può essere raggiunta in treno entro 90 minuti**. Questa proporzione è compresa tra lo 0 e il 100 %, ma presenta valori positivi solo per le persone che vivono in luoghi in cui hanno accesso a una stazione ferroviaria. In tutte le regioni NUTS 3, le prestazioni del trasporto ferroviario rimangono inferiori a quelle su strada, il che difficilmente incoraggia le persone a viaggiare in treno, soprattutto se hanno bisogno di viaggiare frequentemente o rapidamente. A livello dell'UE la prestazione ferroviaria media è pari a 15,7, il che significa che, in media, **poco meno del 16 % della popolazione che vive in un raggio di 120 km può essere raggiunta in 90 minuti in treno**. Tuttavia, vi sono differenze sostanziali tra le regioni dell'UE. Circa un quarto delle persone nell'UE ha accesso a un servizio ferroviario ragionevole (indice di prestazione ferroviaria superiore a 20). La maggior parte di questi vive nelle aree urbane. Solo il 6 % circa delle persone, che vivono tutte nella capitale o in altre regioni metropolitane, riesce a raggiungere entro 90 minuti oltre la metà della popolazione che vive in un raggio di 120 km. **Le regioni con le migliori prestazioni includono Parigi e regioni circostanti, Berlino, Copenaghen e regioni circostanti, e Barcellona, dove più persone vivono vicino a una stazione e dove ci sono collegamenti ferroviari più numerosi e più veloci.** Nelle aree scarsamente popolate, le prestazioni ferroviarie tendono a essere inferiori perché la popolazione è più dispersa e le stazioni sono meno numerose e più distanti tra loro. Molte persone nelle regioni rurali, infatti, non hanno affatto accesso a una stazione ferroviaria. Anche le prestazioni ferroviarie tendono ad essere inferiori nelle regioni orientali dell'UE, in particolare in Lituania e Romania. Ciò è in parte legato al fatto che le regioni orientali tendono ad essere meno densamente popolate e ad avere una percentuale maggiore di persone che vivono nelle regioni rurali. Tuttavia, anche le prestazioni ferroviarie

sono basse nelle regioni urbane rispetto alle regioni urbane di altre parti dell'UE, il che riflette i **bassi investimenti nella rete ferroviaria prima dell'adesione all'UE**.

Nota 4 → Le regioni urbane hanno un migliore accesso all'istruzione e ai servizi sanitari

Se le reti di trasporto sono insufficienti e forniscono una scarsa connettività, ciò si traduce tipicamente in uno **scarso accesso ai servizi essenziali come l'istruzione e l'assistenza sanitaria**. Per i bambini dell'istruzione primaria, l'accesso alla scuola varia considerevolmente da una regione all'altra. In diverse regioni del sud e dell'est della Spagna, del sud e del nord-ovest dell'Italia, del nord della Francia e dei Paesi Bassi, **la percentuale della popolazione che vive a meno di 15 minuti a piedi da una scuola elementare supera l'80%**. Inoltre tende ad essere più elevato nelle regioni delle capitali rispetto ad altre. Le proporzioni più piccole si registrano nelle regioni meridionali e orientali della Germania, nonché in Croazia, Lettonia e Lituania. Mentre la percentuale media è dell'80% nelle aree urbane di tutta l'UE, **nelle regioni rurali e nelle regioni intermedie e remote è meno della metà**. Ciò potrebbe ridurre l'attrattiva di tali regioni come luoghi in cui vivere per le famiglie con bambini piccoli.

L'**accesso alle università** tende a seguire uno schema simile. La percentuale della popolazione che può raggiungere un'università in 45 minuti di macchina è vicina al 100 % in molte regioni della maggior parte degli Stati membri. **In media, l'accesso è minore negli Stati membri orientali, ma non in modo marcato**. Le regioni con scarso accesso si trovano principalmente in Finlandia, Romania e Polonia. Più in generale, l'accesso è migliore nelle aree più densamente popolate. **Nelle regioni urbane, quasi il 100% della popolazione può raggiungere un'università in 45 minuti di macchina. Nelle regioni rurali la percentuale è solo del 69%, mentre nelle regioni rurali remote solo poco più della metà**. La vicinanza a un'università può influire sul numero di studenti che necessitano di lasciare la propria regione d'origine per seguire un corso di studi universitari, il che può riflettersi in una **maggiore migrazione verso l'esterno** di giovani provenienti da regioni rurali remote rispetto ad altre.

