

SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

ANNALI DEL DIPARTIMENTO DI METODI
E MODELLI PER L'ECONOMIA,
IL TERRITORIO E LA FINANZA

2012 - 2013

PÀTRON EDITORE
Bologna 2014

Direttore Responsabile - Director

Alessandra De Rose

Direttore Scientifico - Editor in Chief

Roberta Gemmiti

Comitato Scientifico - Co-editors

Maria Giuseppina Bruno, Francesca Gargiulo, Roberta Gemmiti, Cristina Giudici, Ersilia Incelli, Antonella Leoncini Bartoli, Isabella Santini, Rosa Vaccaro.

Comitato di Redazione - Editorial Staff

Elena Ambrosetti, Maria Caterina Bramati, Filippo Celata, Augusto Frascatani, Maria Rita Sebastiani, Marco Teodori, Judith Turnbull, Mauro Rota.

Consulenti Scientifici - Advisory Board

Catherine Wihtol de Wenden (CERI-Sciences Po-CNRS Paris), Raimondo Cagiano de Azevedo (Sapienza - Università di Roma), Maria Antonietta Clerici (Politecnico di Milano), Marina Fuschi (Università di Chieti-Pescara), Alessandra Faggian (The Ohio State University), Alison Brown (Cardiff University), Luciano Pieraccini (Università degli Studi Roma Tre), Silvia Terzi (Università degli Studi Roma Tre), Gennaro Olivieri (Luiss Guido Carli), Giulio Fenicia (Università degli Studi di Bari), Angelo Moioli (Università Cattolica del Sacro Cuore), Filomena Racioppi (Sapienza - Università di Roma); Pablo Koch-Medina (Centro di Finanza e Assicurazioni, Università di Zurigo).

External Reviewers - Blind review

Copyright © 2014 by Pàtron editore - Quarto Inferiore - Bologna

I diritti di traduzione e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi. È vietata la riproduzione parziale, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

PÀTRON Editore - Via Badini, 12
Quarto Inferiore, 40057 Granarolo dell'Emilia (BO)
Tel. 051.767003
Fax 051.768252
E-mail: info@patroneditore.com
<http://www.patroneditore.com>

Il catalogo generale è visibile nel sito web. Sono possibili ricerche per autore, titolo, materia e collana. Per ogni volume è presente il sommario, per le novità la copertina dell'opera e una breve descrizione del contenuto.

Stampa: Rabbi s.r.l., Bologna per conto di Pàtron editore.

ISBN: 978-88-555-3290-7

ISSN: 2385-0825

LA POLITICA DI COESIONE RIFORMATA. UN APPROCCIO TERRITORIALIZZATO ALLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA

Riassunto: Le politiche territoriali dell'Unione Europea hanno subito nel corso degli anni numerose riforme. Si è passati da forme di intervento di tipo settoriale a politiche rivolte al territorio e alla dimensione locale dello sviluppo. L'originario approccio compensativo e settoriale è stato surclassato da una strategia di intervento di tipo *place-based*, sinergico, integrato e multisettoriale che mira oggi all'implementazione di strategie di sviluppo rispondenti ad obiettivi e bisogni locali. Il connubio tra integrazione e territorialità, l'attenzione rivolta ai bisogni e alle potenzialità locali ed endogene e alle strategie territoriali di sviluppo locale, rappresentano solo alcune delle caratteristiche della nuova politica di coesione.

Parole chiave: politica di coesione, squilibri territoriali, Unione Europea.

1. Premessa

Le politiche territoriali dell'Unione Europea sono state per lungo tempo, ed oggi più che mai, al centro di un acceso dibattito che coinvolge tanto la comunità scientifica quanto gli attori istituzionali, in particolar modo i *policy-maker* operanti alle diverse scale della *governance* europea.

Le finalità che guidano idealmente gli interventi volti alla correzione delle disparità territoriali e al conseguimento della convergenza economica, e in particolar modo la definizione della finalità

* Dipartimento MEMOTEF - Sapienza - Università di Roma.

di coesione economica e sociale adottata come obiettivo prioritario con l'Atto Unico Europeo (AUE) del 1986, hanno avuto un profondo impatto sia sul significato che viene attribuito al concetto di integrazione europea, sia sul generalizzato clima di consenso che si è venuto a creare nel corso del tempo in merito a interventi e strumenti di coesione e integrazione territoriale.

Fino agli anni Ottanta, il concetto di integrazione poteva essere inteso, in maniera semplicistica e piuttosto riduttiva, come l'eliminazione di qualsiasi ostacolo alla liberalizzazione degli scambi commerciali. Dal 1986 la coesione è divenuta essa stessa obiettivo da conseguire, principio più ampio che ha guidato le riforme che nel tempo si sono avvicinate. Da principio ispiratore, infatti, la coesione è divenuta finalità politica, cambiando così il corso dell'integrazione europea, ampliandone gli obiettivi e trasformandola in un processo dedicato alla "costruzione" dell'Unione Europea. Parallelamente, il concetto di convergenza economica ha assunto un significato più ampio, che, oltre a considerare la riduzione dei divari economici tra territori, si lega in maniera indissolubile a quello di equità sociale e di crescita "*smart, sustainable and inclusive*" (*Cohesion Policy Goals 2014-2020* – Commissione Europea, 2010).

Se, però, attraverso le politiche europee non si facilitasse la convergenza tra posizioni socio-economiche regionali, e dunque non si attenuassero le disparità esistenti fra territori (misurabili tanto in termini economici quanto occupazionali, di standard di vita, produttivi, ecc.), non sarebbe possibile conseguire la più alta finalità della coesione e dunque non avrebbe senso mantenere in vita strumenti ed interventi di politica regionale.

Il presente contributo ha pertanto un doppio obiettivo: guardare al ruolo che la politica regionale europea ha svolto nel corso del tempo e al compito che, in termini concettuali, ha assolto nell'ambito del dibattito sul processo di integrazione europea; e parallelamente, mediante una ricostruzione delle principali tappe della politica regionale e di coesione dell'UE, giungere all'esame delle profonde riforme e innovazioni introdotte nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020, riflettendo sul nuovo approccio territorializzato alla politica di coesione e sull'adozione di nuovi strumenti che denotano una vera e propria riscoperta del territorio.

