

UNIVERSITA' DI BARI  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

**MODULO 7**

**Le Politiche Regionali dell'Unione Europea**

Vedi: G. Viesti, *Le politiche europee di sviluppo regionale*, in Amato, Moavero, Pasquino, Reichlin (a cura di), *The History of the European Union*, Oxford University Press, 2019

**CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE**

**2019-20**

**Prof. Gianfranco Viesti**

# Perché le Politiche Regionali (di coesione) Europee?

- La coesione economica e sociale è uno dei valori fondanti dell'Unione. Le forti disparità di reddito e occupazione sono inaccettabili sul piano dell'equità sociale
- La politica regionale dell'Unione Europea trova il suo fondamento teorico nelle nuove teorie della crescita e nei modelli di new economic geography. Il funzionamento dell'economia, con varie forme di agglomerazione, genera persistenti (ed anche crescenti) differenze nel reddito pro capite (e nella produzione) tra regioni
- Questo impedisce l'utilizzo delle risorse economiche, incluse le risorse umane, disponibili nelle regioni meno sviluppate. Il sottosviluppo delle regioni deboli ha effetti negativi sullo sviluppo delle loro economie nazionali.

Questo è ancora più importante dopo l'approvazione dell'Atto Unico (1986): la maggiore integrazione comunitaria (riduzione di tutti i costi di "transazione") può portare le attività economiche a concentrarsi nelle aree già più progredite.

Lo stesso accade con la moneta unica: le regioni dei paesi "deboli" non hanno più lo strumento del cambio nella competizione con le regioni nei paesi "forti".

# Perché una politica a livello europeo?

Perché:

- l'intervento a livello europeo può assicurare che la spesa per la politica regionale venga concentrata, assicurando che la spesa sia indirizzata verso le regioni più svantaggiate dell'intera Unione (e non dei singoli paesi)
- il coordinamento, da parte della Commissione, delle politiche regionali nazionali rende le regole delle politiche uguali per tutti; impedisce la costosa ed inefficiente "concorrenza localizzata" fra nazioni e regioni per attrarre investimenti (come invece accade in USA)

# La storia: 1957

- I paesi che firmano il Trattato di Roma nella premessa sottolineano la necessità di “fortificare l'unità delle loro economie ed assicurare il loro sviluppo armonioso riducendo le differenze che esistono tra le varie regioni e l'arretratezza delle regioni meno favorite”.
- Grande fiducia sull'effetto di sviluppo del mercato comune

- La questione dello sviluppo regionale è materia nazionale e non comunitaria; limitata azione del Fondo Sociale Europeo. BEI eroga prestiti per infrastrutture (importanti per Cassa Mezzogiorno)
- Le disparità nei 6 fondatori sono limitate (tranne che in Italia), e comunque tocca agli Stati membri intervenire, con politiche di incentivo alle imprese e realizzazione di infrastrutture
- Esiste deroga esplicita per aiuti di stato con finalità regionali: la politica antitrust comunitaria non ostacola politiche regionali degli Stati membri

# Metà anni Settanta: nasce il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

- Ci sono prime indicazioni (Rapporto Thompson 1973) che disparità regionali persistono e possono rallentare processo di integrazione
- Nasce il FESR, ma ha dotazione limitata; ripartisce risorse fra gli Stati Membri, che li usano come credono su specifici progetti. Nasce quasi casualmente: è uno degli strumenti per compensare il Regno Unito, in adesione, per i mancati incassi della PAC

# Metà anni Ottanta: l'allargamento mediterraneo acuisce le disparità di sviluppo all'interno della comunità

- 1985: nascono i Programmi Integrati Mediterranei (PIM) (regioni mediterranee di Francia e Italia e tutta la Grecia). Si punta a programmazione a medio termine con un insieme più integrato di progetti.
- Si introducono principi di programmazione:
  - Partenariato: cooperazione fra più livelli di governo
  - Responsabilità gestionale primaria delle regioni
  - Cofinanziamento nazionale dei progetti
  - Valutazione dei risultati



# 1986: Atto Unico

- Rapporti Padoa Schioppa (1987) e Cecchini (1988) sottolineano rischi di aggravamento dei divari regionali a seguito della maggiore integrazione comunitaria. Processi di polarizzazione spaziale dello sviluppo
- Servono adeguate misure di accompagnamento dell'Atto Unico per impedire aggravarsi disparità regionali
- Atto Unico introduce il Titolo V al Trattato: “Coesione economica e sociale”. Essa è parte integrante del completamento del mercato unico. Prevede riforma e potenziamento degli strumenti per lo sviluppo regionale

# 1987: “Pacchetto Delors”

- Raddoppio delle risorse destinate ai fondi per lo sviluppo regionale (insieme a riforma PAC e bilancio). Regolamento adottato dalla Commissione (1988) basato su cinque principi.
- 1. Concentrazione: le risorse vanno concentrate su cinque obiettivi, sia territoriali che funzionali:
  - **Ob. 1:** Regioni in ritardo di sviluppo (con PIL procapite PPA < 75% media comunitaria)
  - **Ob.2:** Riconversione regioni industriali in declino (individuate con zonizzazione fine)
  - **Ob. 5b:** Sviluppo zone rurali
  - **Ob.3:** Lotta alla disoccupazione lunga durata
  - **Ob.4:** Promozione occupazione giovanile
  - **Ob.5a:** Adeguamento strutture agricole

2. Programmazione deve stabilire strategie pluriennali di sviluppo, integrare strumenti diversi, stabilire tempi certi di realizzazione
3. Partenariato: verticale (regioni-stati-commissione) e orizzontale (pubblico-privato)
4. Addizionalità: risorse devono essere aggiuntive rispetto a livello predefinito di interventi nazionali
5. Periodo pluriennale di programmazione (il primo è 1989-1993)

## Tre grandi fondi:

- FESR per gli investimenti per ridurre le disparità regionali: infrastrutture materiali, ricerca innovazione, ambiente, nonché per il finanziamento della cooperazione transnazionale
- FSE interventi per promuovere l'occupazione, migliorare le condizioni di accesso, rafforzare l'inclusione sociale e sostenere lo sviluppo del capitale umano (istruzione e formazione)
- Fondo di coesione: infrastrutture di trasporto (specie TEN) e ambientali nei paesi della Coesione (Spagna, Portogallo, Grecia) e in tutti i nuovi Stati Membri

# Pacchetto Delors 1

- 1989-93: 63 miliardi di euro; la spesa per le politiche passa dal 18% (1987) al 29% (1993) del bilancio comunitario
- 43% popolazione europea rientra in aree obiettivo; nell'ob. 1 ci sono tutta la Grecia, Irlanda, Portogallo; gran parte della Spagna; Sud Italia, Nord Irlanda, Corsica
- Interventi: costruzione di infrastrutture; formazione del capitale umano; incentivi agli investimenti produttivi

# 1992: Maastricht

- Nel Trattato la coesione economica e sociale è uno dei “pilastri” comunitari. Art. 130d fornisce basi per ulteriore riforma politiche sviluppo regionale
- Politiche di sviluppo ancora più necessarie perché moneta unica, con eliminazione cambi, può creare ulteriore, forte polarizzazione territoriale dello sviluppo economico
- Viene creato il Fondo di Coesione (per Stati membri – e non regioni – con PIL *pro capite* < 90% media comunitaria). È concessione politico-finanziaria a mediterranei (ma senza Italia!) per accettazione integrazione monetaria. Viene creato il Comitato delle Regioni (istituzionalizzazione a Bruxelles del livello regionale)

# Pacchetto Delors 2

- 1994-99 167 miliardi di euro; quota sul bilancio arriva al 36% nel 1999
- Popolazione coperta arriva al 50%. Regolamenti non hanno sostanziali cambiamenti (programmazione, partenariato, addizionalità, concentrazione, coordinamento). Rimangono gli stessi obiettivi
- 1995: entrano Svezia, Austria e Finlandia; si crea Ob. 6 per regioni periferiche a bassa densità di popolazione

# Iniziative Comunitarie

- Programmi sperimentali e innovativi, promossi direttamente dalla Commissione, su specifiche tematiche (valore totale 1994-99: 14 miliardi di euro)
- Le più importanti e durature nel tempo: Interreg (cooperazione interregionale internazionale), Leader (aree rurali), Urban (aree urbane – es. Bari)



**2004 e 2007:** da 15 a 27 stati membri. Rilevanti effetti sulle politiche regionali:

- Si accrescono geograficamente e si approfondiscono disparità regionali nell' UE
- Nuovi membri danno però contributo molto ridotto a bilancio UE e al tempo stesso sono beneficiari quasi integralmente di politiche regionali (oltre che della PAC)
- Ingresso nuovi membri riduce sensibilmente reddito medio UE, e quindi riduce significativamente soglia del 75% per l' inclusione nell' Ob. 1 (effetto statistico)

Tutto ciò impone revisione delle politiche, molto complessa e delicata

- Con le stesse risorse con cui vengono finanziate le politiche di coesione prima dell'allargamento, vengono ora finanziate, a partire dal 2007-13 le politiche di coesione per l'Europa allargata
- Questo porta ad una sensibile riduzione dell'intensità degli interventi nelle regioni deboli dei vecchi stati membri (UE15), fra cui le regioni del Mezzogiorno
- Ad Est interviene poi massicciamente anche il Fondo di Coesione

- L'obiettivo "Convergenza" riguarda le regioni che hanno un Pil *pro capite* inferiore al 75% della media comunitaria
- È previsto un aiuto temporaneo alle regioni il cui Pil *pro capite* sarebbe stato inferiore al 75% della media comunitaria calcolato per l'Unione a Quindici ("effetto statistico" dell'allargamento)
- Tutte le regioni non coperte dall'obiettivo "Convergenza" sono incluse nell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione"

- Vi è, poi, un nuovo obiettivo ( “ Cooperazione territoriale europea ” ) volto a perseguire l’integrazione armoniosa ed equilibrata del territorio dell’Unione sostenendo la cooperazione tra le sue diverse componenti su temi di importanza comunitaria a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale
- Sono ammesse alla cooperazione transfrontaliera tutte le regioni, situate lungo le frontiere terrestri interne, alcune frontiere terrestri esterne, come pure lungo alcune frontiere marittime vicine
- Lo scopo è quello di promuovere soluzioni comuni a problemi comuni tra autorità vicine, quali lo sviluppo urbano, rurale e costiero e lo sviluppo dei rapporti economici e la messa in rete delle piccole e medie imprese



- **Article 174 Treaty of Lisbon (2010):** 'In order to promote its overall harmonious development, the Union shall develop and pursue its actions leading to the **strengthening of its economic, social and territorial cohesion**. In particular, the Union shall aim at **reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions**'.

