



Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche

Lezioni di Politica Economica Europea

Anno Accademico 2019-2020

Prof. Umberto Triulzi



Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche

## **La politica di coesione economica e sociale**



## **La politica di coesione economica e sociale**

1. Introduzione
2. La politica regionale prima della Riforma del 1988
3. L'avvio della politica di coesione e la riforma dei Fondi Strutturali (FS)
4. I 5 periodi di programmazione
5. Considerazioni sull'efficacia della politica di coesione

# 1. INTRODUZIONE

Sia nel Preambolo che nel Trattato istitutivo della CEE sono descritti obiettivi di riduzione delle disparità regionali .

- la CE ha assunto sin dalle fasi iniziali la difesa di un modello di economia di mercato sociale (forze di mercato , coesione + solidarietà)

- l'esistenza di divari strutturali non compensati da politiche di aiuti e pari opportunità costituiscono una menomazione del principio della libera concorrenza

- la politica di coesione economica e sociale, che innova radicalmente le finalità e gli interventi della politica regionale, nasce con l'Atto Unico (1986) e con l'attribuzione alla CE di nuove competenze.

- la politica di coesione, intesa come politica comune e caratterizzata da strumenti propri, è finalizzata alla promozione di uno sviluppo armonioso della Comunità.

- la riduzione dei divari richiede tempi medio - lunghi ed un processo di convergenza a più livelli, sia in termini di reddito, di protezione sociale, di lotta all'emarginazione, sia in termini di competitività (riqualificazione competenze).

# INTRODUZIONE

Per la promozione della “coesione economica e sociale” del territorio della Comunità è necessario aumentare le risorse finanziarie disponibili e razionalizzarne il loro utilizzo, ma anche realizzare un maggiore coordinamento fra le politiche comunitarie e fra queste e le politiche nazionali.

- alla creazione della “politica della coesione” da parte dell’Atto Unico ha fatto seguito, nel 1988, la completa riforma delle regole di funzionamento dei Fondi a finalità strutturale della Comunità.

- la Riforma del 1988 concentra le risorse dei Fondi Strutturali su obiettivi specifici e su aree particolarmente svantaggiate.

- con il Trattato sull’Unione, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, la politica di “coesione economica e sociale” è stata ulteriormente rafforzata, e posta al centro delle politiche più importanti dell’Unione.

- la politica di coesione interessa in modo trasversale tutte le politiche comuni e la Strategia di Lisbona la considera strumento primario per l’obiettivo della crescita economica.

## 2. La politica regionale prima della Riforma del 1988

Nonostante nel Preambolo al Trattato di Roma sia presente un indirizzo regionalista, la politica regionale si è affermata tra i paesi membri solo dopo l'ingresso dell'UK

Il motivo di questo ritardo può essere trovato inizialmente nelle norme del Trattato avverse agli aiuti pubblici in generale (il ricorso agli aiuti sono una eccezione)

Essa è frutto delle pressioni inglesi – che si erano concretizzate nel summit di Parigi del 1972 – per la predisposizione di adeguati strumenti finanziari per la realizzazione, a livello comunitario, di forme di assistenza economica alle aree nelle quali l'unificazione dei mercati stava arrecando più svantaggi che benefici

Nel 1975 la CEE adotta formalmente la nuova Politica Regionale ed istituisce il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), con lo scopo preciso di “correggere i principali squilibri regionali della Comunità risultanti, in particolare, dalla predominanza agricola, dalle modifiche industriali e dalla sottoccupazione strutturale”

# La politica regionale prima della Riforma del 1988

Il budget stanziato per il FESR corrispondeva solamente allo 0,04% del PNL dei nove membri della CE e di fatto si sostanziava in una mera redistribuzione delle risorse senza nessuna capacità effettiva di intervento

Tra il 1979 ed il 1985 furono approvate alcune riforme nella gestione dei Fondi che, pur dando luogo ad una maggiore autonomia agli interventi comunitari, non produssero modifiche sostanziali

La gestione della politica regionale in questi primi anni è risultata quantitativamente e qualitativamente limitata

Dal punto di vista quantitativo, le risorse finanziarie destinate al conseguimento degli obiettivi della politica regionale sono risultate di modesta entità (nel periodo che va da 1975 al 1988 soltanto il 6,4% del totale del bilancio della Comunità)

Dal punto di vista qualitativo, la politica regionale si è limitata a finanziare progetti e spese di investimento senza potere influire sulle scelte operate dai paesi membri

Mancanza di coordinamento del FESR con gli altri strumenti finanziari della Comunità (FSE, FEOGA, BEI)

# La politica sociale prima della Riforma del 1988

La politica sociale e il suo strumento finanziario, il Fondo Sociale Europeo, sono previsti dal Trattato istitutivo della Comunità sin dal 1957 con l'obiettivo di "promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori".

L'attuazione di questa politica ha risentito degli stessi limiti della politica regionale, cioè uno strumento utilizzato per "compensare" gli effetti negativi provocati dall'attuazione delle altre politiche comunitarie e non per un effettivo riequilibrio sociale.

Di fatto questa politica si limitava a coprire, a posteriori, le spese sostenute richieste dai singoli Stati membri senza alcun criterio di selezione.

Nei primi anni '70 sono stati fatti alcuni tentativi di riforma ma è solo a partire dal 1983 che a questa politica è stato attribuito un ruolo importante per la formazione e la riqualificazione professionale.

Le risorse attribuite al FSE dal 1961 al 1988 non hanno superato in media il 4,7% del bilancio complessivo della CE.

Occorrerà attendere la riforma del FS del 1988 per fare assumere a tale politica un ruolo primario all'interno delle politiche europee.



### 3. L'avvio della politica di coesione e la riforma dei Fondi Strutturali (FS)

La Riforma dei FS è entrata in vigore il 1° gennaio 1989 ed ha introdotto molti aspetti innovativi nella gestione degli interventi strutturali della Comunità:

- “concentrando” tutte le azioni di finanziamento su determinati obiettivi prioritari
- subordinando ogni decisione di spesa al principio della “programmazione” pluriennale
- introducendo un maggiore “concertazione” fra la Commissione e gli Stati membri.

Le innovazioni principali riguardano:

- l'aumento della dotazione finanziaria dei Fondi strutturali. Nel primo ciclo di programmazione la dotazione dei fondi è passata a 58,3 miliardi di Ecu (25% del bilancio comunitario).

## La politica di coesione e la riforma dei Fondi Strutturali (FS)

- la definizione di principi a cui l'azione dei Fondi deve obbligatoriamente conformarsi, al fine di conferire maggiore coesione e coordinamento al complesso di obiettivi ed interventi previsti:

- concentrazione
- complementarità
- addizionalità
- programmazione

- la previsione di alcuni Obiettivi prioritari di intervento, definiti sia sul piano geografico sia sul piano economico

• l'introduzione di una più stretta collaborazione fra Commissione, Stati membri ed Istituzioni locali

Dopo il primo quinquennio di gestione dei FS, 1989-93, sono stati adottati tre ulteriori cicli programmatici: 1994-99, 2000-2006 e 2007-2013. Nel 2014 è iniziato il quinto ciclo (2014-2020).

# “Concentrazione”

- Fine della politica regionale costruita su finanziamenti “a pioggia”
- Definizione di “Obiettivi prioritari”
  - obiettivi “territoriali”
  - obiettivi “tematici”

# La politica di coesione e la riforma dei Fondi Strutturali (FS)

Gli obiettivi prioritari di intervento:

- Obiettivo 1 Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni (livello territoriale Nuts II) “in ritardo di sviluppo” il cui PIL pro-capite risulti, in base ai dati degli ultimi tre anni, inferiore al 75% della media comunitaria. Rientrano in questo Obiettivo gran parte delle regioni spagnole, la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo, 9 Regioni del Mezzogiorno d'Italia ed i territori d'oltremare e la Corsica per la Francia (FERS, FSE, FEOGA Orientamento) .