2. Squilibri regionali e politiche di coesione

La consapevolezza delle questioni territoriali e degli squilibri economici che caratterizzano le regioni europee era già viva in sede di firma dei Trattati di Roma, quando i sei paesi fondatori della Comunità Economica Europea si dichiararono “solleciti di rafforzare l’unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite” (Preambolo del Trattato, 1957). Nessun riferimento esplicito era presente, tuttavia, circa le modalità per affrontare e sanare tali problematiche e disparità.

Seppure in quella sede i divari regionali non vennero considerati questioni di pressante urgenza, l’annessione di nuovi paesi alla CEE e il progressivo allargamento dello spazio comunitario ampliarono lo spettro delle disuguaglianze e delle disparità tra territori. L’ingresso nella CEE, nella prima metà degli anni Settanta, di Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda ed i successivi allargamenti a Grecia, Spagna e Portogallo nel corso degli anni Ottanta hanno, infatti, modificato l’originaria geografia della Comunità. In particolar modo accrescendo la storica contrapposizione tra paesi del centro e della periferia, determinando un modesto ampliamento dell’area del *core* (a gran parte dei territori del centro e nord Europa), a fronte di una consistente estensione delle aree periferiche (Penisola Iberica, Grecia e Irlanda), in uno scenario di crescita e sviluppo economico caratterizzato da fratture interregionali molto serie. L’eliminazione delle barriere tariffarie, l’integrazione dei mercati e la maggiore mobilità dei fattori produttivi offrirono nuove opportunità di sviluppo economico e crearono l’aspettativa che maggiori investimenti e risorse sarebbero confluiti anche nei paesi e nelle regioni periferiche. Tuttavia, i maggiori beneficiari di tali processi furono soprattutto i sistemi produttivi già dinamici, mentre quelli in ritardo di sviluppo non seppero offrire adeguate risposte alle esigenze di ristrutturazione economica, produttiva, infrastrutturale, ecc. imposte dall’integrazione e non furono in grado di coglierne le opportunità (Rodríguez-Pose e Fratesi, 2007).

La mancata convergenza pose al centro del dibattito della Commissione Europea l’opportunità di stanziare fondi comuni ed ideare strategie, strumenti e politiche condivise per attenuare le disparità reddituali e produttive che rischiavano di impedire “uno sviluppo armonioso delle attività economiche, (...) un’espansione

continua ed equilibrata e una stabilità accresciuta” (Trattato di Roma, 1957, Art. 2). Nonostante dunque le ispirazioni fondanti il processo di integrazione europea fossero saldamente ancorate ai principi della libera concorrenza e della rinuncia a qualsiasi forma di protezionismo, dagli anni Settanta la Commissione assunse un ruolo attivo per la risoluzione delle problematiche regionali.

Come si vedrà di seguito, nel corso dei decenni gli interventi volti ad ottenere coesione e convergenza economica sono cresciuti di importanza, tanto in termini finanziari quanto nell'estensione territoriale delle aree da essi interessate. Parallelamente, anche il ruolo che in termini concettuali le politiche regionali hanno rivestito all'interno del più ampio dibattito sul processo di integrazione europea è mutato sostanzialmente.

2.1. La politica regionale degli anni Settanta

Le prime esperienze di politica regionale nacquero in Europa verso la fine degli anni Settanta, periodo durante il quale vennero stanziati i primi fondi a sostegno di interventi da realizzare nelle aree più svantaggiate della CEE. La politica regionale fu ideata principalmente come strumento finalizzato a “correggere i principali squilibri regionali della Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale” (Regolamento CEE 724/75).

Le motivazioni della politica regionale “andarono subito ben oltre l'idea di un mero strumento compensativo per correggere gli effetti dell'integrazione del mercato. (...) La nuova politica e la sua visibilità (nessuno deve ‘avere motivo di dubitare della volontà comune’), vennero viste come un modo per garantire non solo la sostenibilità del processo di integrazione ma anche la sostenibilità della Comunità, soprattutto tenendo conto della ‘lunga storia e della eterogeneità del popolo europeo’” (Barca, 2009, p. 14).

Per far fronte al quadro delle disparità esistenti, ulteriormente aggravate dagli accadimenti e dalle crisi internazionali di quegli anni, nel 1975 attraverso l'istituzione del FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale) furono predisposti i primi strumenti finanziari volti alla realizzazione di forme di assistenza economica

alle aree nelle quali l'unificazione dei mercati stava arrecando più svantaggi che benefici.

In questa prima fase però, nonostante la Commissione avesse destinato una discreta quantità di risorse finanziarie agli interventi territoriali (pari allo 0,04% del Prodotto Nazionale Lordo dei nove Stati membri della CEE), i finanziamenti non furono stanziati in ragione di una prospettiva organica e di lungo termine. La definizione delle aree ammissibili fu, infatti, totalmente rimessa alle decisioni di ogni singolo paese e i finanziamenti vennero sostanzialmente assegnati a pioggia in ragione di prestabilite quote nazionali.

La politica regionale degli anni Settanta si qualificò, dunque, come una mera pratica ridistribuiva attraverso la quale ripartire risorse finanziarie fra i membri della Comunità, il più delle volte secondo una logica di rimborso o ricompensa spettante ad alcuni Stati per gli sforzi economici o i sacrifici sostenuti in favore dell'integrazione (Leonardi, 1998; Viesti e Prota, 2008).

2.2. La politica regionale degli anni Ottanta

Negli anni Ottanta, con l'ingresso di nuovi e più periferici paesi nella CEE – Grecia (1981), Portogallo e Spagna (1986) – il quadro delle disparità economiche regionali si aggravò. Questi ampliamenti, da un lato resero ancor più palese la necessità di sostenere la coesione economica e sociale delle aree afflitte da crescita ritardata e profondi squilibri, ma al contempo accesero attriti di natura politica riguardanti i criteri di distribuzione delle risorse finanziarie. Tutto ciò culminò in rivendicazioni economiche sollevate soprattutto da quei paesi, Gran Bretagna in primo luogo, che vedevano negli aiuti comunitari una sorta di contropartita per l'adesione all'Unione Economica e Monetaria.