# In sintesi: 1989-2013

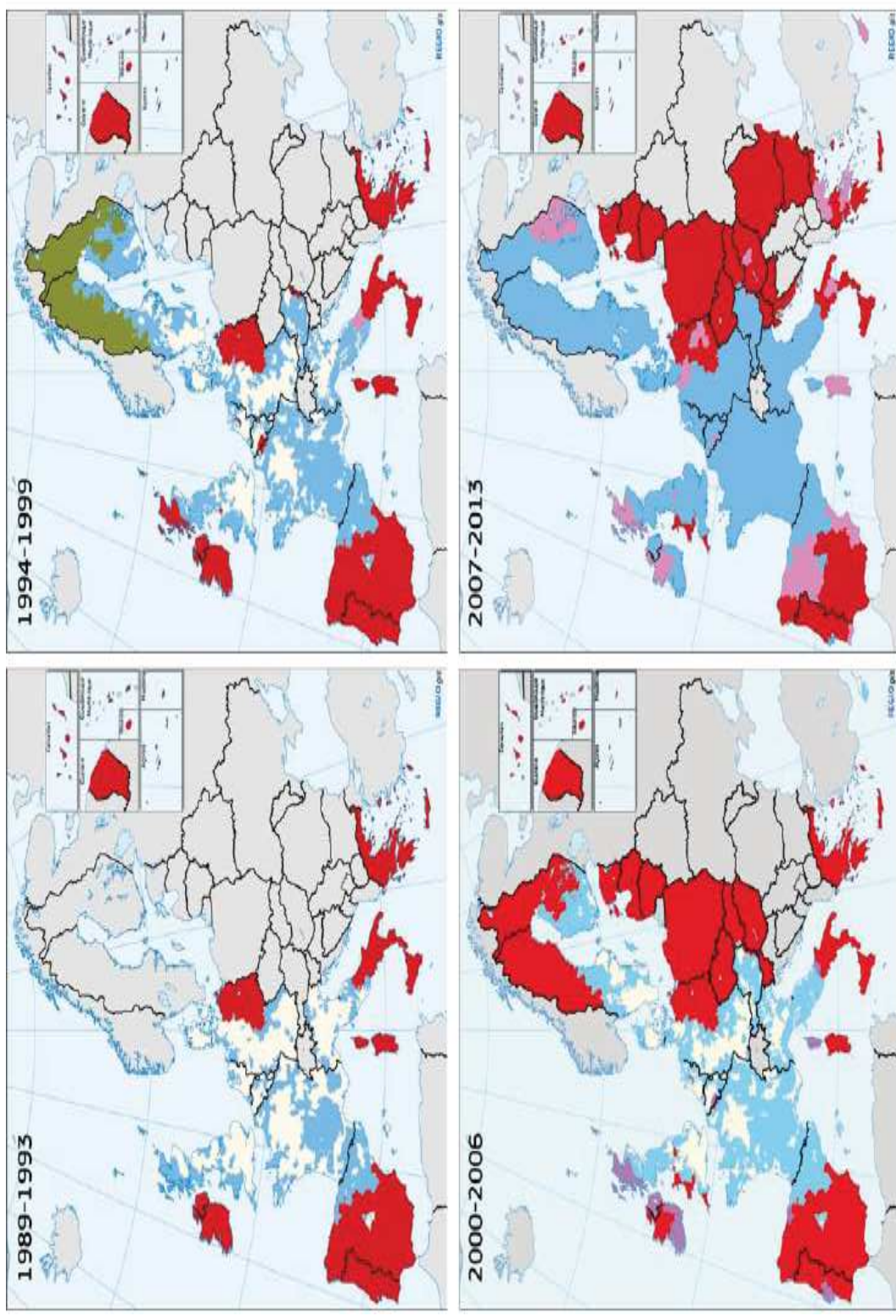
1. Nel tempo cambia molto la geografia delle politiche:

Si riduce finanziamento per lo sviluppo regionale in Spagna, Irlanda,

Resta un significativo finanziamento in Grecia, Portogallo e nelle 4 grandi regioni del Mezzogiorno

Aumenta moltissimo il finanziamento nell'Est Europa

2. Le aree obiettivo della politica si semplificano



Map 6.1 Regions eligible for Structural Funds (ERDF and ESF) by category, 1989–2013

New Member States: 2004–2013  
 A1, L1–4: 1994–2003  
 C2, L1–3, L10, L11, 101, 104, 107, 109, 114, 126, 2006a, 2013  
 100, 101, 102, 2013  
 100, 101, 102, 2013  
 100, 101, 102, 2013  
 100, 101, 102, 2013

Less developed regions (Articles 347–349 convergence)  
 Transitional support (PT/transition) and / PT/transition (n)  
 Objective 1 (poor) (non sparsely populated areas)  
 Other eligible areas (Objective 2 / 5b / RRD)

## Cohesion Policy Objectives, 1989–2020

Objective	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020
1	Development and structural adjustment of regions where development is lagging behind				
Ex 1		1994–1996 Abruzzo	Phasing-out Objective 1	Convergence	Less developed
5b	Promotion of rural development	Development and structural adjustment of rural areas <sup>1</sup>	Objective 2: supporting the economic and social conversion of areas facing structural difficulties;	Phasing-out and -in	Transition
2	Converting the regions, frontier regions or parts of regions seriously affected by industrial decline	Converting the regions or parts of regions seriously affected by industrial decline			
3	Combating long-term unemployment	Combating long-term unemployment and facilitating occupational integration	Objective 3 Training systems and employment policies	Regional competitiveness and employment	More developed
4	Occupational integration of young people	Adapting the workforce to industrial changes			
6		Development and structural adjustment of regions with an extremely low population density	Part of Objective 1		
<b>Number of categories<sup>2</sup></b>	5	7	4	3	3

1 From 2000 onwards, part of the support for rural development was financed by the second pillar of the Common Agricultural Policy outside Cohesion Policy programmes

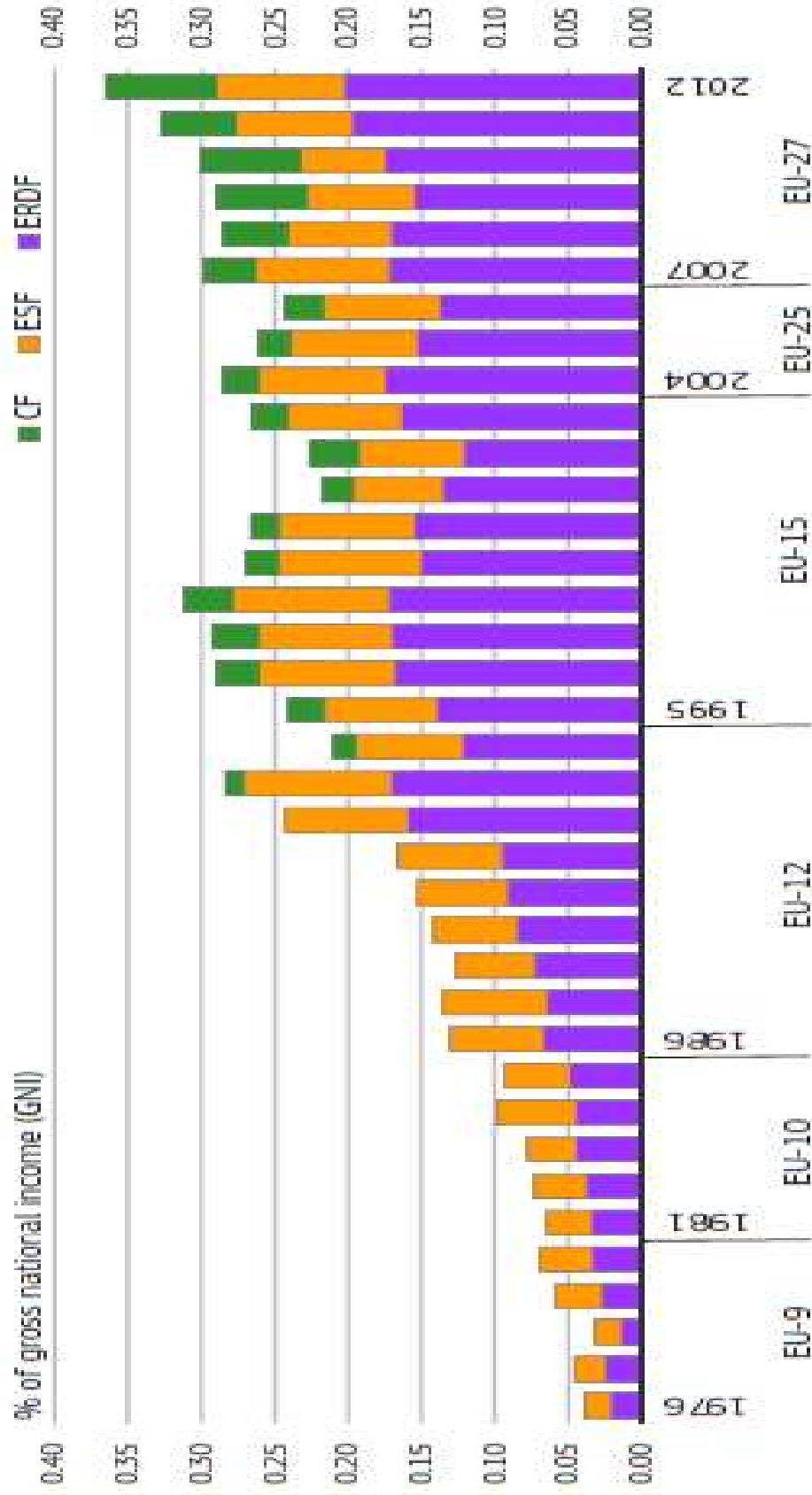
2 Not including Community Initiatives or the Territorial Cooperation Objective.