All'Ob.1 è destinato il 70% delle risorse dei Fondi

Obiettivo 2 Riconvertire le regioni gravemente colpite dal declino industriale identificate attraverso indicatori relativi alla disoccupazione, all'occupazione nei settori industriali ecc. Risorse assegnate: 9,7% delle risorse complessive (FESR+FSE)

- Obiettivo 3 Lottare contro la disoccupazione di lunga durata, attraverso azioni di formazione professionale, aiuti all'occupazione, sviluppo di adeguate strutture di formazione e di sostegno. (FSE)

# La politica di coesione e la riforma dei Fondi Strutturali (FS)

Gli obiettivi prioritari di intervento:

- Obiettivo 4 Facilitare l'inserimento professionale dei giovani (FSE, 10,6 % delle risorse complessive per Ob.3 e 4)

- Obiettivo 5 :

- . Ob.5a, accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie e l'ammodernamento della pesca (FEAOG-Orientamento)

- . Ob. 5b, promuovere lo sviluppo delle zone rurali (FEAOG-Orientamento, FSE, FESR)

La Commissione dispone, inoltre, di risorse proprie da destinate ad interventi considerati di particolar interesse a livello comunitario: le risorse sono assegnate a 5 “iniziative comunitarie” riguardanti cooperazione e reti transfrontaliere, transnazionali e interregionali; sviluppo rurale; regioni ultraperiferiche; valorizzazione delle risorse umane; gestione delle trasformazioni industriali.

# La programmazione dei Fondi Strutturali (FS)

Nell'ambito del ciclo programmatico vengono presentati 3 documenti chiave:

-Il Piano di sviluppo, presentato dalle autorità nazionali (Piano di sviluppo nazionale) e regionali (PSR) e nel quale vengono definiti gli obiettivi prioritari sia nazionali che regionali e gli assi di intervento

- il Quadro comunitario di sostegno, elaborato dalla Commissione in concertazione con lo Stato membro, contenente gli assi prioritari, le risorse finanziarie assegnate e gli interventi previsti

- il Programma Operativo, è la domanda di contributo presentata dallo Stato membro in base ai QCS concordati e che costituisce il documento effettivo di attuazione e gestione dei contributi domandati alla Commissione.

- Per alcune regioni è possibile presentare, semplificando le procedure, un *unico documento di programmazione (DOCUP)* nel quale sono ricomprese tutte le diverse fasi di programmazione dei fondi.

## Il principio di addizionalità

L'azione comunitaria non deve «sostituirsi» alla spesa pubblica dello Stato beneficiario ma deve «aggiungersi» ad essa, con l'obiettivo che i Fondi strutturali non siano adibiti al semplice “finanziamento» delle spese nazionali”.

La verifica dell'addizionalità ha luogo in tre momenti differenti di ciascun periodo di programmazione: ex ante, in itinere ed ex post.

Secondo quanto previsto dai regolamenti della CE ogni Stato membro deve mantenere il totale delle proprie spese, pubbliche o assimilabili, per finalità strutturali (quelle definite come spese connesse allo sviluppo) ad un livello pari almeno all'importo delle spese medie annue in termini reali raggiunto durante il periodo di programmazione precedente.

Il rispetto dell'addizionalità è difficile da verificare. Per tale ragione, per le regioni dell'Obiettivo Convergenza, la Commissione e lo Stato membro determinano il livello di spese strutturali che lo Stato deve mantenere.

# Il principio di complementarità

L'azione comunitaria deve intendersi «complementare» alle azioni nazionali corrispondenti e portata avanti in «stretta concertazione» fra la Commissione, lo Stato membro interessato e le autorità o gli organismi competenti ad effettuare concretamente gli investimenti a livello nazionale, regionale o locale.

Il perseguimento degli obiettivi della politica di coesione avviene attraverso una stretta collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri. Questi ultimi coinvolgono:

- le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti
- le parti economiche e sociali
- i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli altri organismi della società civile

Attraverso il principio del partenariato la Commissione influisce in modo determinante, sulle scelte nazionali e regionali



## 4. Il primo periodo di programmazione 1898-1993

Le innovazioni principali:

- dotazione finanziaria: per il primo ciclo sono state assegnate risorse pari al a circa il 25% dell'intero bilancio comunitario del periodo

- 4 nuovi principi:

- *concentrazione* delle risorse su un numero limitato di aree ed obiettivi

- *complementarietà*, l'azione comunitaria deve intendersi complementare alle azioni nazionali corrispondenti e portata avanti in "stretta concertazione" fra la Commissione e lo Stato membro interessato

- *addizionalità*, l'azione comunitaria non deve "sostituirsi" alla spesa pubblica dello Stato beneficiario ma deve "aggiungersi" ad essa

- *programmazione*, l'impegno finanziario dei FS deve essere impiegato secondo una "programmazione" pluriennale degli interventi

## Il primo periodo di programmazione 1989-1993

I risultati: inferiori alle attese per le difficoltà congiunturali, per l'avvio di politiche fiscali di riduzione dei deficit di bilancio, per le difficoltà delle amministrazioni nazionali e regionali ad adattarsi alle novità introdotte dalla riforma. Questi risultati emergono dal 1° Rapporto sulla Coesione della CE

I divari regionali nel periodo 1989-93 non sono diminuiti (processo di convergenza è risultato lento):

- solo 4 paesi su 15 (Lussemburgo, Danimarca, Belgio ed Austria) registrano un reddito pro-capite che supera di oltre il 10% la media UE;
- 4 paesi (Germania, Francia, Italia e Paesi bassi) un reddito pro-capite comunque superiore alla media UE;
- 3 paesi (Regno Unito, Svezia e Finlandia) valori prossimi alla media UE;
- 4 paesi (Irlanda, Spagna, Portogallo e Grecia) un reddito pro-capite inferiore alla media UE.

I tassi di disoccupazione aumentano: da valori inferiori al 5% registrati in Lussemburgo, Austria e Paesi Bassi, a punte del 20% in Spagna e del 12% in Francia ed in Italia.

## Ripartizione delle risorse per Stato membro (1989-1993)

Stato membro	Ob. 1	Ob. 2	Ob. 3 Ob. 4	Ob. 5a agric.	Ob. 5a pesca	Ob. 5b	Totale
Belgio		214	344	134	15	33	740
Danimarca		25	171	91	94	21	402
Germania	2.955	581	1.054	878	36	511	6.015
Grecia	7.528						7.528
Spagna	10.171	1.506	837	229	92	265	13.100
Francia	957	1.225	1.442	1.274	135	874	5.907
Irlanda	4.460						4.460
Italia	8.504	387	903	493	106	360	10.753
Lussemburgo		12	11	29		3	55
Paesi Bassi		165	405	79	43	33	725
Portogallo	8.450						8.450
Regno Unito	793	2.015	1.502	316	58	132	4.816
EUR 12	43.818	6.130	6.669	3.523	579	2.232	62.951
%	69,6	9,7	10,6	5,6	0,9	3,5	100

Fonte: Commissione Europea

# Il secondo periodo di programmazione 1994-1999

Vediamo le novità principali (non molte in verità):

- aumento della dotazione finanziaria: per il secondo ciclo sono state assegnate risorse pari a circa il 30% dell'intero bilancio comunitario (141 miliardi di Ecu)
- un nuovo criterio di *addizionalità*: è sufficiente, per usufruire dell'intervento strutturale dei Fondi Ue, che la spesa pubblica nazionale non sia inferiore alla media del periodo programmatorio precedente
- unificazione dell'Ob 3 e 4 in un unico Ob 3 allargando gli interventi anche a coloro che hanno "un alto rischio di esclusione dal mercato del lavoro"
- inserimento nuovo Ob 4 dedicato ad agevolare l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali
- introduzione di un nuovo Obiettivo 6 per la promozione delle regioni a scarsissima densità di popolazione (dopo l'allargamento a Svezia e Finlandia)
- creazione di un apposito Strumento Finanziario di Orientamento per la Pesca (SFOP)
- approvate 13 iniziative comunitarie, alcune nuove (Occupazione-Youthstart, Adapt, Tessile ed abbigliamento in Portogallo)

## Il secondo periodo di programmazione 1994-1999

I risultati: evidenziati dal 2° Rapporto sulla Coesione. Nonostante il persistere delle disparità economiche e sociali tra gli Stati Membri, alcuni paesi, in particolar modo quelli partecipanti al Fondo di coesione (introdotto da Maastricht ma avviato solo nel 1994), Irlanda, Grecia, Portogallo e Spagna, hanno visto un sensibile avvicinamento dei loro PIL pro capite alla media comunitaria.