Date le pressanti esigenze derivanti dal processo di integrazione, e alla luce del limitato raggio d'azione degli interventi adottati, nel 1984 le linee strategiche della politica regionale – e a cascata il modello di gestione dei fondi – vennero riformate nell'ottica di un approccio di tipo integrato.

La riforma riguardò principalmente strumenti di *policy*, strategie e scale d'intervento. Per quanto attiene gli strumenti, la Commissione optò per una visione di medio termine, sostituendo al

finanziamento di singoli progetti lo strumento della programmazione integrata basata su una serie ben definita di criteri e principi (partenariato tra livelli istituzionali, cofinanziamento nazionale dei progetti, valutazione di previsioni, risultati, ecc.) e su una prima valutazione *ex-post* (meglio sarebbe dire rendicontazione) effettuata mediante la pubblicazione di rapporti periodici della Commissione sulle tendenze regionali di sviluppo.

Dal punto di vista dei criteri di ripartizione dei fondi, con la riforma del FESR la Commissione abbandonò la logica delle ripartizioni delle risorse basata su quote nazionali fisse optando per il metodo delle forcelle: margini attraverso i quali ripartire le risorse stanziare tra regioni in base agli squilibri in esse esistenti (calcolati sulla base di specifici indicatori). Si passò dunque ad una nuova logica distributiva indirizzata alla crescita e al decollo delle economie caratterizzate da storici e profondi ritardi strutturali secondo un modello di gestione delle risorse che guardava alla creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo economico; ciò attraverso investimenti mirati a rafforzare la base economica delle regioni beneficiarie utilizzando importanti quote dei fondi strutturali (oltre il 60%) per finanziare progetti di investimento in infrastrutture pubbliche (Basile et al., 2001, p. 11).

Di pari passo con le riforme, anche la dotazione finanziaria dei fondi per il periodo 1975-1987 mutò, aumentando di quasi dieci volte rispetto al passato (Viesti e Prota, 2008, p. 14). L'investimento politico e finanziario nella politica regionale crebbe rapidamente e dal punto di vista strategico questa divenne ufficialmente uno degli assi portanti dell'agenda europea, obiettivo prioritario nonché strumento di *policy* per lo sviluppo.

La svolta cruciale si produsse nel 1986 con la firma dell'Atto Unico Europeo quando, mediante una revisione del Trattato di Roma e l'inserimento di un nuovo Titolo (V) dedicato alla coesione economica e sociale, la politica regionale venne a configurarsi come vera e propria politica comunitaria: "strumento finalizzato a 'promuovere [...] uno sviluppo equilibrato complessivo', [...] vale a dire lo strumento principale per il perseguimento dell'obiettivo della coesione" (Barca, 2009, p. 15).

Fu l'introduzione della finalità di carattere politico, orientata all'ottenimento di una reale coesione dei sistemi socio-economici di paesi e regioni europee, a rendere possibile il salto di qualità che ha convertito una Comunità economica in una Unione di ca-

rattere politico. La nuova interpretazione attribuita alla finalità di coesione cambiò radicalmente il senso attribuito al concetto di integrazione europea che assunse così una doppia valenza: istituzionale ed economica. La prima, in linea con l'essenza stessa della coesione "arriva a disegnare uno scenario nel quale si colloca una nuova entità sovranazionale che non è il fulcro del concetto di sovranità o di governo come lo è lo Stato-nazione nella concezione nazionale, ma essa rappresenta un insieme di livelli politici con poteri differenziati" (Leonardi, 1998). La seconda invece, si lega ineluttabilmente alla prospettiva di creare un'integrazione di carattere monetario e nell'adozione della Moneta Unica Europea (MUE), sfida del Trattato di Maastricht del 1992 portata a realizzazione nel maggio 1998.

Alla luce dell'entrata in vigore del Mercato Unico, la Commissione, ben consapevole degli effetti polarizzanti che il processo di integrazione stava producendo sui territori dell'Unione, si adoperò ancora una volta per l'adeguamento degli strumenti di politica regionale esistenti. In quegli anni, a cascata, l'agenda europea venne rivoluzionata e sulla logica di un chiaro principio di programmazione, a ciascuno degli strumenti di *policy* (FESR Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, FSE Fondo Sociale Europeo e FEOGA Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia) vennero associati specifici Obiettivi prioritari.

Nel 1988 la Commissione emanò un'ampia gamma di regolamenti (CEE 2052/88) mediante i quali furono stabiliti i quattro principi guida per l'adozione dei fondi strutturali (concertazione, programmazione, partenariato e addizionalità), i criteri di coordinamento tra i diversi strumenti finanziari ed un sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi comunitari. Il budget destinato a questi ultimi fu praticamente raddoppiato mediante il cosiddetto. "Pacchetto Delors I" (Leonardi, 1998). Contestualmente, prese avvio una fase di pianificazione regionale che portò all'identificazione degli obiettivi e delle priorità della politica regionale europea: sviluppo di regioni strutturalmente arretrate, conversione di regioni in declino industriale, lotta alla disoccupazione di lungo periodo, aumento dell'occupazione, aggiornamento delle strutture agricole giovanile e promozione dello sviluppo di aree rurali.

L'impegno della Commissione volto alla riduzione delle disparità esistenti, si basò anche in questa fase sulla convinzione che le economie europee potessero convergere e che gli squilibri si

sarebbero potuti attenuare. In questo frangente, il dibattito sulla convergenza e sullo sviluppo economico squilibrato (Myrdal 1957, Hirschman 1958) giocò un ruolo chiave nel rafforzare la profonda convinzione per cui attraverso la creazione di un unico mercato, sarebbe stato possibile drenare risorse di diversa natura (finanziarie, umane, tecnologiche, ecc.) verso le aree meno sviluppate della Comunità (Boldrin e Canova, 2001). Si è quindi offerta una valida giustificazione ai massicci investimenti indirizzati verso le aree in ritardo di sviluppo, tacitando le conflittualità derivanti dalle divergenze di interessi fra Stati membri.