L'accesso ai centri sanitari varia sostanzialmente da una regione all'altra, ma ciò sembra in parte dovuto alle differenze a livello di Stato membro. **Le regioni in cui la distanza dai centri sanitari più vicini è in media più lunga, oltre i 35 km, sono Grecia, Svezia e Romania**. La maggior parte dei centri si trova all'interno o nelle vicinanze delle città, con una distanza media nelle regioni urbane di 6,4 km. Nelle regioni rurali la distanza media è oltre il doppio, mentre in quelle remote è di 16,8 km. Allo stesso tempo, in queste regioni è più elevata la percentuale della popolazione di età superiore ai 65 anni, che è quella che più spesso necessita di cure mediche.

Regioni di confine e cooperazione transfrontaliera

Le regioni frontaliere rappresentano oltre il 40% del territorio dell'UE, il 30% del suo PIL e il 30% della sua popolazione, circa 150 milioni di persone. Quasi 2 milioni di persone vivono in un paese dell'area Schengen e lavorano in un altro, e **circa 3,5 milioni di persone attraversano ogni giorno una delle 38 frontiere interne dell'UE**. Molte regioni di confine sono periferiche, distanti dai centri metropolitani, con un accesso più limitato all'assistenza sanitaria e ad altri servizi essenziali rispetto ad altre. Le regioni di confine possono anche affrontare **sfide specifiche in tempi di crisi**, siano esse legate

alle restrizioni ai movimenti transfrontalieri durante le pandemie o a un improvviso afflusso di rifugiati da una zona di conflitto dall'altra parte del confine. La prevenzione dei disastri e l'azione precauzionale tendono ad essere più difficili a causa delle differenze nella governance e nei sistemi amministrativi e legali. **La cooperazione transfrontaliera può essere un modo per sfuggire alla trappola dello sviluppo o al declino demografico.** Inoltre, le zone di confine sono luoghi con un elevato potenziale di crescita, dove la diversità culturale e linguistica incoraggia un'**intensa interazione sociale ed economica**, dove molte persone svolgono attività quotidiane su entrambi i lati del confine e dove la cooperazione transfrontaliera tra paesi e città offre opportunità per la crescita multipolare. Queste opportunità sono alla base della logica di intervento di Interreg, sia a livello transfrontaliero che transnazionale. L'intervento INTERREG⁴ sostiene la cooperazione collegando risorse e persone e contribuendo a rimuovere gli ostacoli all'interazione e costruendo fiducia e un'identità comune.

Verso progetti guidati dai cittadini e interpersonali

Interreg è stato pioniere nel coinvolgimento più stretto dei cittadini nella politica di coesione. Esiste un numero crescente di programmi che promuovono iniziative e partecipazione guidate dai cittadini, attraverso iniziative transfrontaliere progetti *"people-to-people"* e impegno della società civile. Allo stesso tempo, questi progetti aiutano per costruire solidarietà e cambiare atteggiamento nei confronti vicini che vivono dall'altra parte del confine. Ciò è particolarmente vero per i progetti del primo Obiettivo specifico Interreg (*"una migliore cooperazione governance"*) introdotte nel periodo 2021-2027, **migliorare la governance per un territorio migliore cooperazione.**

Eliminare gli ostacoli alla cooperazione

Mentre il sostegno Interreg per l'interazione transfrontaliera aumenta, la cooperazione incontra ostacoli per via delle **differenze giuridiche e amministrative** tra i due lati del confine, che, tra l'altro, influiscono il funzionamento del mercato unico. **La rimozione di queste barriere richiede decisioni ben oltre gestione del programma, ma presenta potenziali vantaggi.** È stato stimato che rimuovendo il 20% degli ostacoli genererebbe un **guadagno del 2% in PIL e oltre 1 milione di posti di lavoro nelle regioni frontaliere.** D'altra parte, l'impatto economico delle restrizioni introdotte a causa del COVID-19 per le regioni frontaliere è stato più del doppio della media in altre regioni. Nel 2020, il 44% degli intervistati nelle regioni frontaliere individuate indicano le **differenze dal punto di vista giuridico e amministrativo** come l'ostacolo più importante alla cooperazione transfrontaliera. La Commissione ha recentemente adottato un **regolamento sulle agevolazioni soluzioni transfrontaliere** per ridurre l'effetto di queste differenze.