### 3. Aumento del peso delle politiche regionali del PIL comunitario

- da meno di 0,1% a più di 0,3% (comunque piccolo!)
- rilevante peso del Fondo di Coesione

**Figure 6.1 Cohesion Policy expenditure in the EU, 1976-2012**



Source: DG BUDG, AMECO and DG REGIO

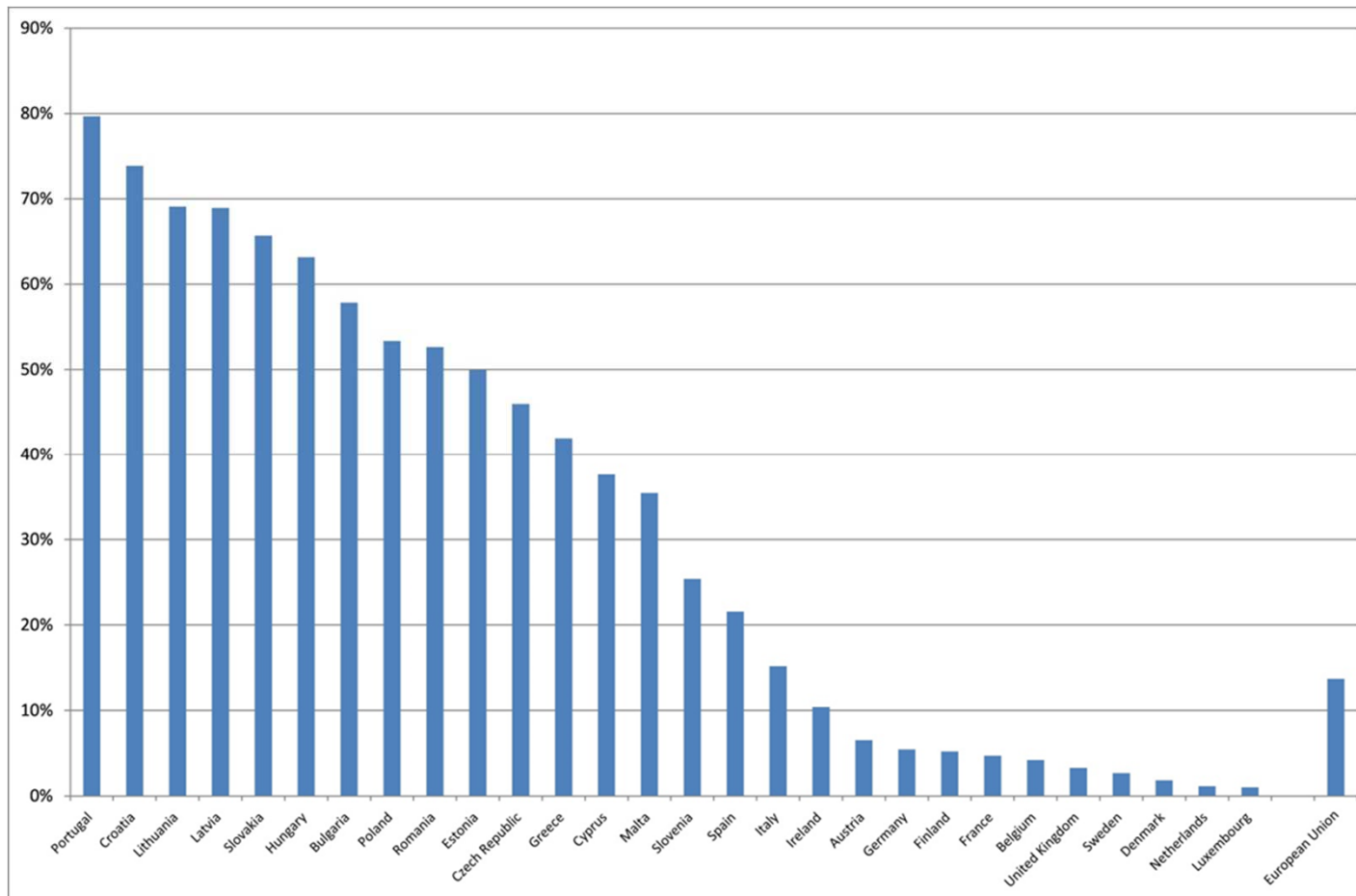
#### 4. E' altissimo il peso delle politiche regionali europee sul totale degli investimenti pubblici

- Nei piccoli paesi dell'Est (Baltici, Slovacchia, R. Ceca, Ungheria), ma anche in Portogallo: più del 50%
- Peso molto elevato anche in Polonia: più del 50%
- Rilevante in Grecia (25%)
- Ormai modesto in Spagna (10%)
- Inferiore in Italia e negli altri vecchi Stati Membri



European  
Commission

## Proportion of ESI Funds in public investment



# Politica regionale UE rimane

- multilivello, basata su “contatti” e cooperazione fra i diversi livelli (regioni, stati, UE)
- con enfasi sui risultati e sulla loro misurazione
- vuole fornire contributo all’”institution building” regionale
- vuole fornire contributo allo sviluppo di reti e forme di cooperazione europee



# Investing in regions and cities: EU Cohesion Policy 2014-2020



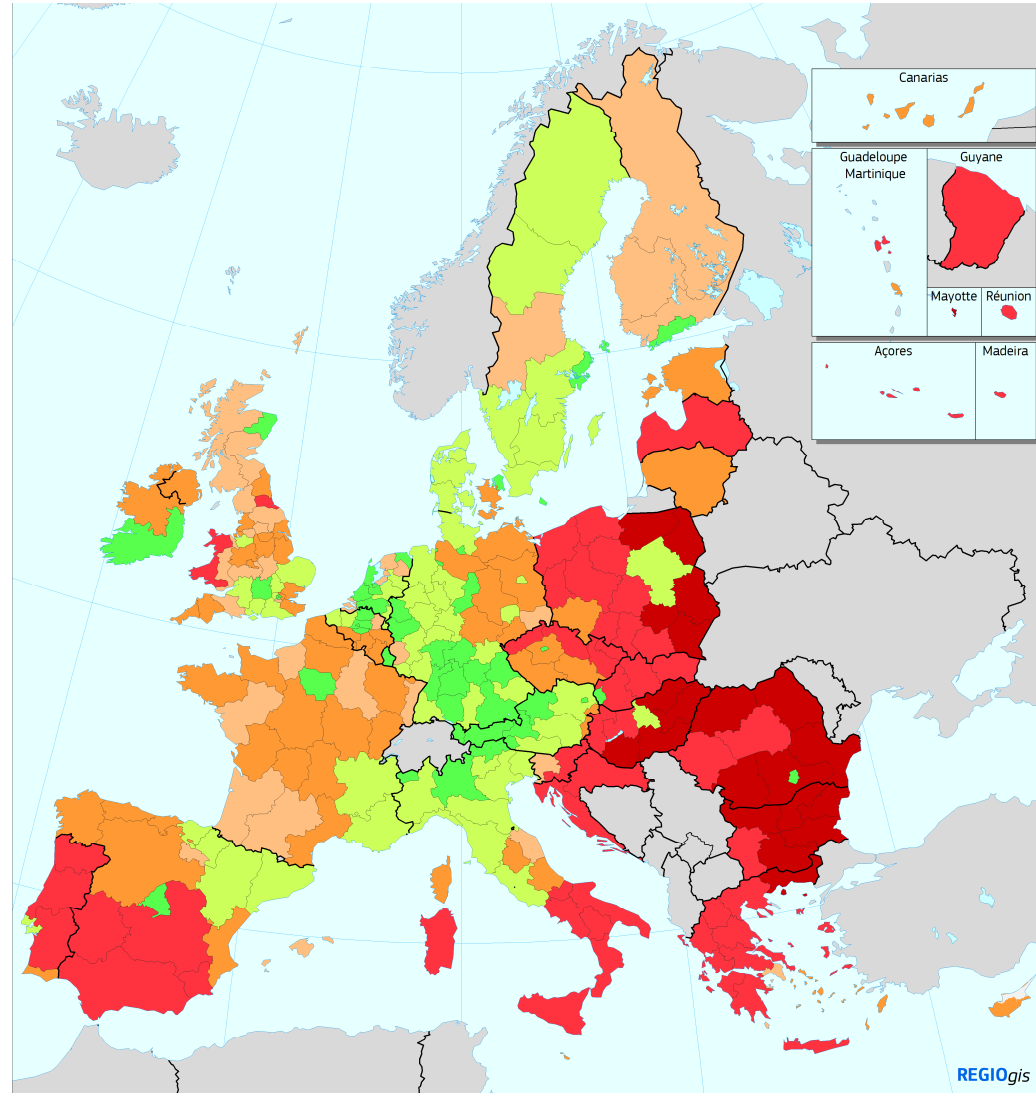
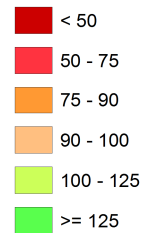
European  
Commission