In Grecia, Spagna e Portogallo, il reddito medio pro-capite è passato da un valore del 68% nel 1988 a quasi il 79% nel 1999. Esempio è stato il caso dell'Irlanda, il cui PIL è passato dal 64% al 119% della media dell'Unione tra il 1988 ed il 2000.

Miglioramenti meno sensibili si sono verificati per le regioni meridionali d'Italia.

Cresciuta complessivamente l'occupazione nel secondo ciclo (quasi 10 milioni di occupati in più, specie nel settore dei servizi) anche se permangono elevate le differenze tra le regioni con più elevata disoccupazione.

Nel 1999 il tasso di disoccupazione in Grecia, Spagna, Francia, Italia e Finlandia è risultato superiore al 10%.

**Tab. 2 Ripartizione indicativa degli stanziamenti per Stato membro,  
periodo 1994-99 (in milioni di ecu, prezzi 1994)**

<b>Stato membro</b>	<b>Ob. 1</b>	<b>Ob. 2</b>	<b>Ob. 3</b>	<b>Ob. 4</b>	<b>Ob. 5a agric.</b>	<b>Ob. 5a pesca</b>	<b>Ob. 5b</b>	<b>Ob. 6</b>	<b>Totale</b>
Belgio	730	341	396	69	170	25	77		1.808
Danimarca		119	263	38	127	140	54		741
Germania	13.640	1.566	1.681	260	1.070	75	1.227		19.519
Grecia	13.980								13.980
Spagna	26.300	2415	1.474	369	326	120	664		31.668
Francia	2.190	3769	2.562	641	1.746	190	2.236		13.334
Irlanda	5.620								5.620
Italia	14.860	1.462	1.316	399	681	134	901		19.753
Lussemburgo		15	21	1	39	1	6		83
Paesi Bassi	150	650	923	156	118	47	150		2.194
Portogallo	13.980								13.980
Regno Unito	2.360	4.580	3.377		186	89	817		11.409
Austria	162	99	329	60	386	2	403		1.441
Finlandia		179	254	83	331	23	190	450	1.510
Svezia		157	342	170	90	39	135	247	1.180
EUR 15	9.3972	15.352	12.938	2.246	5.270	885	6.860	697	13.8220
%	68,0	11,1	9,4	1,6	3,8	0,6	5,0	0,5	100,0

Fonte: Commissione Europea

## Il terzo periodo di programmazione (2000-2006)

Nel marzo 1999 il Consiglio europeo di Berlino ha assegnato al complesso delle azioni strutturali dell'Unione europea 260 miliardi di euro per il periodo 2000-2006.

Le novità principali:

- ampliamento del partenariato anche alle autorità locali particolarmente presenti nel territorio (associazioni locali, Ong, parti sociali)
- introdotto un nuovo documento "Complemento di programmazione" elaborato dallo stato membro che rappresenta l'atto conclusivo del ciclo programmatico
- rafforzato il principio della concentrazione: gli obiettivi prioritari passano da 6 a 3 e le iniziative comunitarie ridotte da 13 a 4. Ob.1 resta quello prioritario (regioni con reddito inferiore al 75% della media comunitaria e regioni a bassa intensità di popolazione); Ob2 comprende gli Ob 2 e 5b, cioè zone industriali in declino e zone rurali; Ob3 destinato alla formazione ed istruzione
- riduzione degli aiuti per le regioni in *phasing out* (regioni precedentemente Ob1 ma con Pil >75%), tra cui, oltre all'Abruzzo, Molise, Sardegna, Irlanda, alcune regioni della Spagna e del Portogallo e 2 regioni in Belgio e Olanda.

# Il terzo periodo di programmazione (2000-2006)

I risultati: si deve considerare che l'allargamento dell'Unione Europea da 15 a 27 paesi membri fa aumentare le disparità in termini economici e sociali.

Solo Malta, Cipro, la Repubblica Ceca e la Slovenia hanno un PIL pro-capite superiore al 60% della media EU (2002). In Polonia, Estonia e Lituania, il livello è attorno al 40%, mentre in Lettonia al 35%. In Bulgaria e Romania, invece, il livello è intorno al 26-27% della media europea.

L'allargamento ha avuto un impatto ancora più ampio sulle differenze regionali. L'effetto statistico di questo cambiamento porterà 19 milioni di persone appartenenti all'UE-15 sopra la soglia del 75% ma a 153 milioni le persone che vivono con un reddito < al 75% della media comunitaria .

Tra il 2000 e il 2004, in conseguenza anche degli avvenimenti successivi all'11 settembre, la crescita media del PIL nei 25 Stati membri dell'UE è stata molto modesta (poco più dell'1,5% all'anno) e si registrano forti divari all'interno dei paesi dell'UE.

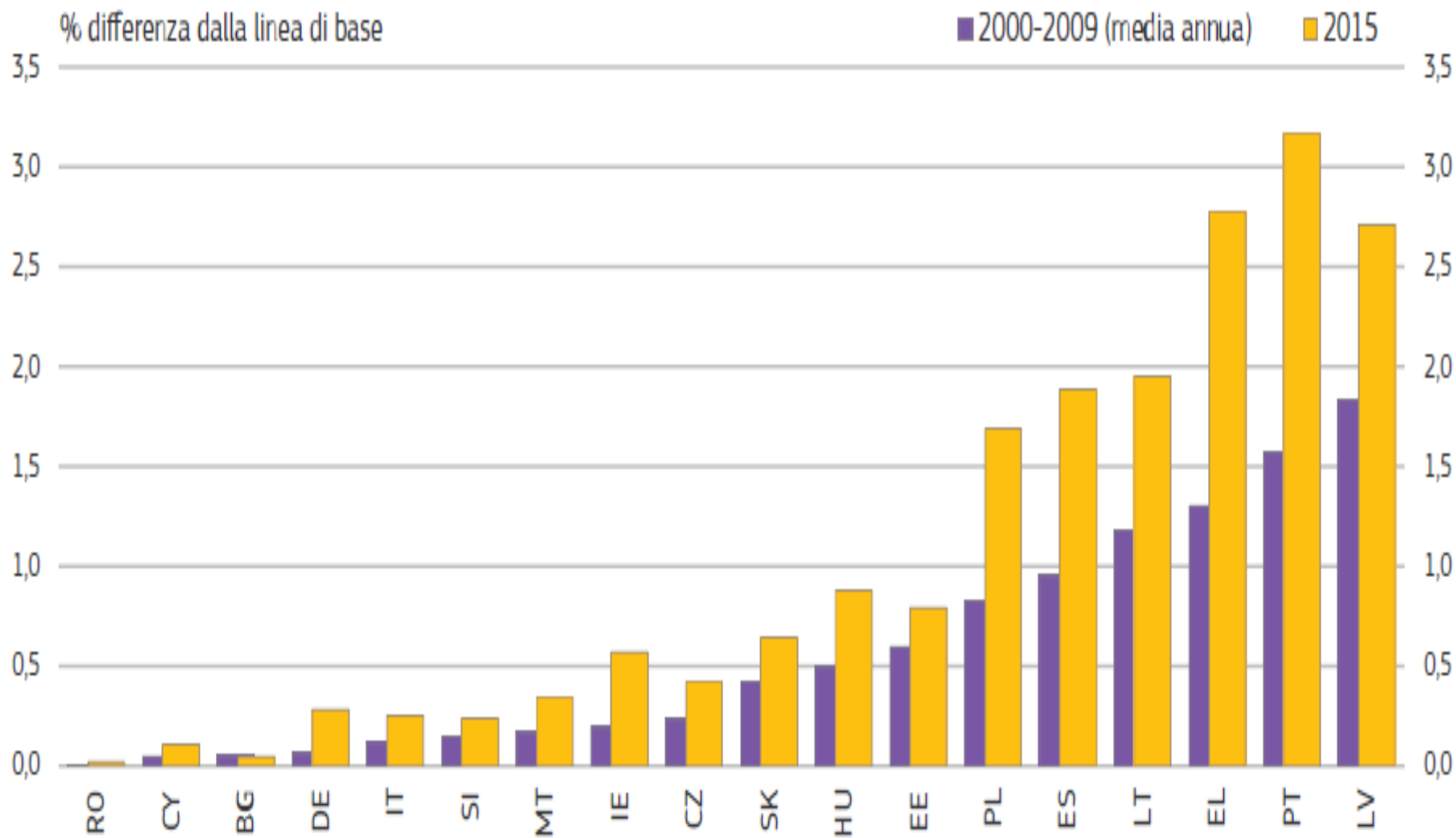
La crescita relativamente rapida registrata nei tredici paesi beneficiari del Fondo di Coesione rispetto alla maggioranza dei paesi dell'UE15 (il 3,6% all'anno contro una media del 2,2% per l'UE15 nel periodo 1995-2005) indica che si è verificato un miglioramento nella convergenza, ma l'entità del divario di reddito è tale che passeranno molti anni prima (circa 30 anni) di ridurre tale gap.