Mancano ancora i collegamenti di trasporto

Mentre Interreg non è progettato per finanziamenti di progetti infrastrutturali di grandi dimensioni, esiste un chiaro divario tra i collegamenti di trasporto transfrontalieri su piccola scala, come illustrato da un inventario

⁴ **Interreg** è uno strumento chiave dell'UE che rafforza la cooperazione tra regioni e paesi all'interno dell'UE. Nell'ambito della politica di coesione dell'UE, Interreg svolge un ruolo fondamentale nel promuovere lo sviluppo e la coesione regionale e nel ridurre le disparità economiche. **Per il periodo 2021-2027, Interreg dispone di un budget di 10 miliardi di euro** e si concentra sull'affrontare le sfide attuali come il cambiamento climatico, la trasformazione digitale e l'inclusione sociale.

di 57 ostacoli giuridico-amministrativi che interessano il trasporto pubblico. **Non tutti questi si traducono in infrastrutture mancanti** – in molti casi implicano una mancanza di coordinamento negli orari o nella biglietteria. Con l'avvio dell'allargamento, L'UE ha frontiere terrestri con 23 paesi, inclusi i paesi candidati. Per alcuni Paesi, partecipare all'Interreg in programmi in cui sono partner paritari, dava l'opportunità di sviluppare le proprie capacità partecipando ai programmi della politica di coesione, non solo a livello centrale ma anche a livello locale e livello regionale, preparandoli così all'adesione.

Regioni con specifiche caratteristiche geografiche

Questo paragrafo esamina la **performance socioeconomica di aree con caratteristiche geografiche specifiche**, come le regioni insulari, le regioni ultraperiferiche, regioni di confine, regioni montane e costiere, e regioni settentrionali scarsamente popolate. Le caratteristiche uniche di queste regioni possono avere un effetto significativo sul loro sviluppo economico, richiedendo un approccio più specifico rispetto ad altre regioni ad un livello di sviluppo simile. **Le Isole, per esempio, potrebbero avere costi di trasporto più elevati, che potrebbero incidere sulla competitività delle loro industrie. Le regioni montuose tendono ad essere limitate in termini di terreni coltivabili e infrastrutture di trasporto disponibili. Le regioni costiere hanno problemi derivanti dal clima cambiamenti, come l'innalzamento del livello del mare e l'aumento della vulnerabilità ai disastri naturali. Regioni ultraperiferiche, geograficamente distanti dal continente europeo, hanno problemi di isolamento e di accesso ridotto ai mercati. Regioni settentrionali scarsamente popolate hanno problemi di connettività e accessibilità.** Esaminare le dinamiche economiche di queste regioni consente di effettuare una valutazione più completa sulle disparità regionali in tutta l'UE. Differenze di performance economica tra le regioni possono essere significative, tali da generare disparità che possono portare all'emigrazione, disuguaglianze sociali e tensioni politiche. Confrontando queste regioni con altre, **una comprensione più profonda si può ricavare dai fattori che influenzano sviluppo regionale.**

Focus: Tipologie regionali basate su specifiche caratteristiche geografiche

Le diverse tipologie di regioni esaminate sono definite come segue:

- **Le regioni di frontiera sono regioni statistiche NUTS 3** con un confine terrestre internazionale o regioni in cui più della metà della popolazione vive entro 25 km da tale confine. Si possono distinguere due categorie: **regioni frontaliere esterne** – quelle che condividono un confine con paesi che non fanno parte dell'UE, che si trovano principalmente lungo il confine orientale e il confine con i Balcani occidentali; e **regioni di frontiera interna** – quelle che condividono un confine con altri Stati membri dell'UE o con i quattro membri dell'EFTA, Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Queste categorie non si escludono a vicenda in quanto una regione può avere sia un confine interno che uno esterno.
- **Le regioni insulari sono regioni statistiche NUTS 3** costituite interamente da una o più isole, qui definite come aventi: (i) una superficie minima di 1 km quadrato; (ii) una distanza minima di 1 km tra l'isola e la terraferma; (iii) popolazione residente superiore a 50 persone; e (iv) nessun collegamento fisso (ad esempio ponte, tunnel o diga) con la terraferma.