In questi anni dunque, la politica regionale della Commissione ne ha trovato ampia legittimazione proprio nei processi innescati dal processo di integrazione economica. Questo fenomeno, per alcuni versi ha accresciuto la specializzazione e la differenziazione fra aree (conseguenza diretta dell'eliminazione delle barriere tariffarie e non), mentre per altri ha reso le imprese e gli investimenti liberi di spostarsi dove possano trarre maggiori benefici, aumentando così la concentrazione spaziale delle attività produttive a vantaggio delle regioni più sviluppate (con conseguenti effetti negativi sulle aree periferiche. Consapevole di tali effetti e alla luce delle proiezioni territoriali dello sviluppo economico, sempre più centrali nel dibattito scientifico (Rodríguez-Pose, 2003), la Commissione introdusse quindi meccanismi di reciprocità e riequilibrio economico degli squilibri e strumenti diretti (erogazione di prestiti ed investimenti in infrastrutture) finanziati con i fondi della BEI (Banca Europea degli Investimenti). La politica regionale venne così promossa quale fondamentale misura di orientamento del capitale mobile interregionale verso le aree svantaggiate, laddove questo sarebbe stato attratto da più favorevoli condizioni predisposte *ad hoc* in base a speciali interventi di incentivazione finanziaria e fiscale.

2.3. La politica regionale dell'Unione Europea

Nel 1992, con la firma del Trattato di Maastricht, i paesi aderenti alla CEE costruirono l'Unione Europea e nel 1995 tre nuovi paesi furono ammessi: Austria, Finlandia e Svezia (UE-15). Il percorso di politica regionale iniziato negli anni precedenti non si interruppe e anzi venne potenziato.

I tratti caratterizzanti tale evoluzione (certo non riassumibili in poche pagine) riguardarono trasversalmente un insieme di riforme operate su strategie, obiettivi prioritari, dimensione e destinazione dei fondi e sugli strumenti adottati per conseguire coesione e convergenza. Di pari passo, mutarono le aspettative riposte nella politica regionale e i molteplici ruoli che questa, anche in termini simbolici, ha e continua a rivestire nel più ampio quadro del processo di integrazione europea.

Tutto ciò venne accompagnato da un rinnovato dibattito sugli effetti dell'integrazione e sul conseguente andamento distributivo degli squilibri territoriali (Barro e Sala-i-Martin, 1991; Cuadrado Roura, 2001; De La Fuente, 2000; Martin, 2000; Krugman e Venables, 1990). Il rischio che gli allargamenti e l'integrazione potessero determinare un aumento delle disuguaglianze intra e interregionali rappresentava già da tempo un fattore di discussione e preoccupazione per i *policy maker* operanti alle diverse scale della governance europea. A riguardo, le conclusioni cui giunsero gli studiosi della *New Growth Theory* (Lucas, 1988; Romer, 1990; Grossman, Helpman, 1991) e della *New Economic Geography* (Fujita, Krugman e Venables, 1999), corroborarono l'ipotesi secondo la quale un aumento delle spinte verso una maggiore integrazione dei mercati alimentano le divergenze economiche regionali (Basile et al., 2001).

Sulla base di questi presupposti l'architettura della politica regionale e di coesione venne più e più volte rivista e "tutti convennero che, affinché l'Unione potesse esistere, specialmente a fronte della creazione di un mercato e una moneta unici, sarebbero stati necessari obiettivi di sviluppo chiari e forti" (Barca, 2009, p. 26).

Attraverso le importanti riforme degli anni Novanta, gli obiettivi della politica regionale sono stati snelliti ed allineati a chiari assi prioritari sui quali indirizzare i fondi. Gli sforzi sono stati canalizzati in maniera più razionale e, mentre in periodi precedenti si era assistito ad un'estensione spaziale e demografica delle zone oggetto di aiuti, nel corso degli anni Novanta si è assistito ad una concentrazione geografica degli interventi.

Gradualmente sono state attribuite alla Commissione Europea nuove competenze che, oltre a renderla più autonoma in termini di iniziativa politica, le hanno assegnato la facoltà di interagire in linea retta con tutti quegli attori sub-statali che si occupano

di gestire quanto stanziato in fondi strutturali. Così, mediante gli strumenti di monitoraggio e valutazione da un lato e, dall'altro, grazie all'introduzione del principio della *partnership* nel quadro del nuovo sistema di programmazione, si è dato avvio al processo di istituzionalizzazione del ruolo degli enti sub-statali; ciò in maniera tale per cui la stessa azione di governo e la produzione di politiche pubbliche non si svolgessero più a livello nazionale o centrale, ma divenissero il prodotto di una interazione tra attori politici ed istituzionali per loro natura appartenenti a diversi livelli territoriali di governo (comunitario, nazionale e regionale/locale).

Dal 1996, si sono susseguiti periodicamente i Rapporti sulla Coesione pubblicati dalla Commissione Europea attraverso i quali, oltre a dar notizia delle principali riforme apportate alla politica regionale europea, si analizzava quanto avvenuto all'interno dell'Unione in tema di coesione economica e sociale (riduzione delle disuguaglianze socio-economiche tra gli Stati membri, le regioni e i gruppi sociali).

Nel 1999 l'Unione ha compiuto passi importanti per il suo avvenire adottando l'Euro, valuta unica volta al consolidamento dell'Unione economica e monetaria. Con l'adozione dell'Euro, il processo di integrazione ha raggiunto, almeno dal punto di vista monetario, uno stadio piuttosto avanzato, tanto che secondo alcuni "l'Unione monetaria si configura come la più importante manifestazione del processo di integrazione europea e forse come l'avvenimento più significativo verificatosi negli ultimi cinquanta anni sotto il profilo politico ed economico" (Mauro, 2004).

Tuttavia, dal punto di vista della coesione economica e sociale, anche se tutti gli Stati membri dichiarano di guardare fermamente a tale traguardo, e nonostante gli sforzi profusi tanto in termini di *policy* che di investimenti, l'evidenza storica dimostra il parziale e molto limitato raggiungimento degli obiettivi prefissati (Molle, 2007). A fine anni novanta i divari esistenti fra le condizioni socio-economiche dei paesi e delle regioni facenti parte l'Unione delineavano infatti uno scenario profondamente eterogeneo. Inoltre, le molteplici constatazioni e autocritiche della stessa Commissione Europea (già dal Secondo Rapporto Sulla Coesione del gennaio 2001), in merito ad una mancata convergenza tra regioni, e le prospettive di nuovi e importanti allargamenti gettarono un'ombra sulla validità delle strategie di politica regionale.