# The European Union is diverse ...

## GDP/capita

GDP per head (PPS), 2014

Index, EU28 = 100



REGIOgis



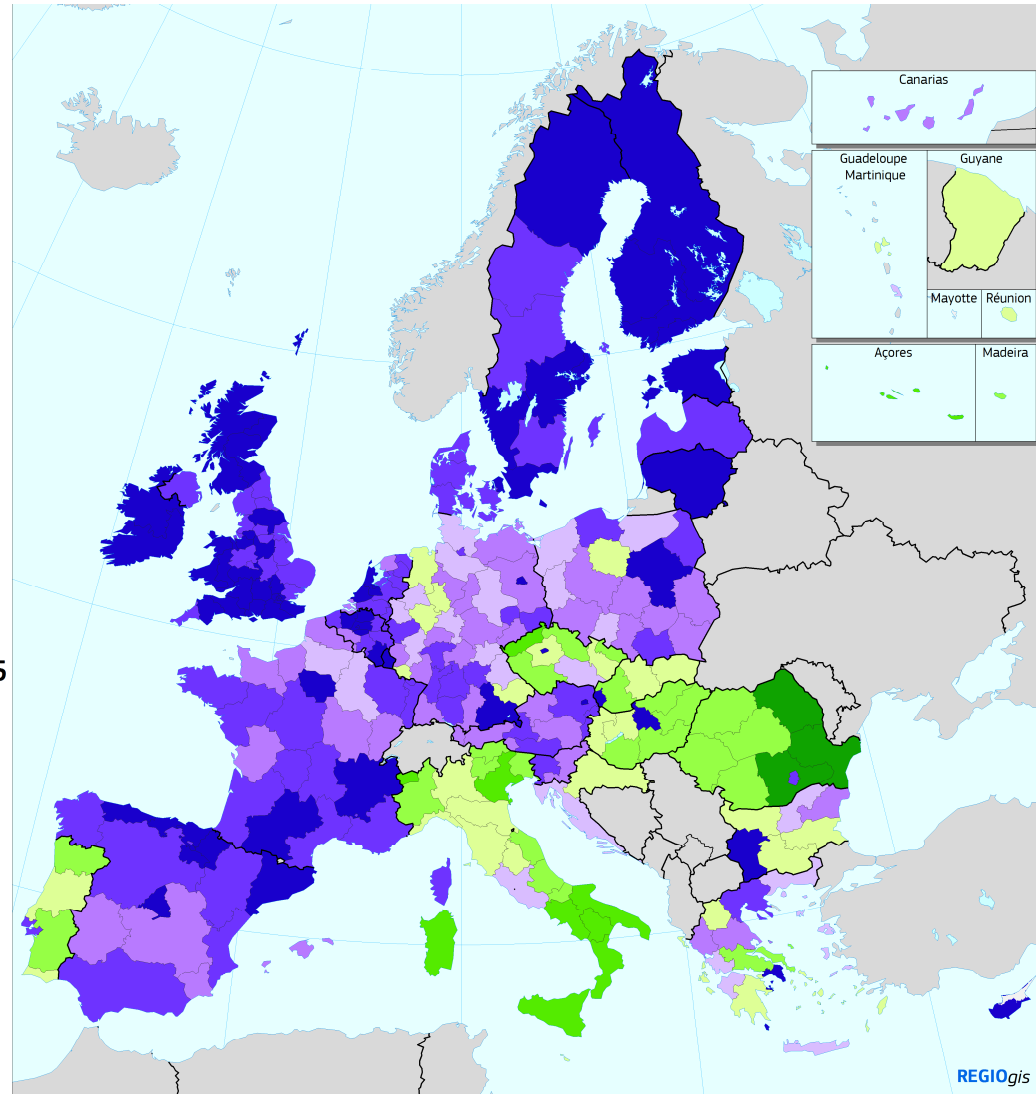
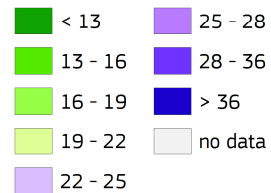
European  
Commission

# The European Union is diverse ...

## Third-level education

Population aged 25-64 with tertiary education, 2015

% of total population aged 25-64





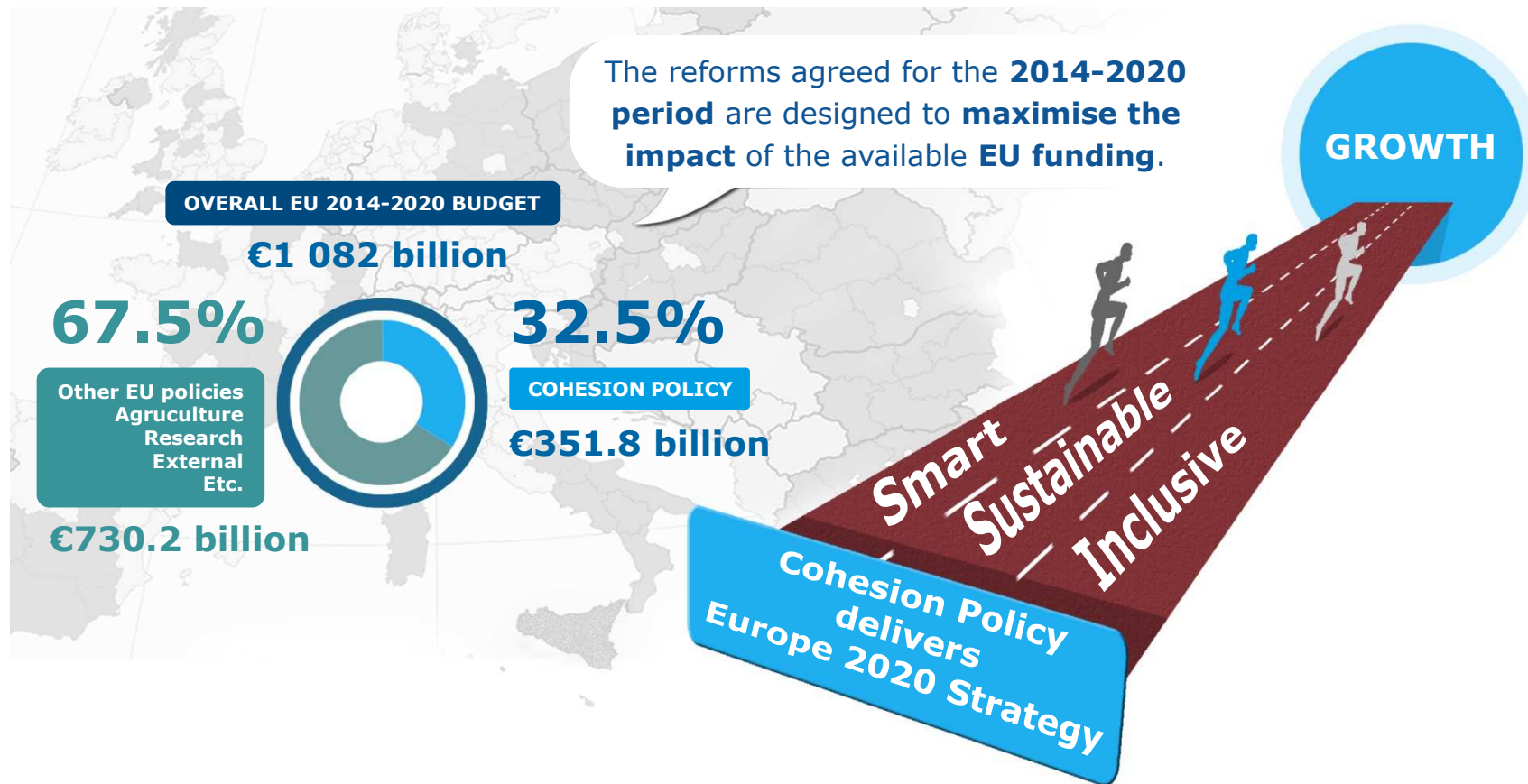
## Why an EU Cohesion Policy?