- **Le regioni montane sono regioni statistiche NUTS 3** in cui più della metà del territorio è montagnoso o in cui più della metà della popolazione vive in zone montane.
- **Le regioni costiere sono definite come regioni statistiche NUTS 3** che hanno una costa o in cui più della metà della popolazione vive a meno di 50 km dal mare.
- **Le regioni ultraperiferiche** sono definite negli articoli 349 e 355 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e sono Guadalupa, Guyana, Riunione, Martinica, Mayotte e Saint-Martin (Francia), Azzorre e Madeira (Portogallo) e Isole Canarie (Spagna). Nelle regioni ultraperiferiche i livelli NUTS 2 e NUTS 3 coincidono, ad eccezione delle Isole Canarie, che comprendono sei regioni NUTS 3.
- **Le regioni settentrionali scarsamente popolate** sono 11 regioni statistiche NUTS 3 che coprono le quattro contee più settentrionali della Svezia (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland e Västernorrland) e le sette regioni più settentrionali e orientali della Finlandia (Lapponia, Ostrobozia settentrionale, Ostrobozia centrale, Kainuu, Carelia settentrionale, Pohjois-Savo e Etelä-Savo). Insieme alle regioni più settentrionali della Norvegia, **nel 2004 hanno formato la rete delle “aree settentrionali scarsamente popolate”**.

Allo stesso tempo, le caratteristiche specifiche di ognuna di queste regioni costituiscono una **fonte di potenziale economico che può essere sfruttato per lo sviluppo sostenibile non solo delle regioni stesse ma anche dell'intera UE**. Le zone costiere, ad esempio, così come le isole e le regioni montuose, possono sfruttare le proprie risorse naturali e il potenziale turistico.

La tabella 1 riassume il numero di regioni NUTS 3 incluse in ciascuno di questi tipi di regioni, nonché la percentuale di popolazione dell'UE che vive in esse, il PIL a prezzi correnti nel 2021 e il PIL pro capite in standard di potere d'acquisto (SPA) nel 2021.

Tabella 1: Principali caratteristiche delle regioni con caratteristiche territoriali specifiche, 2021

	No of NUTS 3 regions (% EU-27)	Population, million (% EU-27)	GDP million EUR (% EU-27)	GDP/head EUR PPS (% EU-27)
EU-27	1166 (100)	446.5 (100)	14 524 809 (100)	32 524 (100)
Border regions	384 (33.0)	124.6 (27.9)	3 412 107 (23.5)	27 923 (85.9)
Internal border	332 (28.5)	108.7 (24.3)	3 147 885 (21.7)	28 998 (89.2)
External border	81 (7.0)	25 (5.6)	392 579 (2.7)	20 059 (61.7)
Island regions	58 (5.0)	20.6 (4.6)	748 688 (5.2)	33 578 (103.2)
Coastal regions	339 (29.1)	163.7 (36.7)	5 337 003 (36.7)	31 014 (95.4)
Mountain regions	309 (26.5)	115.7 (25.9)	2 915 947 (20.1)	26 741 (82.2)
Outermost regions	14 (1.2)	5 (1.1)	98 368 (0.7)	19 947 (61.3)
Northern sparsely populated regions	11 (0.9)	2.2 (0.5)	93 898 (0.6)	33 995 (104.5)

Source: DG REGIO calculations based on Ardeco.

Va notato che più regioni sono infatti incluse contemporaneamente in categorie diverse. Ad esempio, il numero delle regioni con frontiere interne ed esterne non corrisponde al numero totale delle regioni frontaliere → le regioni montane e quelle scarsamente popolate sono spesso regioni di confine. In molti casi, le regioni insulari sono anche regioni montane e più della metà della loro popolazione vive in regioni frontaliere; in alcuni casi, le regioni insulari sono anche regioni ultraperiferiche e tutte queste ultime, tranne la Guyane, sono isole.