**Tabella 3.9** Ripartizione indicativa degli stanziamenti per Stato membro, periodo 2000-2006 (in milioni di euro, prezzi 2000)

<b>Stato membro</b>	<b>Ob. 1</b>	<b>Sostegno transitorio ex Ob. 1</b>	<b>Ob. 2</b>	<b>Sostegno transitorio ex Ob. 2 e 5b</b>	<b>Ob. 3</b>	<b>Strumento pesca (fuori Ob. 1)</b>	<b>Totale</b>
Belgio	0	625	368	65	737	34	1.829
Danimarca	0	0	156	27	365	197	745
Germania	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156
Grecia	20.961	0	0	0	0	0	20.961
Spagna	37.744	352	2.553	98	2.140	200	43.087
Francia	3.254	551	5.437	613	4.540	225	14.620
Irlanda	1.315	1.773	0	0	0	0	3.088
Italia	21.935	187	2.145	377	3.744	96	28.484
Lussemburgo	0	0	34	6	38	0	78
Olanda	0	123	676	119	1.686	31	2.635
Austria	261	0	578	102	528	4	1.473
Portogallo	16.124	2.905	0	0	0	0	19.029
Finlandia	913	0	459	30	403	31	1.836
Svezia	722	0	354	52	720	60	1.908
Regno Unito	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	15.635
UE 15	127.543	8.411	19.733	2.721	24.050	1.106	183.564

# Stima dell'impatto della politica di coesione sul PIL nel periodo 2000–2006



IT = Mezzogiorno

## Il quarto periodo di programmazione (2007-20013)

Il budget per il periodo 2007-2013 è di quasi 350 miliardi di euro, pari al 35,7% dell'intero bilancio comunitario.

Le novità: apportate variazioni al principio di addizionalità (introdotto il divieto di sostituire con i contributi dei Fondi le spese strutturali); ampliato il concetto di partnership, semplificato il ciclo programmatico.

La Commissione elabora il Quadro Strategico Comunitario dove vengono definite le priorità di intervento:

-gli Stati Membri presentano alla Commissione il Quadro di riferimento Strategico Nazionale (QSN) dove sono definite le priorità e tutte le azioni da finanziare

- approvato il QSN da parte della Ce, i paesi presentano i singoli programmi operativi nazionali (PON) o regionali (POR), come previsto anche nei periodi precedenti di programmazione

La gestione e la selezione dei progetti diviene competenza puramente nazionale o regionale (non esiste più il complemento di programmazione) secondo il principio della "gestione condivisa" e della concertazione con la Commissione.

## Il quarto periodo di programmazione (2007-2013)

Vengono introdotti due importanti principi: a) l'obbligo di promuovere la parità tra uomini e donne e prevenire ogni discriminazione fondata sul sesso, razza o origine etnica, religione o convinzione personale; b) la promozione dello sviluppo sostenibile e dell'obiettivo di tutelare e migliorare l'ambiente.

Ulteriormente rafforzato il principio della concentrazione con tre nuovi Ob.

- *Obiettivo “Convergenza”*, ex Ob. 1, si concentra sulla promozione della crescita e dell'occupazione nelle regioni meno sviluppate e più in particolare sulle regioni con un PIL pro-capite inferiore al 75% della media europea a 25 e le regioni (16) in fase di esclusione progressiva (*phasing out*)

- *Obiettivo “Competitività Regionale e Occupazione”*, ex Ob 2 e 3, intende rafforzare la competitività e l'attrattività delle regioni nonché l'occupazione

- *Obiettivo “Cooperazione Territoriale Europea”*, il nuovo obiettivo, intende favorire un'integrazione armoniosa ed equilibrata del territorio europeo (paesi confinanti inclusi).

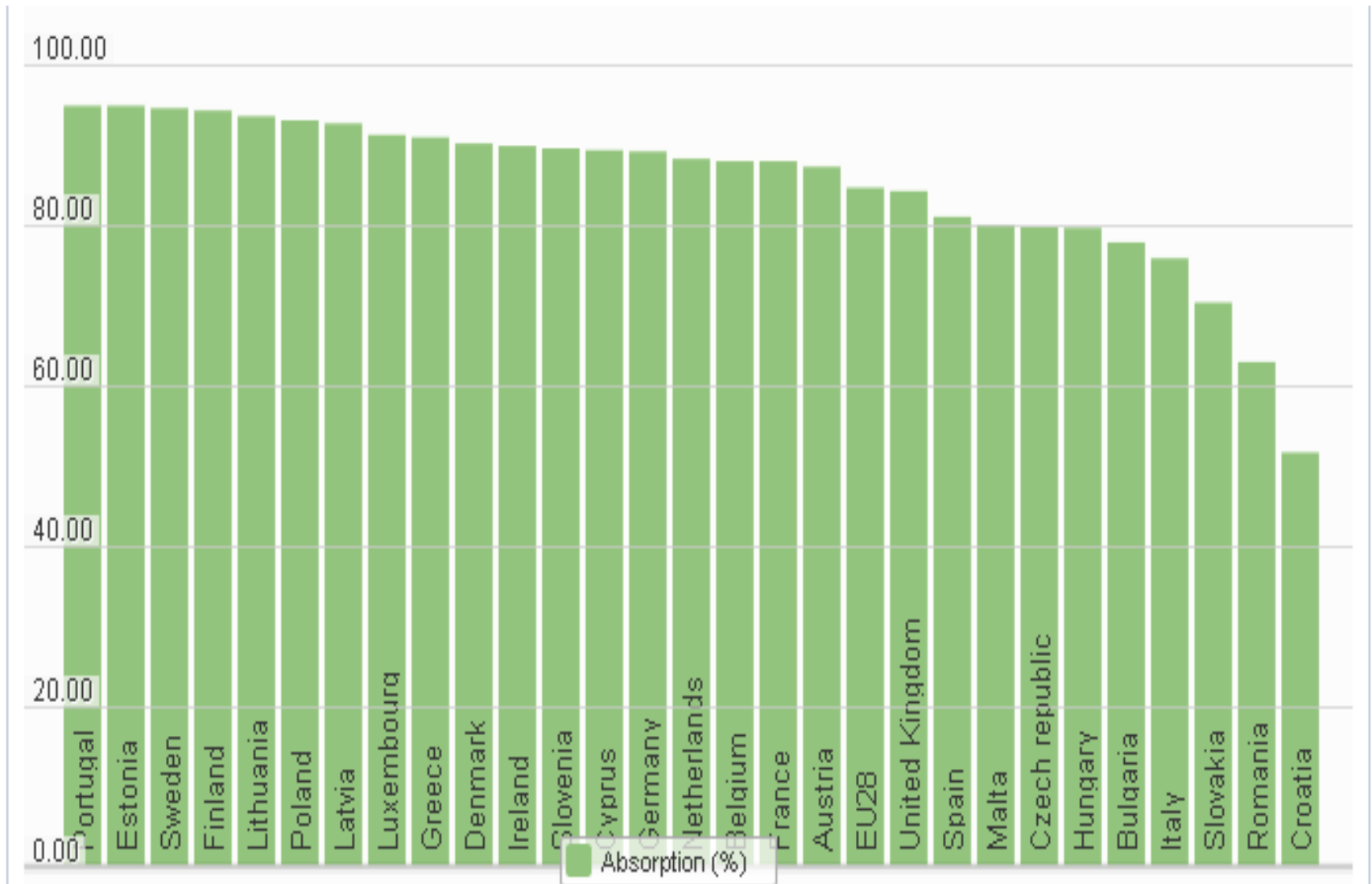
Tre livelli di cooperazione, Transfrontaliera (integrare aree interne ed esterne con problemi comuni), Transnazionale (miglioramento integrazione interna), Interregionale (creazioni di reti per il miglioramento delle politiche e lo scambio delle esperienze)