Gli anni Duemila si sono così aperti alla luce di nuove sfide per

l'Unione Europea. Di fatto, i vasti allargamenti a Est del 2004 (Cipro, Malta, Slovenia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia ed Ungheria), del 2007 (Romania e Bulgaria) e del 2013 (Croazia), hanno prodotto conseguenze rilevanti sia sulla struttura socio-economica dell'Unione, sia sulle politiche da realizzare in favore dell'integrazione e della coesione. Il quadro territoriale e delle relazioni che lo articolano, così come il mosaico socio-culturale e delle dinamiche politiche ed economiche dell'Unione Europea è profondamente mutato e le implicazioni derivanti dagli allargamenti sono state importanti.

Da un lato, oltre a rafforzare la spinta verso il processo di unificazione europea, questi allargamenti hanno rappresentato una rilevante opportunità di sviluppo economico sia per i vecchi Stati membri che per i nuovi entrati (Leonardi, 1998; Mauro, 2004; Viesti, Prota, 2008). D'altro canto, con particolare riferimento alla dinamica di gestione delle risorse per la coesione, la loro annessione, oltre ad accentuare le disparità esistenti, ha fatto sì che le regioni storicamente in ritardo di sviluppo vedessero messo a rischio, seppur gradualmente, lo *status* di eleggibilità per l'utilizzo dei fondi strutturali.

Per quanto attiene le *performance* del passato, molti hanno sollevato questioni relative all'opportunità e all'efficacia della politica di coesione poiché, secondo alcuni autori, gli interventi posti in essere non sempre hanno trovato nei numeri un riscontro al loro successo (si vedano fra gli altri Boldrin e Canova, 2001; Martin, 2000; Rodríguez-Pose e Fratesi, 2007; Dall'Erba e Le Gallo 2008).

Nonostante gli strumenti e le dotazioni finanziarie stanziati per il conseguimento della finalità di coesione socio-economica delle aree facenti parte della Comunità prima e dell'Unione poi siano stati più e più volte riformati, l'obiettivo prioritario del sostegno alle regioni in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1) è rimasto immutato nell'agenda europea. Questo, sebbene da un lato confermi un duraturo impegno assunto dalle istituzioni europee per colmare le disparità economiche e sociali che minacciano il completamento del processo di integrazione, di fatto mette in evidenza il perdurare della questione, che seppur con diverse intensità, ancora non ha trovato adeguata soluzione.

Tutto ciò ha necessariamente imposto nuove e più complesse riflessioni sul disegno e sull'attuazione di una politica regionale

più solida e sulle rinnovate necessità di inserire un pilastro trasversale di sviluppo nelle politiche dell'UE.

3. La politica di coesione riformata

Nelle fasi di avvio della nuova programmazione (2014-2020) da più parti ci si è interrogati su quanto i fondi strutturali stiano concorrendo alla mitigazione degli squilibri territoriali e più in generale al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona: “fare dell’Unione la più competitiva e dinamica economia della conoscenza” (Commissione Europea, 2000).

La politica di coesione rappresenta ancora la principale strategia di investimento dell'UE. Tuttavia, quanto di tangibile i fondi siano in grado di apportare singolarmente (in termini di sviluppo socio-economico, coesione, riduzione degli squilibri, creazione di opportunità, ecc.) e quanto congiuntamente attraverso azioni integrate e sinergiche è ancora molto dibattuto.

Secondo l’opinione della Commissione Europea, “l’analisi svolta dalla Direzione Generale degli Affari Economici e Finanziari (DG ECFIN) europea mostra che l’impatto della politica di coesione sulle economie degli Stati membri è generalmente positivo” (Commissione Europea, 2012, p. 27). Secondo il *Rapporto Barca* del 2009, invece, la risposta a tali interrogativi si presenta in larga misura debole se non negativa e si evidenziano “carenze a livello di pianificazione strategica e disegno concettuale” che hanno portato alla frammentazione delle risorse programmate.

La crisi economica ha imposto di dare risposte integrate ed efficaci, offrendo altresì l’opportunità di ripensare la politica di coesione. Da qui è nata Europa 2020, una strategia per una crescita “intelligente, sostenibile ed inclusiva”: *intelligente*, attraverso lo sviluppo di una economia basata sulla conoscenza e sull’innovazione *sostenibile*, che dia impulso ad una economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e competitiva; ed *inclusiva*, per promuovere una economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale (Commissione Europea, 2010).

L’UE si trova ad affrontare bisogni crescenti con risorse scarse e la scelta compiuta dalla Commissione Europea mira alla modernizzazione dell’impiego dei fondi e alla concentrazione delle ri-

sorse su poche priorità (come suggerito all'interno del *Rapporto Barca* nel 2009). La nuova politica, infatti, allinea la distribuzione delle risorse ai cinque obiettivi della "Strategia Europa 2020"¹, divenuti nuovi obiettivi dei fondi strutturali.

La proposta di regolamento generale (n. 1303/2013) della nuova politica di coesione detta undici obiettivi tematici², allineati, a loro volta, alle priorità e agli obiettivi della strategia Europa 2020. Ciascun obiettivo tematico, all'interno dei programmi attuativi, verrà declinato secondo specifiche priorità d'investimento (tra le principali inclusione sociale e occupazione).

Nel complesso, la nuova programmazione 2014-2020 non va considerata come una mera estensione della precedente fase, bensì va letta secondo una chiave del tutto differente. Tra le principali innovazioni rispetto al periodo di programmazione 2007-2013, la proposta di regolamento prevede un riordino basato sui seguenti principi di programmazione:

1. integrazione fra fondi: presume il contributo di tutti i fondi al raggiungimento degli obiettivi;

2. concentrazione tematica delle risorse: richiede di destinare la maggior parte delle risorse di un programma operativo (dal 60% all'80% a seconda del livello di sviluppo di un territorio) ad un numero ristretto di priorità all'interno di una o più aree tematiche. Questo dovrebbe ridurre il rischio di una eccessiva diluizione

¹ Gli obiettivi sono cinque: 1. Occupazione - innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni); 2. R&S - aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL dell'UE; 3. Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica - riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990; 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili; aumento del 20% dell'efficienza energetica; 4. Istruzione - riduzione dei tassi di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10%; aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria e 5. Lotta alla povertà e all'emarginazione - almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno.