In termini di popolazione, **il gruppo delle regioni costiere è di gran lunga il più numeroso, con quasi il 37% della popolazione dell'UE nel 2021. Seguono le regioni frontaliere (28%) e le regioni montane (26%).** I restanti gruppi rappresentano proporzioni molto più ridotte della popolazione dell'UE: solo il 5% nelle regioni insulari, l'1% nelle regioni ultraperiferiche e lo 0,5% nelle regioni settentrionali scarsamente popolate. Tra il 2008 e il 2021, la percentuale della popolazione che vive in queste regioni è rimasta notevolmente stabile, ad eccezione delle regioni costiere e montane, in cui è aumentata (rispettivamente di 3 pp⁵ e 1 pp). Nel 2021, le regioni costiere rappresentavano la stessa quota del PIL dell'UE in termini di popolazione, mentre i confini, prese in considerazione le regioni montane e ultraperiferiche, rappresentavano quote più piccole, e quelle insulari e settentrionali scarsamente popolate, rappresentavano quote maggiori. Il PIL pro capite in SPA⁶ nelle regioni insulari e regioni settentrionali scarsamente popolate era superiore a quella dell'UE media nel 2021 (rispettivamente 3,2 % e 4,5 % in più), mentre nelle altre regioni è stata inferiore alla media, soprattutto nelle regioni frontaliere esterne e regioni ultraperiferiche (entrambe al di sotto del 38-39%). In termini di crescita del PIL pro capite in termini reali, le regioni frontaliere, insulari e le regioni settentrionali scarsamente popolate **avevano tassi di crescita medi più elevati rispetto alla media dell'UE nel periodo 2001-2021.** Nelle regioni frontaliere esterne il tasso di crescita è stato in media del 2,3% annuo, il doppio della media UE (1,1%). **Ciò è in parte dovuto al fatto che le regioni interessate sono per lo più regioni meno sviluppate con un potenziale di crescita più elevato rispetto ad altre.**

I dati relativi alle regioni insulari devono essere trattati con cautela, poiché sono distorti dal fatto che l'Irlanda ha registrato un tasso di crescita significativamente più elevato rispetto alla media dell'UE, soprattutto dopo il 2014, a causa della presenza di grandi società multinazionali, i cui profitti costituiscono una quota significativa quota del PIL. **In tutte le regioni insulari, ad eccezione dell'Irlanda, il PIL pro capite è leggermente diminuito in termini reali nel corso di un ventennio**, soprattutto dopo il 2008, il che riflette chiaramente le debolezze strutturali. **Anche il PIL pro capite nelle regioni ultraperiferiche è stato inferiore alla media dell'UE dopo il 2008.** Dividendo il periodo precedente e successivo alla pandemia di Covid-19, ovvero 2009-2019 e 2020-2021, la crescita del PIL pro capite è stata **superiore alla media dell'UE** in entrambi i sottoperiodi nelle regioni frontaliere esterne e nelle regioni insulari. Quest'ultimo, tuttavia, è a causa dell'Irlanda.

⁵ Punti percentuali.

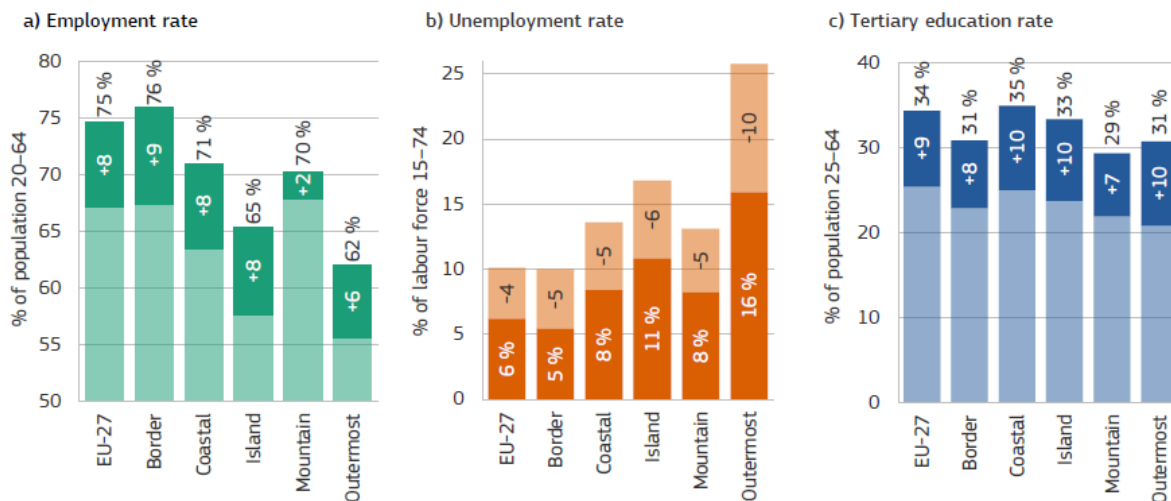
⁶ Il Prodotto interno lordo pro capite di una regione è calcolato rapportando il PIL espresso ai prezzi di mercato alla popolazione residente nella regione. In ambito internazionale è misurato in **Standard di Potere d'Acquisto (SPA o PPS)**, per depurarlo dall'influenza delle diverse monete e da quella dei diversi poteri di acquisto. È dunque il PIL che assicura lo stesso potere nell'acquisto di merci ad ogni moneta dei Paesi in esame. La valutazione delle dinamiche dell'indicatore in termini di posizionamento possono essere colte dalla lettura del numero indice rispetto alla media UE.