**Indicative allocation by Member State, 2007-2013 (current prices, in millions of euro)**

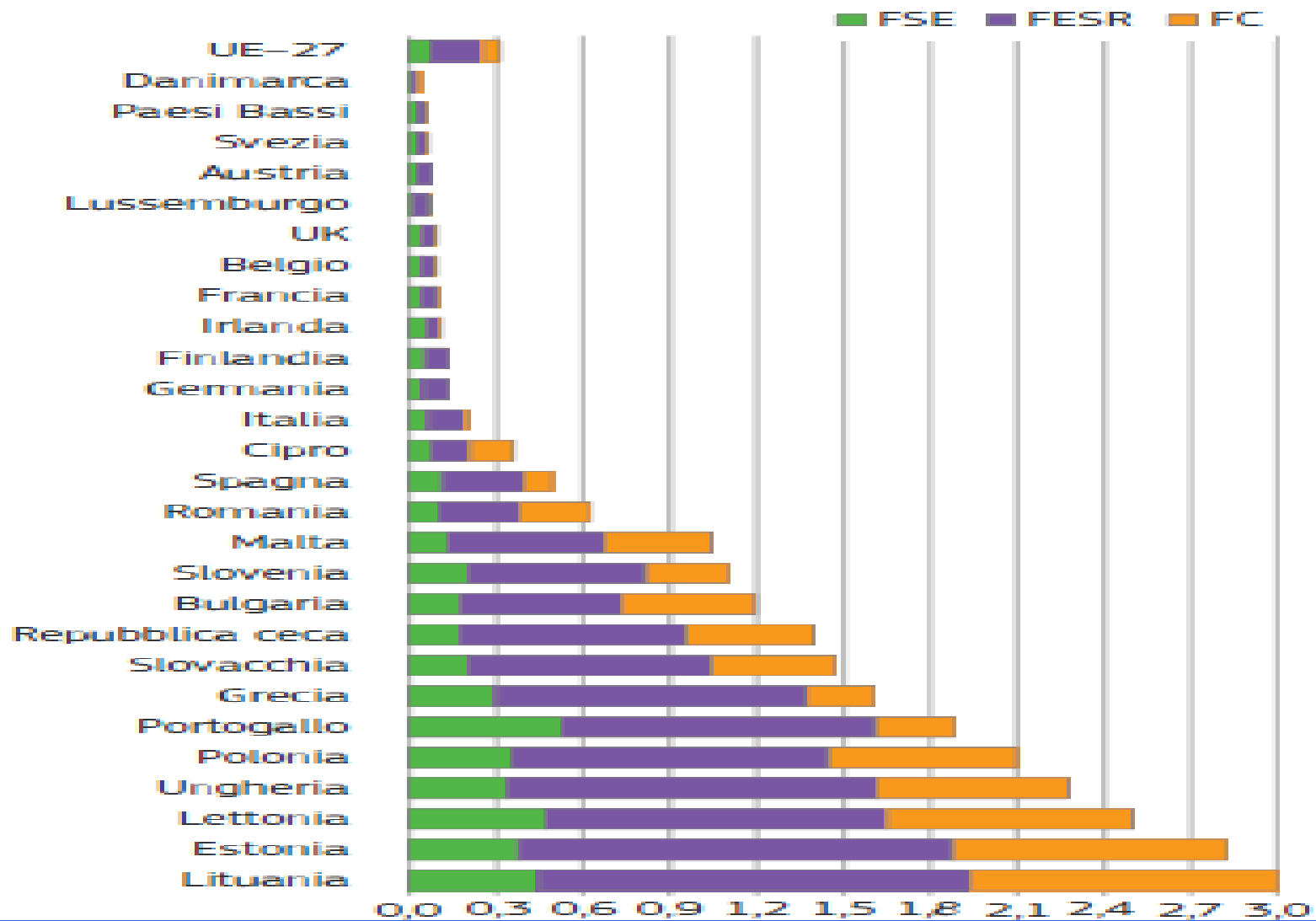
	Convergence			Regional Competitiveness and Employment		European Territorial Co-operation	Total
	Cohesion Fund	Convergence	Phasing-out	Phasing-in	Regional Competitiveness and Employment		
Belgium			638		1 425	194	2 258
Bulgary	2 283	4 391				179	6 853
Czech Republic	8 819	17 064			419	389	26 692
Denmark					510	103	613
Germany		11 864	4 215		9 409	851	26 340
Estonia	1 152	2 252				52	3 456
Eire-Ireland				458	293	151	901
Greece	3 697	9 420	6 458	635		210	20 420
Spain	3 543	21 054	1 583	4 955	3 522	559	35 217
France		3 191			10 257	872	14 319
Italy		21 211	430	972	5 353	846	28 812
Cyprus	213			399		28	640
Latvia	1 540	2 991				90	4 620
Lithuania	2 305	4 470				109	6 885
Luxembourg					50	15	65
Hungary	8 642	14 248		2 031		386	25 307
Malta	284	556				15	855
Netherlands					1 660	247	1 907
Austria			177		1 027	257	1 461
Poland	22 176	44 377				731	67 284
Portugal	3 060	17 133	280	448	490	99	21 511
Romania	6 552	12 661				455	19 668
Slovenia	1 412	2 689				104	4 205
Slovakia	3 899	7 013			449	227	11 588
Finland				545	1 051	120	1 716
Sweden					1 626	265	1 891
United Kingdom		2 738	174	965	6 014	722	10 613
Interregional/ Network Co-operation						445	445
Technical Assistance							868
<b>Total</b>	<b>69 578</b>	<b>199 322</b>	<b>13 955</b>	<b>11 409</b>	<b>43 556</b>	<b>8 723</b>	<b>347 410</b>

*NB: The figures having been rounded off, the totals might not correspond.*

# Le risorse erogate dalla Commissione per il periodo di programmazione 2007-2013



# Spesa per la politica di coesione in % del Reddito nazionale lordo, 2007-2013



## Il quarto periodo di programmazione (2007-2013)

Risultati: registrano, al termine di rendicontazione delle spese del 4 ciclo (n+2, quindi 2015), forti ritardi nell'implementazione degli interventi.

I risultati migliori sono stati ottenuti da Spagna (passata dal 91 al 102% del Pil europeo) e da Irlanda (passata da 102 a 145%), mentre la Grecia ed il Portogallo mantengono un Pil pro capite che si aggira intorno al 70% della media comunitaria.

L'Italia, relativamente alle 4 regioni del Mezzogiorno assistite dai FS (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia), ha avuto risultati mediamente inferiori a quanto realizzato nel resto dell'Unione europea.

Il VI Rapporto sulla politica di coesione (2014) offre una sintesi dettagliata della situazione e delle tendenze nelle regioni UE da un punto di vista economico, sociale e ambientali, dalla quale emergono disparità regionali impressionanti in termini di produttività, tassi di mortalità infantile e vulnerabilità al cambiamento climatico. Molte di queste disparità sono diminuite nell'ultimo decennio, alcune anche abbastanza rapidamente, ma nel complesso permane un ampio divario tra le regioni meno sviluppate e quelle più sviluppate.