	Top 10% regions *	Bottom 10% regions *	Ratio
<b>GDP per person</b> (% average EU-28) 2014	180.3%	47.5%	3.8
<b>Employment rate</b> (%, ages 20-64) 2015	81.1%	51.0%	1.6

\* Top / bottom 10% of EU population. In the United States, the difference is only 1.8 and in Japan 2.5 (GDP per person)

EU figures: Eurostat; US and Japan figures : OECD.

## EU Cohesion Policy 2014-2020: 1/3 of the EU budget

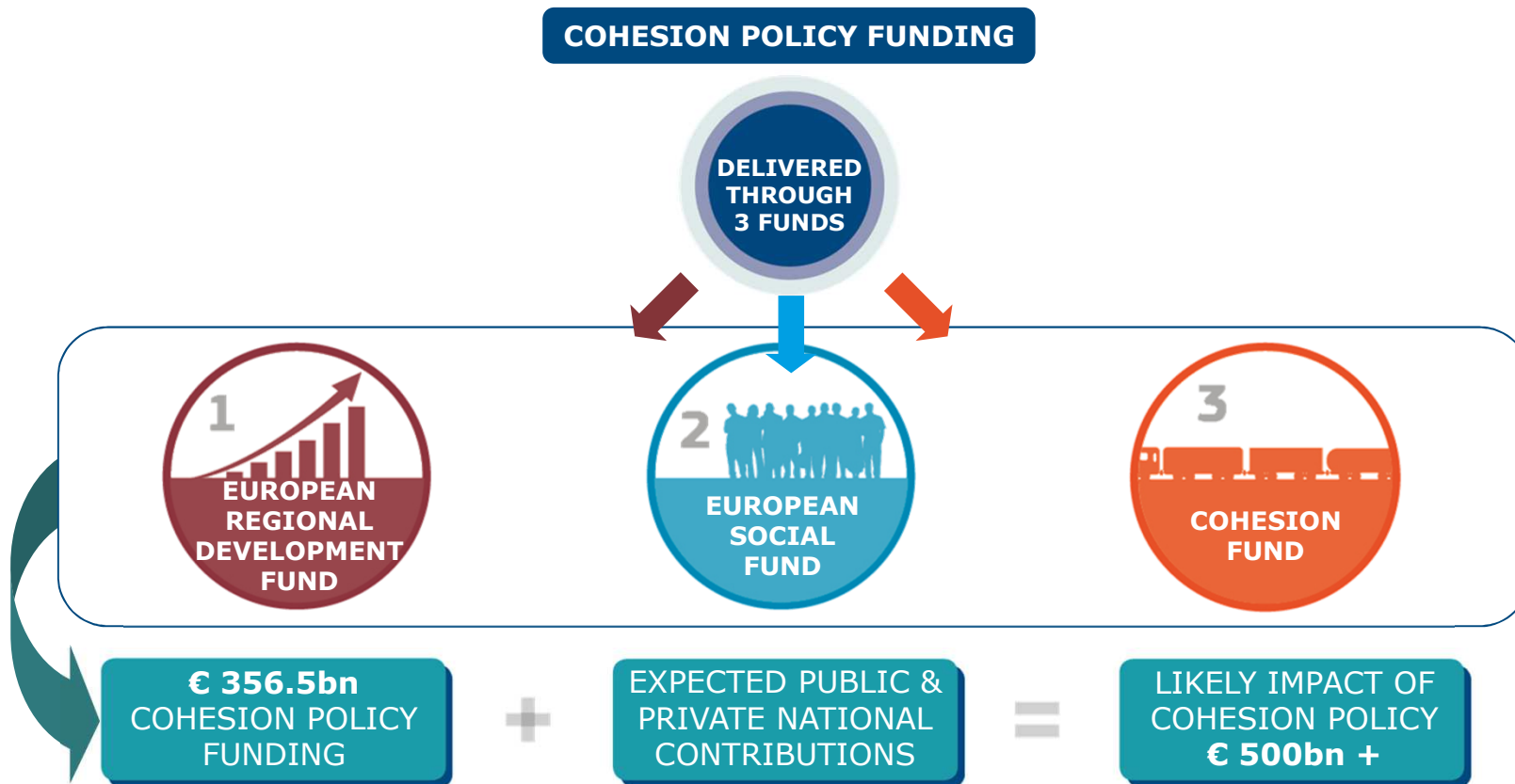




## Cohesion Policy delivers the Europe 2020 strategy

- Launched in March 2010: Follow-up to the Lisbon Agenda (2000 and 2005).
- A strategy from the European Commission 'for smart, sustainable and inclusive growth' over the next 10 years
- Smart agenda: innovation; education; digital society.
- Sustainability agenda: climate, energy, and mobility.
- Inclusive agenda: employment and skills; fighting poverty and social exclusion.

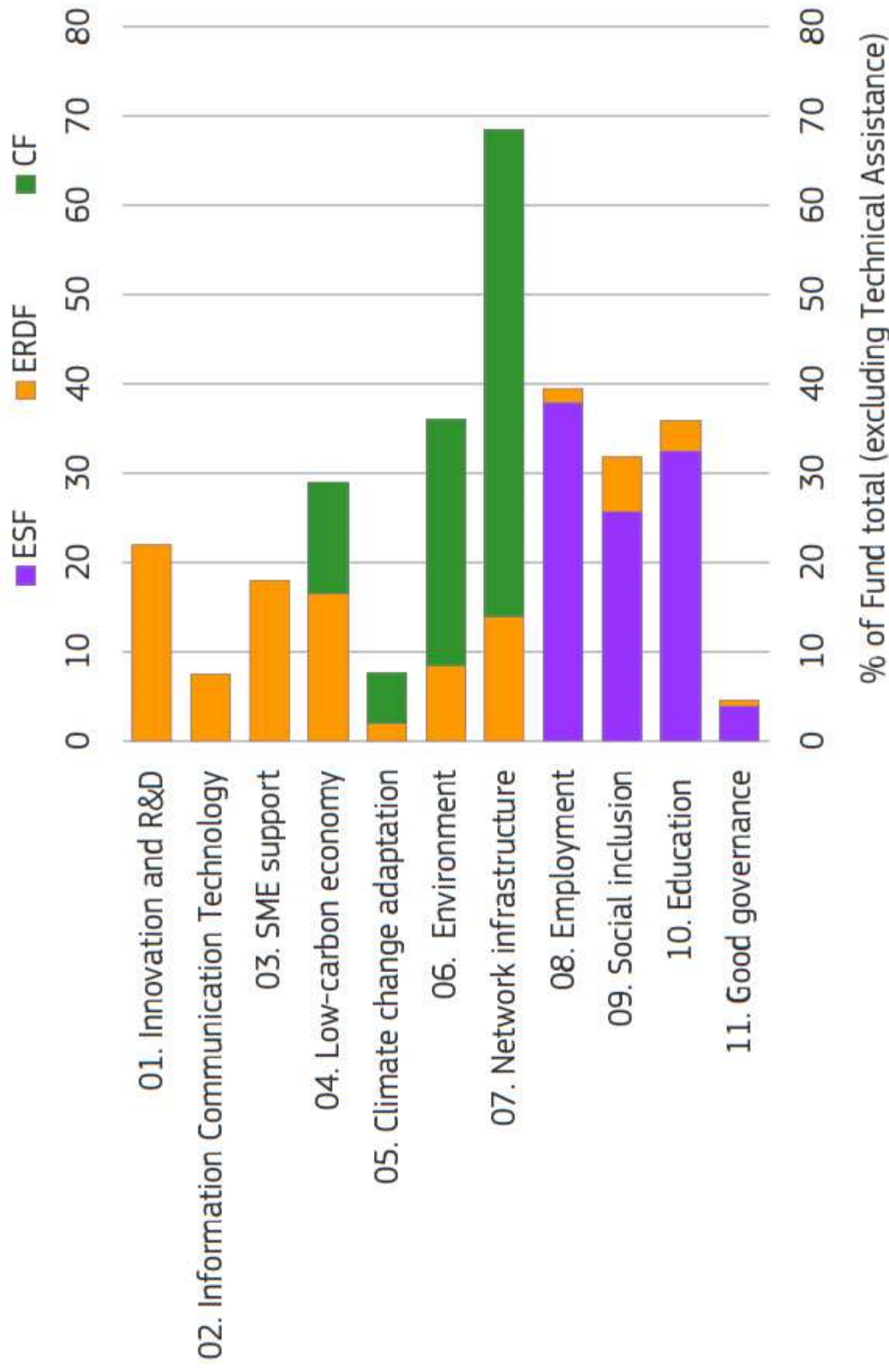
## 3 funds to invest in growth and jobs



## Youth Employment Initiative (YEI)

- **A budget of €6.4 billion** for 2014-2020.
- In regions with a youth unemployment rate above **25%**.
- Target group: Individuals "**NEETs**" – young people that are:
  - inactive or unemployed (+long-term);
  - registered or not as jobseekers;
  - residing in the eligible regions.
- First results: as at July 2016, **1.4 million young people** are/have been covered by YEI-supported actions
  - 399,000 persons completed a YEI intervention
  - 243,200 young persons are in employment, education or training after the YEI support ended