² 1. Ricerca e innovazione; 2. Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC); 3. Competitività delle Piccole e Medie Imprese (PMI); 4. Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; 5. Adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi; 6. Tutela dell'ambiente ed efficienza delle risorse; 7. Trasporto sostenibile e rimozione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8. Occupazione e sostegno alla mobilità dei lavoratori; 9. Inclusione sociale e lotta alla povertà; 10. Istruzione, competenze e apprendimento permanente; 11. Potenziamento della capacità istituzionale e amministrazioni pubbliche efficienti.

degli interventi, favorendo le azioni mirate. Per la maggior parte dei paesi, Italia inclusa, significherà un totale ripensamento delle strategie di utilizzo dei fondi europei (Ministero della Coesione Territoriale, 2012);

3. riserva di risorse Fondo Sociale Europeo (FSE): destinando una quota almeno pari al 20% del FSE per ciascun paese all'obiettivo inclusione sociale e lotta alla povertà. Si vuole con ciò garantire l'equilibrio di base dell'obiettivo del fondo e della strategia Europa 2020: sviluppo economico, coesione e qualità sociale.

Numerosi altri rinnovamenti sono stati introdotti sul fronte del coordinamento delle azioni, sulla condizionalità *ex-ante* per l'indirizzo degli aiuti e l'utilizzo di strumenti finanziari appropriati e in materia di responsabilità sui risultati (definizione di obiettivi *ex-ante*, monitoraggio *in itinere* e valutazione *ex-post*). In particolare, con l'introduzione della condizionalità macroeconomica, se uno Stato membro non rispetterà le raccomandazioni europee sulla *governance* economica e sul *deficit* di bilancio, la Commissione potrà dapprima richiedere una modifica dei documenti strategici nazionali per la politica di coesione e, in seguito, sospendere i pagamenti. Molta attenzione è stata riservata anche alla semplificazione delle procedure per l'utilizzo degli investimenti.

4. Il nuovo approccio territorializzato alla politica regionale

Di particolare rilievo è l'importanza attribuita al territorio, riferimento essenziale della programmazione dei fondi strutturali. Il nuovo approccio territorializzato enfatizza il ruolo delle politiche *place-based* (Barca, 2009) laddove scegliere una scala adeguata consente di definire con maggiore efficacia i risultati attesi declinandoli in "obiettivi specifici" (cosa si vuole ottenere), "azioni da realizzare" (attraverso quali interventi concreti si intende agire) e "indicatori di valutazione degli impatti" (come osservare gli effetti delle politiche).

Definire un territorio non è solo un atto amministrativo. Individuare con precisione i confini di un intervento consente di ottenere economie di scala (aggregazione dei destinatari), di scopo (possibilità di agire contemporaneamente su obiettivi diversi con gli stessi mezzi) e generare esternalità positive (creazione, attraverso opportune modalità di azione, di condizioni favorevoli alla

realizzazione di altre politiche) (Ministero della Coesione Territoriale, 2012).

I confini dei territori degli interventi finanziabili sono quindi indipendenti dai confini amministrativi, sono endogeni al processo politico e possono cambiare nel corso del tempo (Barca, 2009). La politica di sviluppo *place-based* che ne deriva ha così lo scopo di integrare l'apporto dei fondi strutturali in azioni di sistema volte ad agire in modo coordinato e convergente su diversi fronti per la realizzazione di una strategia di sviluppo a lungo termine.

Secondo questo nuovo approccio, il territorio deve essere inteso come la naturale dimensione di riferimento della programmazione partecipata, con il coinvolgimento dei diversi attori istituzionali, degli organi di rappresentanza economica e sociale e degli attori della società civile in esso operanti.

In tal senso, i nuovi regolamenti dei fondi rafforzano l'attenzione alla dimensione territoriale proponendo due strumenti specifici e appunto di carattere territoriale: 1. il *Community-led local development* (CLLD)³ o Sviluppo locale di tipo partecipativo e 2. l'*Integrated territorial investment* o Investimento Territoriale Integrato (ITI).

Il *Community-led local development* (CLLD) è uno strumento che, secondo un approccio integrato di tipo *bottom-up*, mira ad incoraggiare il coinvolgimento delle comunità e delle organizzazioni locali sia nell'elaborazione sia nell'implementazione delle strategie di sviluppo che rispondono ad obiettivi e bisogni locali; questo deputando loro il potere decisionale affinché contribuiscano ad affrontare problemi che non possono essere risolti tramite un'azione di tipo *top-down* o in base a strategie di sviluppo elaborate ad altre differenti scale.

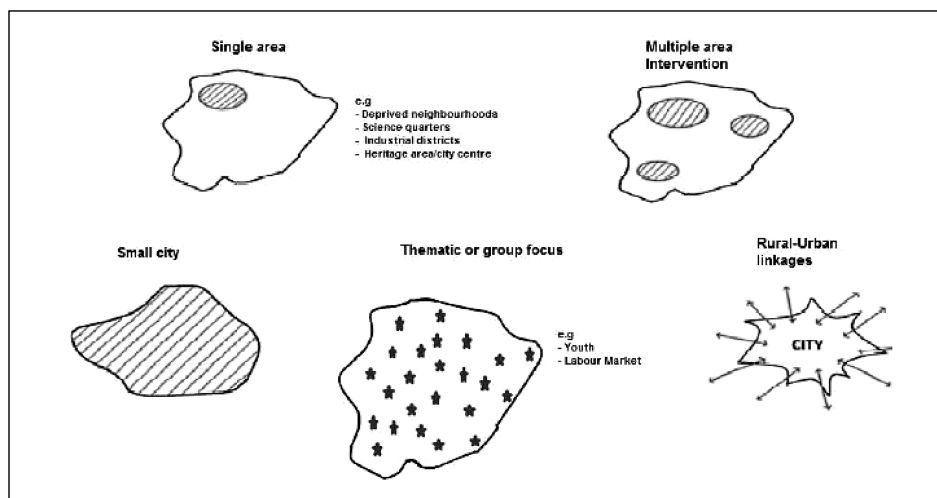
Questo strumento può essere sostenuto da più fondi strutturali, focalizza l'attenzione su territori specifici – di scala sub-regionale, non più quindi sui NUTS 2 ma sui “luoghi” (Barca, 2009) – e viene concepito e attuato da un partenariato istituito a livello locale, il GAL (Gruppo di Azione Locale), costituito da rappresentanti degli interessi socio-economici locali pubblici e privati. In particolare, dal punto di vista dell'area geografica, il CLLD può