## Il quarto periodo di programmazione (2007-2013)

Occorre aggiungere che la crisi che l'economia europea ha attraversato in questi ultimi anni ha profondamente influito sull'efficacia della politica di coesione:

- provocando una brusca frenata nel processo di convergenza e ponendo fine ad un lungo periodo in cui le disparità tra regioni europee – in termini sia di PIL pro capite, sia di tassi di disoccupazione – continuavano ad assottigliarsi
- allargando nel periodo 2010-2013 la forbice della disuguaglianza tra regioni europee

Di conseguenza, le risorse pubbliche sia a livello degli Stati membri, sia dell'UE sono diventate più scarse.

La crisi del debito sovrano in diversi Stati membri ha, infatti, spinto le autorità nazionali a ridurre la quota di cofinanziamento dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione e quindi a rallentare l'attuazione delle riforme strutturali necessarie al ripristino della crescita economica.

Se si escludono poche eccezioni (Germania e Polonia), molti Stati membri si trovano a fare i conti con un PIL e un tasso di occupazione ancora inferiore ai livelli pre-crisi, livelli di debito pubblico senza precedenti e di redditi familiari ridotti.

## Il 5 ciclo di programmazione 2014-2020

Con l'adozione del Trattato di Lisbona, è stata aggiunta una terza dimensione all'obiettivo della coesione: l'UE "promuoverà la coesione economica, sociale e territoriale".

Così come la coesione economica e sociale, la coesione territoriale affronta le disparità regionali in termini di competitività e benessere; la coesione territoriale promuove l'importanza dell'accesso ai servizi, lo sviluppo sostenibile, le "geografie funzionali" e l'analisi territoriale.

La politica di coesione beneficia tutte le regioni dell'UE, seppure con importi finanziari diversi.

## Il 5° ciclo di programmazione 2014-2020

Le novità introdotte:

- rafforzare la programmazione strategica attraverso un quadro strategico comune per tutti i fondi strutturali nel quale tener conto degli obiettivi definiti dalla Strategia Europa 2020 .
- concentrare le risorse su pochi obiettivi (in realtà sono 11), ma i primi 4 sono considerati prioritari: rafforzare la ricerca e o sviluppo tecnologico, migliorare l'accesso alle tecnologie TIC, competitività delle PMI, favorire la transizione verso l'economia a ridotte emissioni di carbonio. Le risorse attribuite alla politica di coesione ammontano a 351,8 miliardi di euro (- 8,3% rispetto al periodo 2007-2013)
- avviare un contratto di partenariato nel quale ciascun Stato membro si impegna con la Commissione a definire le priorità di intervento, la ripartizione delle risorse, gli obiettivi da conseguire ed un quadro di riferimento con il quale valutare i progressi raggiunti in relazione agli impegni sottoscritti nel contratto

# Le proposte della CE per il nuovo ciclo di programmazione

- semplificare le procedure ed introdurre nuovi strumenti di ingegneria finanziaria
- introdurre alcune importanti regole di:
  - condizionalità ex ante per verificare che gli stati membri abbiano attivato le riforme necessarie (per la crescita delle capacità amministrative, istituzionali o nei settori legati alla politica di coesione come quelli dell'ambientale, istruzione, flessicurezza ecc) atte a garantire un uso più efficiente delle risorse comunitarie
  - condizionalità macroeconomica: l'accesso alle risorse dei FS è precluso per i paesi che non rispettano gli accordi presi sulla riduzione del debito pubblico
  - condizionalità ex post, vincolate al raggiungimento di obiettivi predeterminati
- differenziare le quote di cofinanziamento per tener conto dei diversi livelli di sviluppo delle regioni

## Le proposte della CE per il nuovo ciclo di programmazione

- intensificare l'utilizzo di metodi di valutazione rigorosi quali la valutazione di impatto controfattuale, l'analisi costi-benefici, le indagini presso i beneficiari, ma anche studi di caso
- introdurre una categoria intermedia di regioni (con Pil > al 75% ma < al 90%)
- introdurre regole comuni per la gestione dei 5 Fondi Strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale FESR, il Fondo sociale europeo FSE, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale FEASR, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca FEAMP).

L'obiettivo è aumentare la coerenza fra gli strumenti, favorire le sinergie e ottenere un impatto più forte.

## Gli obiettivi fissati dall'UE per il 2020

- ❖ Occupazione: il 75 % dei cittadini di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un impiego
- ❖ Ricerca e sviluppo: il 3 % del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo
- ❖ Cambiamento climatico e sostenibilità energetica:
  - 20 % di energia da fonti rinnovabili
  - 20 % di aumento dell'efficienza energetica
- ❖ Istruzione:
  - riduzione dei tassi di abbandono scolastico prematuro al di sotto del 10 %
  - almeno 20 milioni in meno di cittadini in condizioni o a rischio di povertà o esclusione sociale
- ❖ Lotta alla povertà e all'esclusione sociale: almeno 20 milioni in meno di cittadini in condizioni o a rischio di povertà o esclusione sociale

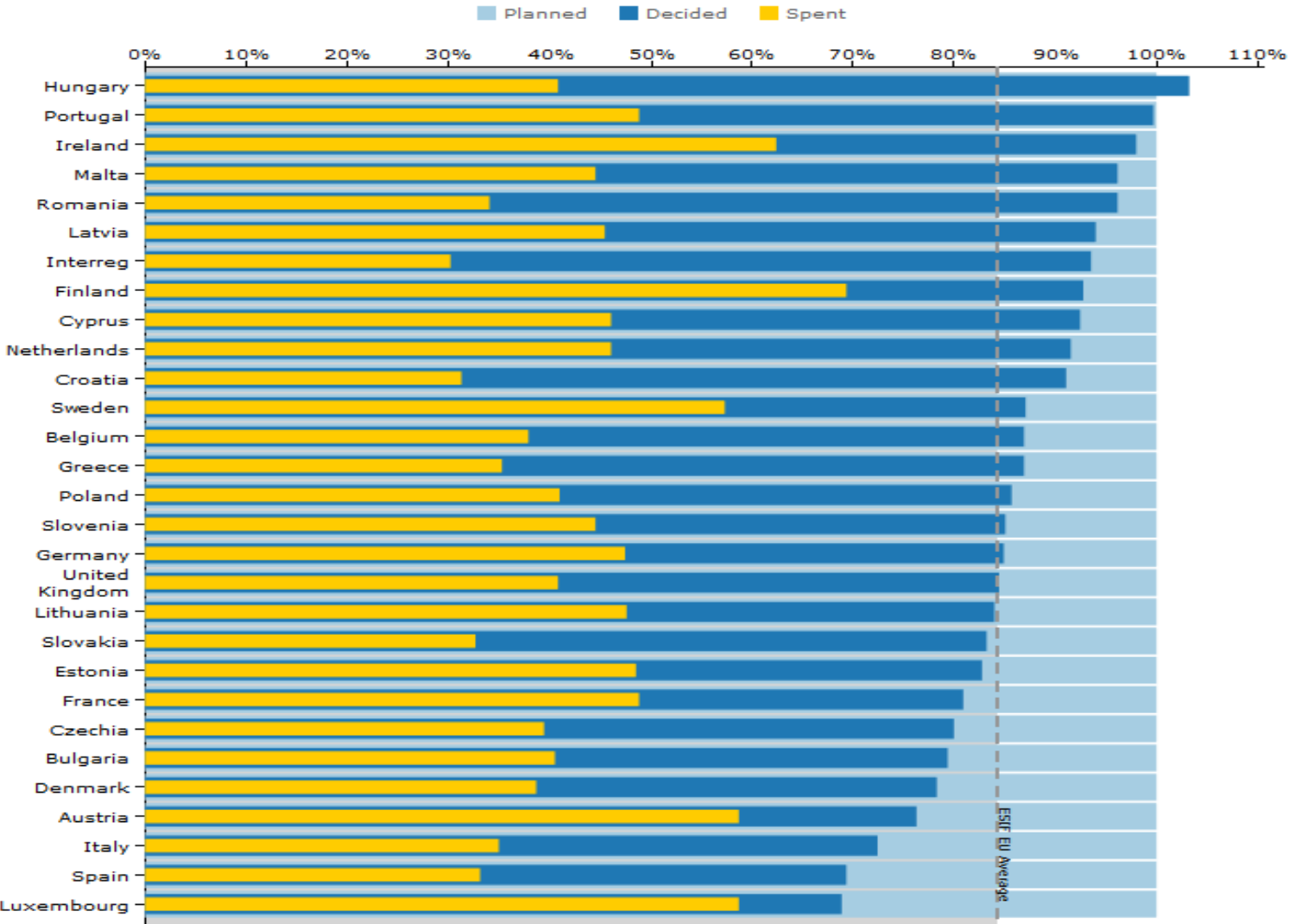
# Le risorse dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020: 351,8 miliardi di euro