**Figure 4 Allocation to priorities by Fund, 2014-2020**



Source: Final and draft partnership agreements as of 1 June 2014

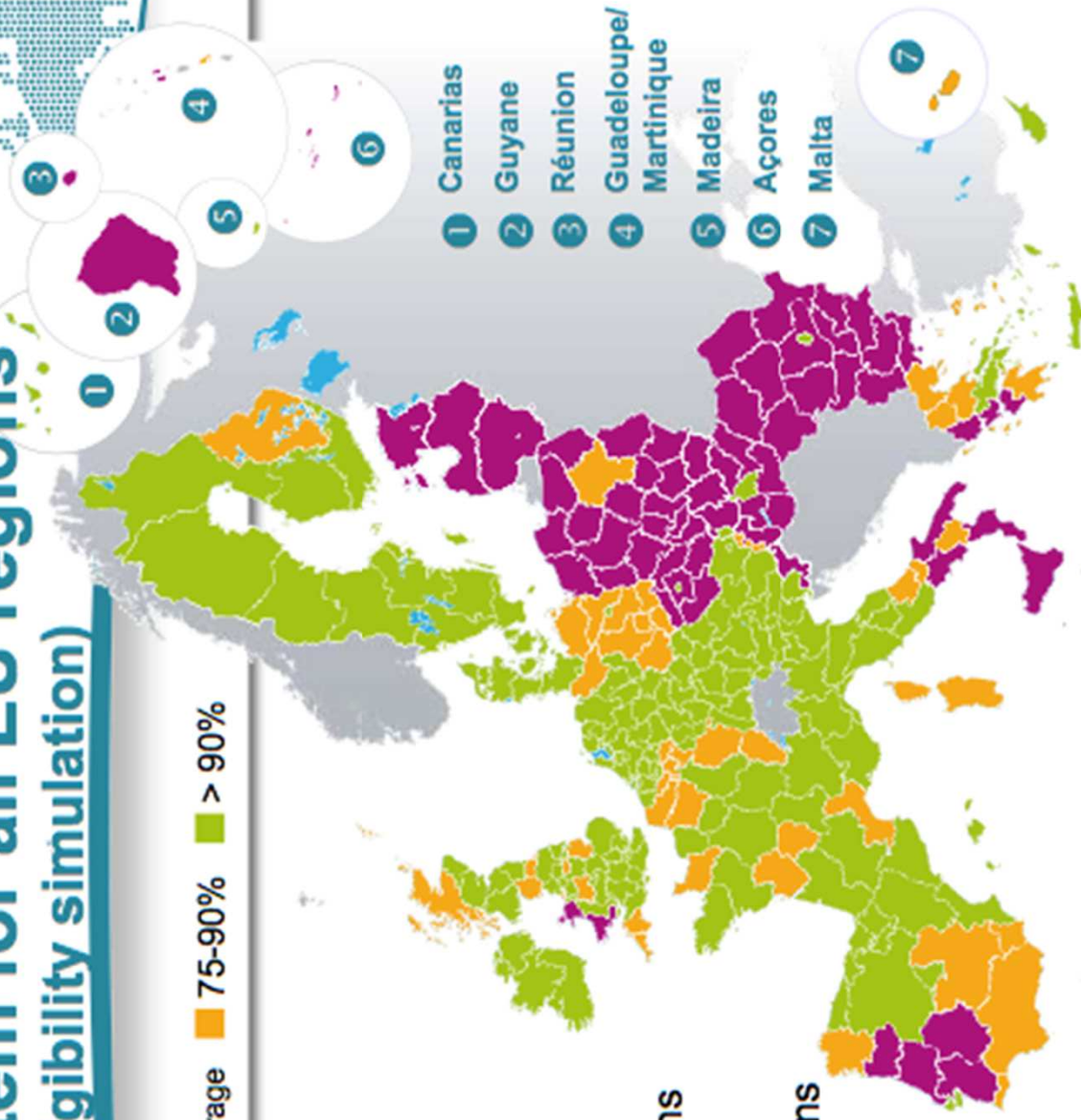
# A fair system for all EU regions (eligibility simulation)

**GDP/capita\*** ■ < 75% of EU average ■ 75-90% ■ > 90%

\*index EU27=100

## 3 categories of regions

- Less developed regions
- Transition regions
- More developed regions



Regional GDP figures: 2006-07-08

GNI figures: 2007-08-09

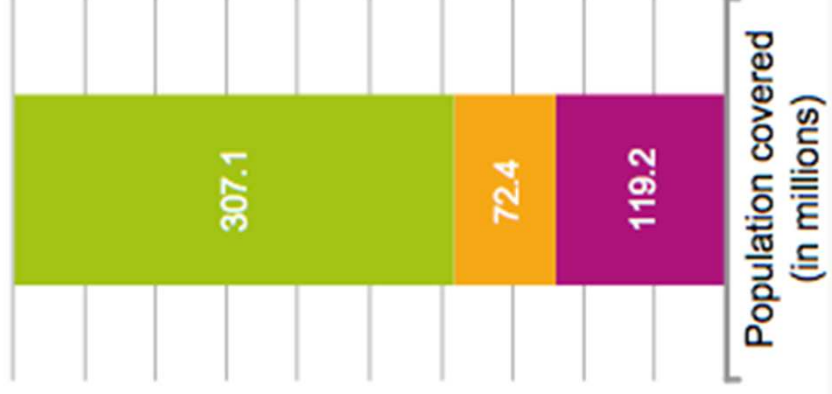
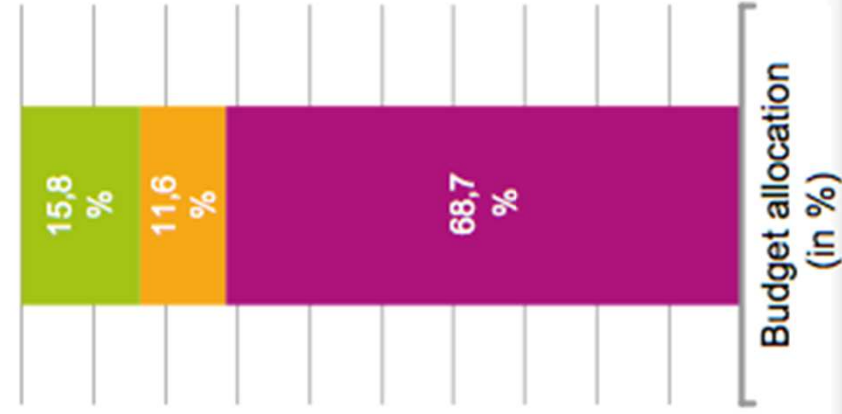
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

■ Less developed regions

■ Transition regions

■ More developed regions

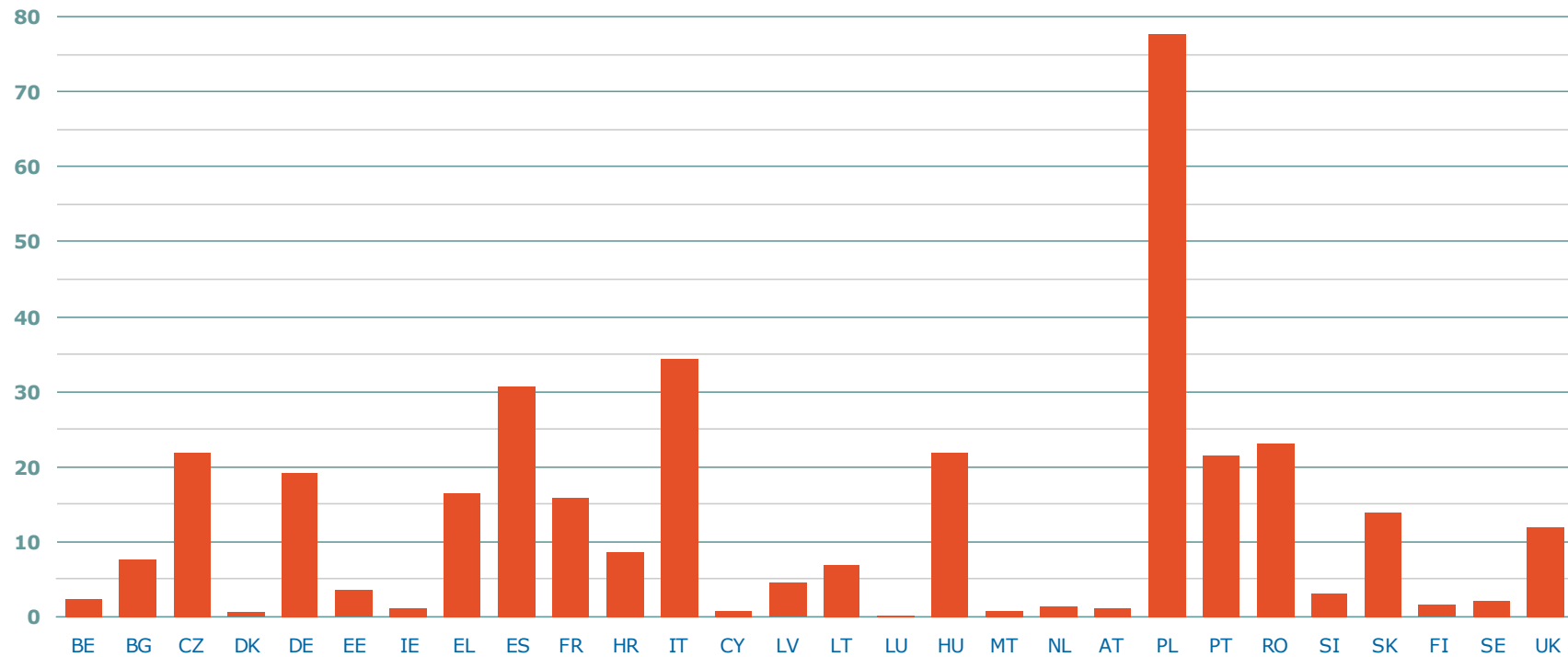
Cohesion Fund	68.7
Less developed regions	162.6
Transition regions	38.9
More developed regions	53.1
European Territorial Cooperation	11.7
Outermost regions and sparsely populated areas	0.9
<b>Total</b>	<b>336.0</b>





# Budget allocations per Member State (2014-2020)

Total EU allocations of cohesion policy 2014-2020 (billion €, current prices)



## The method: Programming, Partnership and Shared Management

**Common  
Strategic  
Framework**

**Partnership  
Agreements**

**Operational  
Programmes**

**Management of  
programmes/  
Selection of  
projects**

**Monitoring/  
Annual  
reporting**



## Role of the European Social Fund

The ESF is Europe's main instrument for **investing in people**: by giving them better skills and better job prospects.