³ Strumento che nasce dall'esperienza del progetto LEADER (in ambito rurale), dove ha dimostrato la sua efficacia per l'attuazione di politiche di sviluppo, viene oggi esteso a tutti gli altri ambiti di intervento (Commissione Europea, 2013a).

essere adottato indifferentemente per zone rurali, urbane, aree marine e costiere, ecc.

Il CLLD dovrà essere messo in atto tramite “strategie di sviluppo locale basate sull’area, integrate e multi-settoriali, concepite prendendo in considerazione le potenzialità e le esigenze locali” e dovrà apportare “caratteristiche innovative nel contesto locale, l’istituzione di una rete e, dove opportuno, la cooperazione” (Commissione Europea, 2013a, p. 6).

Fig. 1 - Possibile configurazione del CLLD in aree urbane.



Fonte: Commissione Europea, 2013a.

Il secondo strumento denominato ITI - *Integrated Territorial Investment*, il cui uso è facoltativo, permette agli Stati membri di implementare programmi operativi in modo trasversale e di attingere risorse da più fondi, o da diverse linee di finanziamento di uno stesso fondo, per assicurare la realizzazione di una strategia integrata per un territorio specifico.

Lo strumento appare dunque flessibile ma può essere utilizzato in maniera efficiente se la “specifica area geografica interessata possiede una strategia territoriale integrata e intersettoriale” (Commissione Europea, 2013b). Ad esso, infatti, è possibile ricorrere nel caso in cui una strategia di sviluppo urbano, un patto territoriale o una iniziativa locale (per qualsiasi area geografica, che non necessariamente deve corrispondere ad una unità

amministrativa), richiedano un approccio convergente, ossia che comporta investimenti da parte di più assi prioritari di uno o più programmi operativi.

Gli ITI sono dunque trasversali alle linee tematiche dei singoli strumenti di programmazione e consentono la convergenza tra un ampio insieme di azioni.

I due strumenti si differenziano in quanto, mentre nel caso del CLLD è obbligatorio adottare un approccio strettamente *bottom-up* (è il Gruppo di Azione Locale che stabilisce il contenuto della strategia di sviluppo locale e le operazioni soggette a finanziamento), un ITI è più flessibile e non implica la scelta di una specifica modalità decisionale in merito all'utilizzo dei fondi; tale processo può essere dall'alto verso il basso o viceversa, oppure una combinazione dei due. Inoltre, i due strumenti possono essere combinati e un CLLD può essere, ad esempio, una componente di una strategia urbana integrata implementata mediante un ITI. Attraverso l'utilizzo di questi nuovi strumenti dunque, sarà possibile ideare un insieme coerente di operazioni rispondenti agli obiettivi e ai bisogni locali.

Il connubio tra integrazione e territorialità, l'attenzione rivolta ai bisogni e alle potenzialità locali ed endogene, gli aspetti legati alla concentrazione delle risorse e alle azioni mirate a territori sub-regionali specifici, l'accento posto su strategie territoriali di sviluppo locale che adottano un approccio integrato e multisettoriale, determinano la svolta delle strategie di politica regionale e consacrano il nuovo protagonismo del territorio e della dimensione locale nella politica regionale.

5. Conclusioni

Nel corso degli anni le strategie di politica regionale sono mutate e si è assistito a una continua rivisitazione sia di obiettivi, strumenti e fondi messi a disposizione per promuovere la coesione socio-economica, sia della *governance* stessa della politica di coesione oggi di tipo multilivello e incentrata sui luoghi.

Si è passati nel tempo da una politica di solidarietà ad una strategia per l'integrazione e lo sviluppo; da forme di intervento di tipo settoriale a politiche rivolte al territorio e alla dimensione locale dello sviluppo. L'approccio compensativo è stato così surclassato da una strategia di intervento di tipo sinergico ed inte-

grato che mira oggi all'implementazione di strategie di sviluppo rispondenti ad obiettivi e bisogni locali.

In tal modo, la politica regionale mira a creare opportunità aggiuntive di sviluppo mediante una rinnovata attenzione alle risorse endogene dei territori, al fine di creare condizioni di pari opportunità di sviluppo regionale.

Creare integrazione nel rispetto delle specificità è una delle esigenze forti cui intende rispondere la nuova politica di coesione rivisitata, secondo un approccio territorializzato basato sul presupposto di fondo per cui il successo nello sviluppo territoriale può essere più efficacemente raggiunto attraverso un approccio integrato e multidimensionale. Promuovendo il ruolo centrale dei territori sin dalle fasi di programmazione degli interventi, la nuova politica di coesione ha mutato radicalmente l'approccio alla pianificazione delle strategie di sviluppo territoriale.

Sono tuttavia identificabili alcune criticità che potrebbero mettere in crisi le regioni in ritardo di sviluppo ed impedire loro di beneficiare pienamente dei nuovi interventi.

La nuova politica di coesione prevede che i territori prendano piena consapevolezza dei loro potenziali endogeni e siano già in grado di delineare strategie mediante il coinvolgimento degli attori chiave e secondo un approccio di *partnership* pubblico-privato che permetta di identificare settori e interventi più promettenti, nonché i punti deboli che ostacolano i processi di sviluppo e crescita socio-economica. Tuttavia, per alcuni territori questi rappresentano obiettivi da raggiungere, più che punti di partenza in base ai quali ideare strategie di sviluppo.