	European Regional Development Fund and European Social Fund			Cohesion Fund	Total cohesion policy (€)	Share of EU-28 cohesion policy funds (%)
	Less developed regions	Transition regions	More developed regions			
<b>EU-28</b>	182 171.8	35 381.1	54 350.5	63 399.7	351 854.2	100.0
Belgium	-	1 039.7	938.6	-	2 283.9	0.6
Bulgaria	5 089.3	-	-	2 278.3	7 588.4	2.2
Czech Republic	15 282.5	-	88.2	6 258.9	21 982.9	6.2
Denmark	-	71.4	255.1	-	553.4	0.2
Germany	-	9 771.5	8 498.0	-	19 234.9	5.5
Estonia	2 461.2	-	-	1 073.3	3 590.0	1.0
Ireland	-	-	951.6	-	1 188.6	0.3
Greece	7 034.2	2 306.1	2 528.2	3 250.2	15 521.9	4.4
Spain	2 040.4	13 399.5	11 074.4	-	28 559.5	8.1
France	3 407.8	4 253.3	6 348.5	-	15 852.5	4.5
Croatia	5 837.5	-	-	2 559.5	8 609.4	2.4
Italy	22 324.6	1 102.0	7 692.2	-	32 823.0	9.3
Cyprus	-	-	421.8	269.5	735.6	0.2
Latvia	3 039.8	-	-	1 349.4	4 511.8	1.3
Lithuania	4 628.7	-	-	2 048.9	6 823.1	1.9
Luxembourg	-	-	39.6	-	59.7	0.0
Hungary	15 005.2	-	463.7	6 025.4	21 905.9	6.2
Malta	-	490.2	-	217.7	725.0	0.2
Netherlands	-	-	1 014.6	-	1 404.3	0.4
Austria	-	72.3	906.0	-	1 235.6	0.4
Poland	51 163.6	-	2 242.4	23 208.0	77 567.0	22.0
Portugal	16 671.2	257.6	1 275.5	2 861.7	21 465.0	6.1
Romania	15 058.8	-	441.3	6 935.0	22 993.8	6.5
Slovenia	1 260.0	-	847.3	895.4	3 074.8	0.9
Slovakia	9 483.7	-	44.2	4 168.3	13 991.7	4.0
Finland	-	-	999.1	-	1 465.8	0.4
Sweden	-	-	1 512.4	-	2 105.8	0.6
United Kingdom	2 383.2	2 617.4	5 767.6	-	11 839.9	3.4

(†) The totals presented include a number of allocations which are not detailed in this table: European territorial cooperation, special allocations for outermost and northern sparsely populated regions, additional allocations for the Youth Employment Initiative, urban innovative actions and technical assistance.

SOURCE: European Commission, Directorate General for Regional and Urban Policy

# EU overview of implementation by country – total cost of selection and spending as % of planned (bullet chart)





## 5. Considerazioni sull'efficacia della politica di coesione

Dall'avvio della politica di coesione sono trascorsi oltre trent'anni (esattamente 31). Dalle ricerche effettuate sull'efficacia di questa politica non emerge una posizione comune condivisa. Alcuni autori confermano gli effetti positivi di questa politica sulla convergenza regionale, altri li negano decisamente.

I primi sostengono che tale politica fosse necessaria per compensare gli effetti negativi che la riduzione delle barriere all'ingresso avrebbe determinato sulle economie delle regioni più arretrate. I secondi giudicano tale politica come un enorme spreco di risorse, con costi elevati in termini di efficienza e, di conseguenza, di crescita economica.

Tra i motivi che possono avere portato a conclusioni così antitetiche sull'efficacia della politica di coesione, oltre evidentemente all'impiego di metodologie di valutazione e di dati non omogenei, vi sono fattori legati sia alla diversa intensità di sostegno finanziario erogato alle regioni stesse (quelle della Convergenza hanno avuto fondi 11 volte superiori alle altre regioni), sia alle eterogeneità delle caratteristiche strutturali per lo sviluppo presenti a livello locale (economiche, culturali, ambientali, sociali).

Questo capitale, chiamato «territoriale», svolge un ruolo importante per spiegare l'impatto delle politiche di coesione sulle regioni.

## 5. Considerazioni sull'efficacia della politica di coesione

Solo negli anni più recenti il ricorso a lavori empirici basati su metodi econometrici più robusti, in particolare l'analisi controfattuale, ha consentito di giungere a risultati quantitativi che hanno evidenziato l'esistenza di un effetto positivo, ma modesto, della politica di coesione sulla crescita economica, specie se comparato alle risorse impiegate (Impatto della politica di coesione in Europa e in Italia, 2018).

Inoltre, la direzione, la dimensione, il peso e la significatività dei risultati in termini di convergenza appaiono altamente eterogenei in base all'arco temporale e al livello di disaggregazione territoriale considerato.

Infine, tale differenziazione degli effetti appare particolarmente rilevante in Paesi come l'Italia, caratterizzati da una evidente eterogeneità regionale anche nelle capacità di utilizzo dei fondi strutturali e nell'identificazioni delle strategie di sviluppo regionali vincenti.

## 5. Considerazioni sull'efficacia della politica di coesione

Per giungere ad una valutazione più articolata e puntuale sulle ragioni della minore o maggiore efficacia della politica di coesione occorre considerare tre aspetti:

- il primo è legato all'impatto diretto esercitato sulle economie delle regioni più svantaggiate derivante dalle ingenti risorse finanziarie messe a disposizione dalla Comunità europea e dagli Stati membri nei periodi di programmazione dei Fondi strutturali

- il secondo è legato all'impatto prodotto dalla politica di coesione sull'operato delle Amministrazioni regionali e locali responsabili della gestione dei Fondi strutturali

- il terzo è legato all'efficacia delle politiche europee, nazionali e regionali attivate autonomamente da queste Istituzioni per sostenere i redditi delle regioni più arretrate dell'Ue.

## Considerazioni sull'efficacia della politica di coesione

Relativamente al primo aspetto, si sono già evidenziati i risultati della politica di coesione. Si sono avuti esempi molto positivi (Irlanda, Spagna ma anche Germania) ma anche esempi negativi di gestione dei FS (Italia, Grecia e una parte dei paesi dell'ultimo allargamento)

Anche in riferimento alla convergenza tra regioni, si osserva, a partire dal 1989, una significativa riduzione delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito.

La crescita del PIL pro-capite delle regioni dell'Ob.1 è stata, ogni anno, un punto percentuale in più rispetto alla media dell'Unione, mentre il tasso di occupazione è migliorato avvicinandosi ai valori indicati dalla Strategia di Lisbona.

Delle 59 regioni che originariamente facevano parte dell'Ob.1 nella prima fase di programmazione dei FS, 14 anni dopo, 20 hanno mostrato un PIL pro-capite superiore al 75% della media EU-15.

La tendenza alla riduzione delle disparità nelle regioni meno sviluppate subisce un arresto con l'avvento della recente crisi finanziaria.

Questo processo è risultato, tuttavia, diverso da regione a regione e allora quali altri fattori vanno considerati?

## Considerazioni sull'efficacia della politica di coesione

Ovviamente le risorse dei Fondi europei non sono l'unico elemento che può spiegare il successo registrato nella riduzione delle disparità regionali, anche se per molte delle regioni che hanno manifestato progressi evidenti nel recupero dei ritardi di sviluppo, i finanziamenti ottenuti dalla politica di coesione, rappresentando una quota elevata del Pil nazionale, hanno certamente contribuito a questo risultato.