### Main priorities:

- To improve employment opportunities
- To promote education and life-long learning
- To enhance social inclusion and contribute to combating poverty
- To improve public services

Total ESF allocation 2014-2020: **€ 86.4 billion**

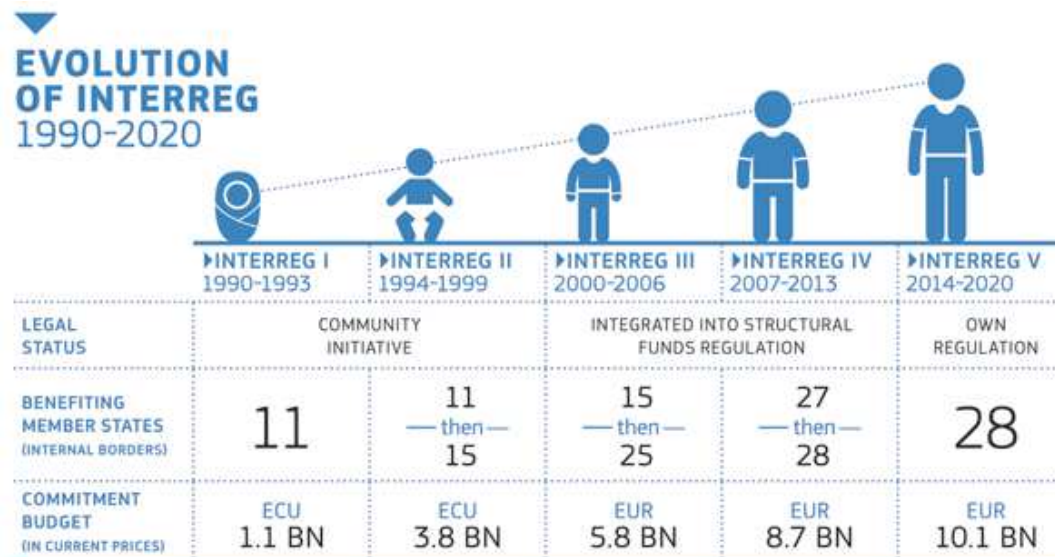
## Sustainable urban development: A priority for 2014-2020

**At least 5% of European Regional Development Fund (ERDF) should be invested in integrated sustainable urban development at national level**

- **Integrated urban development strategies** developed by cities to be implemented as Integrated Territorial Investment (ITI), a multi-thematic priority axis or a specific Operational programme.
- Projects are selected by the cities in line with the strategies.
- Urban-rural linkages have to be taken into account.
- Use of community-led local development approaches possible (CLLD): consulting local citizens' organisations.

## European Territorial Co-operation (Interreg)

**3 strands:** Cross-border; Transnational; Interregional.



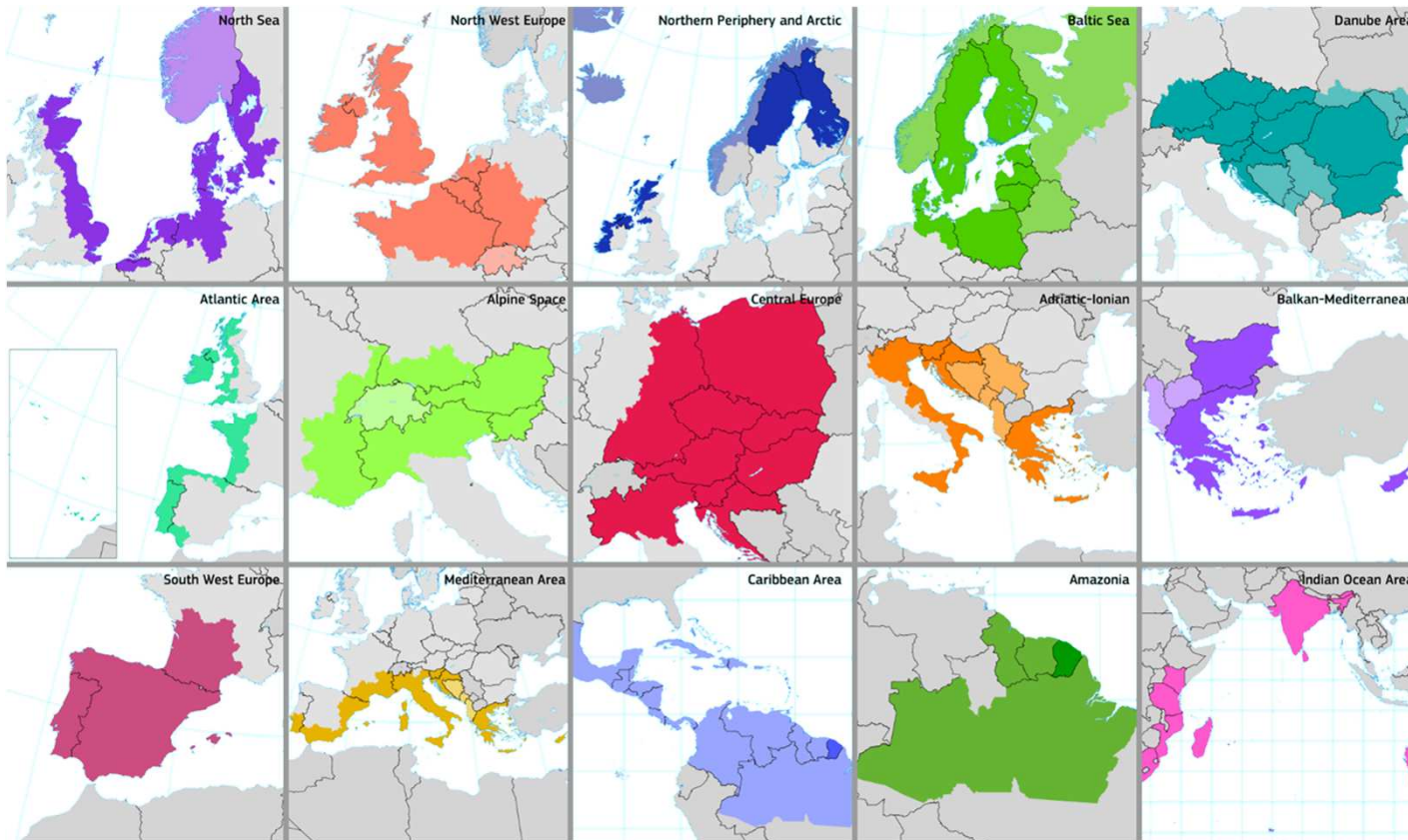
**Budget for 2014-20: €10.1bn = 2.9% of Cohesion Policy budget.**

Over 100 programmes, of which 60 are cross-border.