Altro nodo critico particolarmente discusso riguarda le disposizioni relative alla condizionalità di tipo macroeconomico che bloccheranno l'erogazione dei fondi ai paesi che non riusciranno a rispettare gli impegni sul risanamento dei conti pubblici. Per quanto se ne possano condividere gli scopi e gli obiettivi, soprattutto in termini di una migliore allocazione dei fondi per garantire la qualità della spesa e una maggiore concentrazione degli interventi, è indubbio che alcuni territori corrono il rischio di restare ulteriormente indietro e di essere penalizzati dal contesto macroeconomico nazionale nell'ambito del quale operano. I conti pubblici dell'Unione nel complesso ne beneficerebbero, ma tutto ciò confliggerebbe con l'obiettivo principale della politica di coesione: promuovere una crescita sostenibile ed equilibrata.

Riferimenti bibliografici

- BARCA F. (2009), Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea. Rapporto indipendente. [online] [www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20\(capitoli%201%20e%205\)_ita%2001_07_2010.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20(capitoli%201%20e%205)_ita%2001_07_2010.pdf).
- BARRO R.J., SALA-I-MARTIN X. (1991), Convergence across states and regions, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 107-182.
- BASILE R., DE NARDIS S. e GIRARDI A. (2001), Regional inequalities and cohesion policies in the European union, Documenti di Lavoro ISAE - Istituto di Studi e Analisi Economica, n. 23.
- BOLDRIN M. e CANOVA F. (2001), Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies, *Economic Policy*, 16, 32, pp. 207-252.
- COMMISSIONE EUROPEA (1996), First Report on Economic and Social Cohesion, [online] www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_en.htm.
- COMMISSIONE EUROPEA (2000), Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, Lisbona 23 e 24 marzo del 2000 (Strategia di Lisbona) [online] www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.
- COMMISSIONE EUROPEA (2001) Second Report on Economic and Social Cohesion, [online] www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_it.htm.
- COMMISSIONE EUROPEA (2010), Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Comunicazione della Commissione [online] www.ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20IT%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20IT%20version.pdf.
- COMMISSIONE EUROPEA (2012), Panorama Inforegio, Autunno 2012, n. 43, [online] www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag43/mag43_it.pdf.
- COMMISSIONE EUROPEA (2013a), Common guidance of the European Commission's Directorates-General AGRI, EMPL, MARE and REGIO on Community-Led Local Development in European Structural and Investment Funds, [online] www.ec.europa.eu/regional_policy/informing/dialog/pdf/clld_guidance_2013_04_29.pdf.
- COMMISSIONE EUROPEA (2013b), Integrated Territorial Investment, [online] www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf.
- CUADRADO ROURA J.R. (2001), Regional convergence in the European Union: From hypothesis to the actual trends, *Annals of Regional Science*, 35, pp. 333-356.

- DALL'ERBA S., LE GALLO J. (2008), Regional convergence and the impact of european structural funds 1989-1999: a spatial econometric analysis, *Papers in Regional Science*, 87, 2, pp. 219-244.
- DE LA FUENTE A., DOMENÉCH R. (1999), The redistributive effects of the EU budget: an analysis and some reflections on the Agenda 2000 negotiations, *CERP Discussion Paper*, n. 2113.
- FUJITA M., KRUGMAN P.R., VENABLES A.J. (1999), *The spatial economy: cities, regions, and international trade*, MIT Press, Cambridge, MA.
- GROSSMAN G.M. e HELPMAN E. (1991), *Innovation and growth in the global economy*. MIT Press, Cambridge, MA.
- KRUGMAN P. e VENABLES A.J. (1990), *Integration and the competitiveness of peripheral industry*, in BLISS C., BRAGA DE MACEDO J. (eds.), *Unity with diversity in the European Economy: The Community's Southern Frontier*, Cambridge University Press.
- LEONARDI R. (1998), *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- LUCAS R.E. Jr. (1988), On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, 22.
- MARTIN P. (2000), The role of public policy in the process of regional convergence, *EIB Papers*, 5, 2, pp. 69-79.
- MAURO G. (2004), *L'Unione Europea verso l'allargamento*, Franco Angeli, Milano.
- MINISTERO DELLA COESIONE TERRITORIALE (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020*, Documento di apertura del confronto al pubblico. [online] www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf.
- MOLLE W. (2007), *European cohesion policy*, Routledge, London.
- RODRÍGUEZ-POSE A. (2003), *L'Unione Europea. Economia, politica e società*, Franco Angeli, Milano.
- RODRÍGUEZ-POSE A. e FRATESI U. (2007), *Tra sviluppo e politiche sociali: l'impatto dei fondi strutturali europei nelle regioni Obiettivo 1*, in MAURO G. e RODRÍGUEZ-POSE A. (2007), *Squilibri regionali e crescita economica nell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano, pp. 101-126.
- ROMER P. (1990), Endogenous technical change, *Journal of Political Economy*, 98, 5, pp. 71-102.
- VIESTI G. e PROTA F. (2008), *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.

Summary: The territorial policies of the European Union have undergone numerous reforms over the years. They have changed from sectoral policy assistance to policies directed at territorial and local development. The original compensatory and sectoral approach has been outclassed by a strategy of intervention, while increasingly adding place-based, synergistic, integrated, and multi-sectoral forms, which today aim at development strategies to meet local objectives and needs. Combining integration and territoriality, and the attention given to the needs and potential of local and endogenous spatial strategies and local development, are just some of the features of the new Cohesion Policy for Europe.

Résumé: Les politiques territoriales de l'Union Européenne ont subi de nombreuses réformes au fil des ans. Elles sont passées de formes d'intervention de type sectoriel à des politiques de territoire et à une dimension de développement local. L'approche originelle, compensatoire et sectorielle, a été surclassée par une stratégie d'intervention de type localisé (*place-based*), synergétique, intégré et multisectoriel qui vise aujourd'hui à la mise en place de stratégies de développement qui puissent répondre à des objectifs et des besoins locaux. La combinaison de l'intégration et de la territorialité, l'attention donnée aux besoins et aux potentialités locales et endogènes, ainsi qu'aux stratégies territoriales de développement local, représentent seulement certaines des caractéristiques de la nouvelle politique de cohésion.