Parte del successo registrato dalle regioni più virtuose nella gestione dei Fondi strutturali, trova spiegazione nel fatto che in queste regioni le politiche europee di coesione sono state accompagnate dall'attivazione di politiche macroeconomiche e politiche settoriali risultate efficaci nel consentire il recupero in tempi brevi dei ritardi presenti nelle loro economie

## Considerazioni sull'efficacia della politica di coesione

Le differenze osservate nei modelli di crescita delle regioni coinvolte dalla politica di coesione europea portano inevitabilmente alla ricerca di altre cause, interne ed esterne alla politica di coesione, che possono aver influito sull'evoluzione degli indicatori economici e sociali delle regioni coinvolte, e questo porta al secondo aspetto di cui occorre tenere conto, il rapporto tra politica di coesione ed efficienza dell'amministrazione regionale.

Alcuni autori (Viesti, Longo 2014) per spiegare le ragioni dello scarso impatto avuto dalla politica di coesione, come nelle regioni del Mezzogiorno, ricorrono alle seguenti motivazioni.

Una prima motivazione è data dalla presenza di fattori di continuità, coerenza e collegamento tra gli interventi definiti dai Fondi e gli interventi ordinari decisi a livello nazionale.

# Considerazioni sull'efficacia della politica di coesione

## Strategie di breve periodo

Spesso si è osservato che l'impiego dei fondi strutturali risponde più ad una visione di breve periodo, i vantaggi immediati che la realizzazione dell'iniziativa può portare ai beneficiari (nella costruzione di una infrastruttura, nella realizzazione di interventi a favore delle imprese, nella produzione di servizi sociali per la popolazione ecc.), che non ad una visione strategica di più lungo periodo che guarda alla sostenibilità nel tempo degli investimenti, cercando anche il necessario raccordo con le politiche nazionali.

## Gestione e manutenzione efficiente degli interventi

Se le opere costruite o i servizi attivati non sono mantenuti e gestiti in modo efficiente per consentire la fruizione anche nel lungo periodo, e manca, al tempo stesso, il raccordo con le politiche nazionali o con altre politiche regionali, specie per le opere che hanno per loro natura un impatto su più regioni o sull'intero paese (le infrastrutture di trasporto, le reti di comunicazione, i progetti di innovazione tecnologica), l'efficacia dei fondi risulta inevitabilmente più contenuta.

## Considerazioni sull'efficacia della politica di coesione

Una seconda motivazione riguarda la numerosità degli interventi e delle macro e microaree prese a riferimento dai fondi strutturali.

La lettura dei programmi operativi presentati nei diversi cicli di programmazione da evidenza dell'estensione dei settori e degli ambiti di intervento presi a riferimento dalla politica regionale.

Questo elemento, di per sé non negativo in un'ottica che guarda alle politiche regionali da applicare in aree ove, per l'esistenza di diverse condizioni di contesto sfavorevoli, si rendono necessari interventi in più ambiti per attivare il processo di crescita (nel settore economico, sociale, ambientale ecc.), può risultare tale se le amministrazioni regionali e locali non dispongono di risorse umane, organizzative e gestionali in grado di svolgere in modo funzionale il compito loro assegnato.

La disparità tra qualità e quantità di risorse attribuite a tale funzione e numerosità delle aree di intervento della politica di coesione è anche alla base dei ritardi registrati da molte regioni nella realizzazione dei programmi di spesa



## Considerazioni sull'efficacia della politica di coesione

Un terzo elemento riguarda le politiche europee e nazionali non direttamente orientate alla riduzione delle disparità regionali, ma che, comunque, nella loro attuazione producono impatti economici e sociali significativi sul territorio.

Le politiche dell'UE indirizzate, ad esempio, alla politica sociale e all'occupazione (riforma del mercato del lavoro, inserimento dei giovani, lotta all'esclusione sociale, partecipazione delle donne alle attività produttive), all'apertura di servizi di interesse generale alla concorrenza, alla difesa e valorizzazione delle risorse ambientali e dell'energia, alla politica agricola comune (specie per quanto riguarda gli aiuti allo sviluppo e alla diversificazione economica dei territori rurali), finiscono con il produrre impatti di rilievo sulla competitività delle economie regionali, e quindi anche sulla loro capacità di convergere verso le regioni europee più sviluppate.

A questi effetti positivi non si possono non aggiungere quelli comunque derivanti dal mercato unico e dall'introduzione dell'euro di cui parleremo in seguito (di cui parleremo in seguito).

## Considerazioni sull'efficacia della politica di coesione

Relativamente al terzo aspetto, l'apporto delle politiche nazionali e regionali indirizzate allo sviluppo economico, è da ricordare che la spesa media dei paesi membri dell'UE destinata a sostenere il reddito e a fornire i servizi di base alla popolazione si aggira intorno a valori superiori al 40-50 per cento del loro PIL, mentre la politica di coesione, sempre in relazione al reddito procapite, influisce per un importo di gran lunga inferiore, tra lo 0,03 e lo 0,2 per cento per i paesi dell'UE-15 (Portogallo, Grecia e Spagna esclusi) e valori superiori per i paesi del baltico (2,3-3%), Polonia (2,1%), Ungheria (2,3%).

Nel valutare, dunque, l'efficacia della politica di coesione a livello regionale non si può non tener conto dell'impatto certamente più consistente, in termini di risorse finanziarie ed interventi strutturali, prodotto dalle politiche nazionali e regionali, anche se per specifici settori (ricerca ed innovazione, istruzione, incentivi alle aziende) la spesa media dei paesi membri dell'UE non sembra molto distante, sempre in relazione al PIL, da quella finanziata dal bilancio dell'Unione.

## Proposte per migliorare l'efficacia della politica di coesione

Al fine di valorizzare le risorse messe a disposizione dalla politica di coesione, occorre agire su più fronti.

1) Innanzi tutto affinare le metodologie di valutazione dei progetti e dei programmi nell'intento di cogliere il loro effettivo contributo al raggiungimento agli obiettivi della politica della coesione. La disponibilità di strumenti e tecniche avanzate di valutazione consente di fornire utili informazioni agli amministratori centrali e regionali sulla replicabilità degli interventi che hanno avuto impatti positivi o su eventuali modifiche da apportare per renderli più efficaci.

2) Altro elemento importante, considerando che la gestione dei Fondi strutturali richiede elevate competenze a livello delle amministrazioni regionali e locali, è rafforzare in modo consistente la loro capacità di governance, migliorando la professionalità del personale chiamato a gestire le politiche di coesione, favorendo la crescita delle competenze richieste dai processi di ammodernamento e ristrutturazione delle istituzioni nazionali e centrali responsabili dei programmi comunitari, coinvolgendo nel modo più ampio possibile, in tutte le fasi di attuazione della politica di coesione, i cittadini e la società civile.

# Considerazioni sull'efficacia della politica di coesione

3) Relativamente alla governance amministrativa, si deve ricordare che la riforma dei FS del 1988 e l'introduzione di nuovi principi di gestione della politica di coesione hanno reso più frequenti per le Amministrazioni nazionali e regionali le revisioni da apportare alle procedure di selezione e finanziamento degli interventi.

Le Regioni che hanno registrato i maggiori successi in termini di convergenza economica sono quelle che hanno saputo attuare prassi amministrative e capacità organizzative in grado non solo di tener conto dei nuovi principi introdotti, ma anche di potenziare e valorizzare il quadro di riferimento istituzionale e le competenze professionali necessarie ad interloquire sia con la Commissione che con le autorità nazionali e gli operatori locali.

Le Regioni che, al contrario, non hanno saputo introdurre le necessarie riforme amministrative interne e migliorare il contesto operativo e finanziario per la gestione dei programmi comunitari, hanno registrato dinamiche di crescita inferiori alla media comunitaria e, dunque, i risultati evidenziati da queste Regioni sono stati di molto inferiori alle attese (è il caso di molte regioni del Mezzogiorno)

## Conclusioni

- La politica di coesione è il principale strumento con cui l'UE persegue uno sviluppo armonioso in tutto il suo territorio.
- Si basa su una visione ampia, che abbraccia non solo lo sviluppo economico delle regioni arretrate e il supporto a gruppi di persone socialmente vulnerabili, ma anche la sostenibilità ambientale e il rispetto delle specificità territoriali culturali delle sue diverse regioni.