European  
Commission

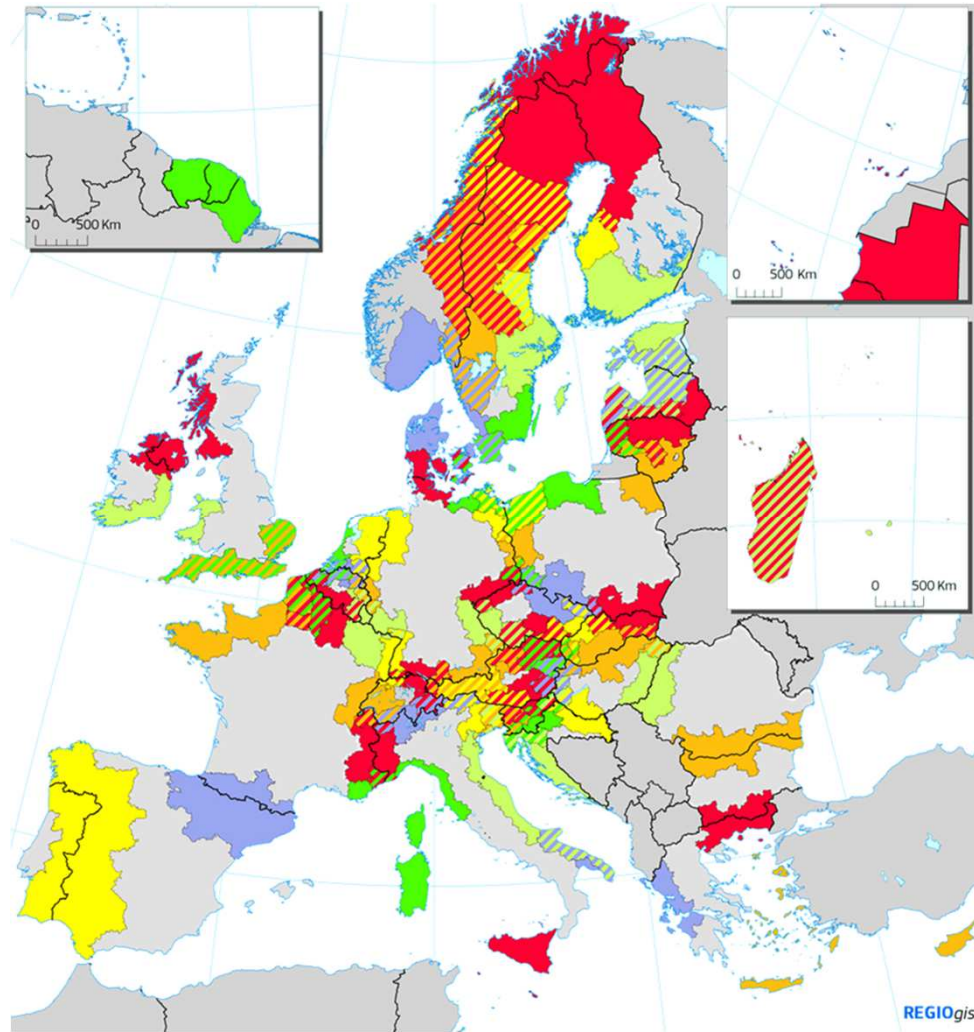
# Transnational Cooperation





European  
Commission

# Cross-border Cooperation





## Thanks to Cohesion Policy...

### Results for the period 2007-2013:

- €346.5bn support provided
- 1 000 000 jobs created – 1/3 of net job created in the EU
- 250,000 SMEs supported.
- 5,000 km of new or reconstructed railroads.
- 30,000 km of new or reconstructed roads.
- Broadband access for 8.2 million more citizens.
- 5.9 million more people connected to new/improved supply of clean drinking water.
- ESF: 15 million participants per year in training.



## Thanks to Cohesion Policy... and ESI Funds:

### Expected results for the 2014-2020 period:

- €454 billion from the EU budget invested through 535 programmes (€637 billion with national co-financing).
- 2 million companies will be directly supported
- 15 million households will have access to high-speed broadband thanks to ERDF
- Decrease of estimated annual greenhouse gas emissions of around 30 million tons of CO<sub>2</sub>
- €120 billion will be allocated to employment, social inclusion, education and training
























## **Verso la politica di coesione 2021-27: le proposte della Commissione**

- 1. Riduzione delle risorse, in particolare per il Fondo di Coesione**
- 2. Riduzione delle allocazioni verso i paesi dell'Est**
- 3. Cinque obiettivi d'insieme per le politiche**
- 4. Tutte le regioni, ma con regioni «intermedie» da 75% a 100% del PIL procapite comunitario (a parità di potere d'acquisto)**

Table 1 – ERDF, CF and ESF+ envelopes for 2021-2027	2018 prices, € million
Cohesion policy total	330 624
European Regional Development Fund (ERDF)	200 629
- Investment for jobs and growth	190 752
- European territorial cooperation	8 430
- Outermost regions and sparsely populated areas	1 447
- Cohesion Fund (CF)	41 349
- of which contribution to CEF Transport	10 000
European Social Fund+ (excluding the amount for health, employment and social innovation)	88 646

Source: European Commission, [CPR proposal](#), 2018.

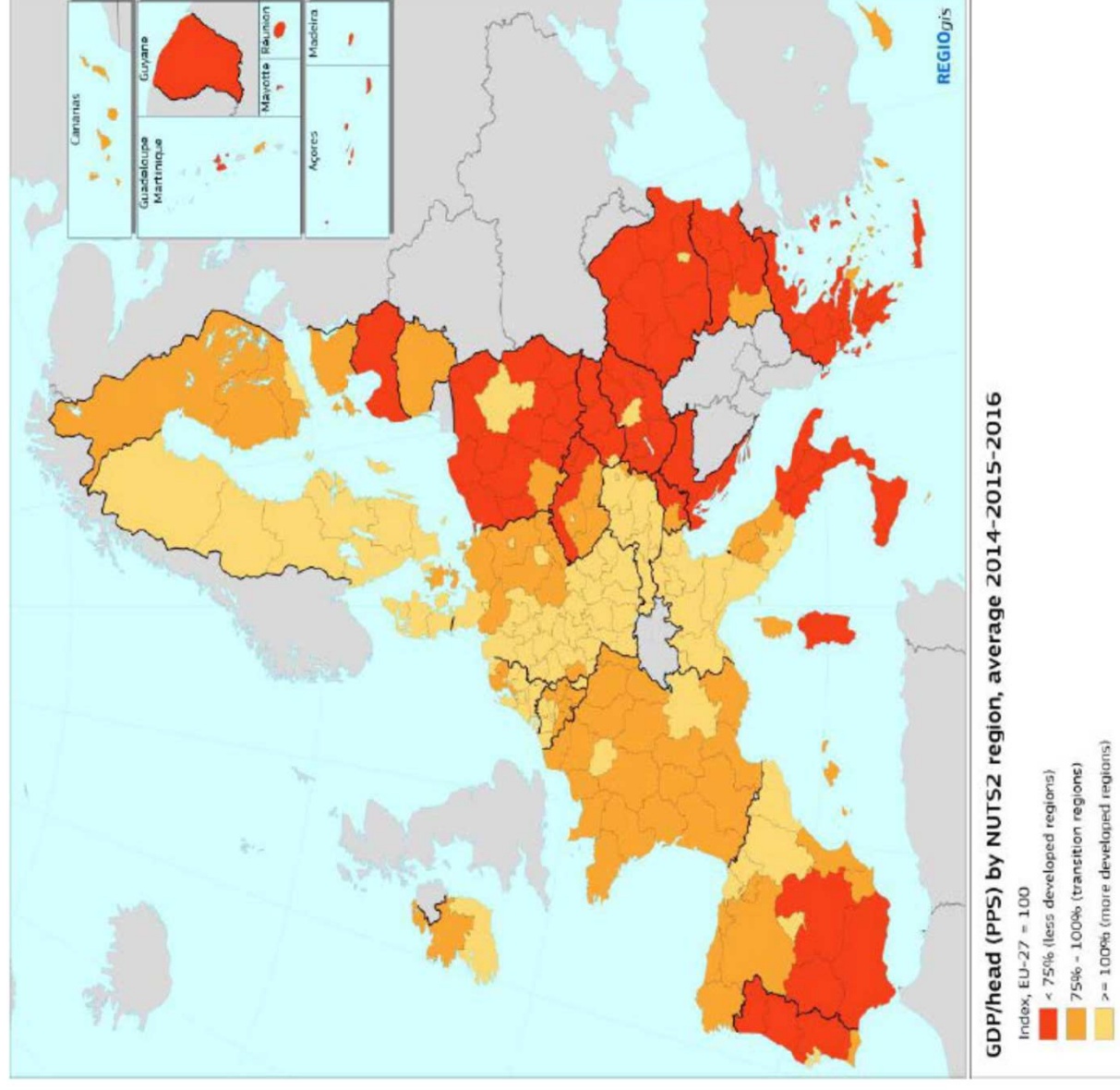
Figure 1 – Cohesion policy allocations per EU Member State 2021-2027

Member State	2021-27 allocation (EUR billion, 2018 prices)	Change from 2014-2020 period (%)	Aid intensity (EUR/head)	Change from 2014-2020 period (%)
 BG	8.9	8	178	15
 RO	27.2	8	196	17
 HR	8.8	-6	298	0
 LV	4.3	-13	308	0
 HU	17.9	-24	260	-22
 EL	19.2	8	254	12
 PL	64.4	-23	239	-24
 LT	5.6	-24	278	-12
 EE	2.9	-24	317	-22
 PT	21.2	-7	292	-5
 SK	11.8	-22	310	-22
 CY	0.9	2	147	-5
 SI	3.1	-9	213	-11
 CZ	17.8	-24	242	-25
 ES	34.0	5	105	3
 MT	0.6	-24	197	-28
 IT	38.6	6	91	5
 FR	16.0	-5	34	-9
 FI	1.6	5	42	2
 BE	2.4	0	31	-5
 SE	2.1	0	31	-6
 DE	15.7	-21	27	-20
 DK	0.6	0	14	-3
 AT	1.3	0	21	-4
 NL	1.4	0	12	-3
 IE	1.1	-13	33	-17
 LU	0.1	0	16	-14

Source: [European Commission](#), 2018.

- 1 a smarter Europe, through innovation, digitisation, economic transformation and support for small and medium-sized businesses;
- 2 a greener, carbon free Europe, implementing the Paris Agreement and investing in energy transition, renewables and the fight against climate change;
- 3 a more connected Europe, with strategic transport and digital networks;
- 4 a more Social Europe, delivering on the European Pillar of Social Rights and supporting quality employment, education, skills, social inclusion and equal access to healthcare;
- 5 a Europe closer to citizens, by supporting locally-led development strategies and sustainable urban development across the EU.

Figure 2 – New regional eligibility map, 2021-2027



Source: [European Commission presentation to the EP, 2018](#).