Nelle altre regioni insulari il Pil pro capite è diminuito sia negli anni precedenti la pandemia che in quelli successivi (del 2,7% tra il 2019 e il 2021). **Le regioni ultraperiferiche sono state maggiormente colpite dalla pandemia**, con un calo del PIL pro capite del 3,8% tra il 2019 e il 2021, mentre anche le regioni montane hanno registrato un calo (dell'1,5%). Le regioni settentrionali scarsamente popolate hanno registrato una crescita superiore alla media dell'UE sia nel periodo 2001-2008 che nel periodo 2020-2021.

Il PIL pro capite in SPA è stato superiore alla media dell'UE nelle **regioni settentrionali scarsamente popolate** nel 2021 e per la maggior parte del periodo 2001-2021. Nelle **regioni insulari** è convergente verso la media dopo il 2014 e l'ha superata nel 2021, ancora una volta esclusivamente a causa dell'Irlanda. Nelle altre regioni insulari si è registrata una riduzione costante e progressiva del PIL pro capite rispetto alla media dell'UE nel periodo (dall'84% nel 2001 al 66% nel 2021). Nelle **regioni costiere**, il PIL pro capite è diminuito rispetto alla media dal 2010 in poi, a seguito della Grande Recessione del 2008-2009. Lo stesso vale per le regioni montane, anche se a un livello inferiore. Nelle **regioni ultraperiferiche**, il PIL pro capite ha iniziato a diminuire rispetto alla media dell'UE a partire dal 2006, e nei successivi 15 anni è sceso del 17% della media. Nelle **regioni frontaliere interne e soprattutto esterne**, invece, il PIL pro capite è aumentato costantemente rispetto alla media dell'UE – soprattutto in quest'ultima, **il livello è passato dal 44% della media al 62% nel periodo**.

I **diversi indicatori** della situazione socio-economica nelle regioni con caratteristiche territoriali specifiche aiutano a comprendere meglio le prestazioni e la situazione rispetto a quella degli altri parti dell'UE. La *Figura 1a*) mostra quali regioni di confine (comprese le frontiere interne ed esterne) hanno ottenuto risultati leggermente migliori rispetto all'UE media in termini di tasso di occupazione, in termini di entrambi i livelli nel 2021 (76 % rispetto al 75%) e la crescita nel periodo 2011–2021 (9 pp rispetto a 8 pp).

Figura 1 - Evoluzione degli indicatori sociali nelle regioni con caratteristiche territoriali specifiche, 2011–2021



Le regioni costiere e montane avevano un tasso di occupazione più basso di circa 70%, ma mentre i primi hanno visto un sostanziale aumento nel corso del decennio, questi ultimi hanno visto solo un leggero aumento. Le isole e le regioni ultraperiferiche restano indietro le altre categorie, con i tassi di occupazione rispettivamente del 65 % e del 62 %, sebbene entrambi ha mostrato un **netto miglioramento nel corso del decennio**. Tutte le categorie di regioni mostrano una riduzione del tasso di disoccupazione nel periodo 2011-2021, che vanno da un terzo alla metà (*Figura 1b*).

Nel 2021, le regioni frontaliere avevano un tasso inferiore di disoccupazione (5%) rispetto alla media UE, mentre nelle regioni costiere e montane era superiore a media (8 %), e nelle isole più in alto (10%). Le regioni ultraperiferiche hanno registrato i valori più elevati tasso nel 2011, e sebbene sia diminuito di 10 punti percentuali nel corso del decennio successivo, nel 2021 era ancora al 16%. La quota della popolazione di età compresa tra 25 e 64 anni con istruzione terziaria anche l'istruzione varia tra queste categorie delle regioni e altri (*Figura 1c*).

Nel 2021, la quota media era leggermente superiore a la media UE nelle regioni costiere, anche se più piccola rispetto alla media in tutte le altre categorie, se solo leggermente nelle regioni insulari. Le Regioni montane avevano la quota più piccola (29 %). **Tra il 2011 e 2021, la quota di popolazione con istruzione terziaria aumentato in tutte le categorie di regioni e più o meno uguale alla media UE**, leggermente meno nelle regioni montane e di confine e marginalmente maggiormente in quelle costiere, insulari e ultraperiferiche.