

## REGIONI ARRETRATE E POLITICHE COMUNITARIE

FRANCESCO LAELLA

### INTRODUZIONE

Il superamento degli squilibri regionali continua ad essere uno dei temi cruciali all'interno della definizione dell'insieme delle direttive comunitarie. Ed infatti, tale argomento domina i grandi enunciati di principio che hanno ispirato sin dall'inizio sia il preambolo del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, che l'art. 130, lettere A e E, dell'Atto Unico dove si assicura uno sviluppo armonioso della Comunità attraverso delle politiche convergenti che mirino alla coesione delle varie regioni degli Stati membri.

Tali argomentazioni, però, rischiano di essere contraddittorie sia nei contenuti che negli strumenti rispetto l'obiettivo preminente della formazione del mercato unico europeo al 1992.

La contraddittorietà consiste, infatti, non solo nel fatto che le differenziazioni non sono mai state colmate o attenuate, ma soprattutto perché le stesse appaiono sempre più una meta molto lontana dal momento che l'adesione alla CEE, nel 1986, di Spagna e Portogallo, ha ulteriormente aggravato tali squilibri, i quali sono proiettati ad un ulteriore peggioramento con la imminente apertura dei mercati.

Nel prosieguo, alle valutazioni iniziali sulle compatibilità generali delle politiche comunitarie, farà seguito l'analisi degli andamenti degli squilibri regionali in Europa. L'approfondimento di questo ultimo argomento, in particolare, consentirà di verificare come la costruzione «pilotata» dell'indicatore di squilibrio permette, in effetti, non solo letture non realistiche delle varie realtà regionali, ma soprattutto la predisposizione

di interventi scarsamente coerenti nei contenuti e nella direzione delle singole politiche.

### 1. LE COMPATIBILITÀ GENERALI

Non è infrequente per l'economista riscontrare nell'analisi economica casi in cui il calcolo individuale non corrisponde al calcolo sociale <sup>(1)</sup>. E più specificatamente, verificare dei casi in cui si tenta di rimuovere dal calcolo complessivo dei costi e dei benefici valori che per loro natura sono difficilmente misurabili in termini strettamente economici dato che i loro contenuti rimandano a principi di equità, giustizia, sicurezza sociale, ecc. <sup>(2)</sup>.

Se a ciò si aggiunge la possibilità che l'aggregato oggetto di studio sia strategicamente proposto proprio per la sua natura strettamente economica (v. CEE), si può pervenire, inoltre, alla verifica di congruità di politiche economiche che rischiano di non considerare tra gli stessi obiettivi proprio quelli della distribuzione e della equità che sono alla base di ogni società modernamente organizzata.

Quest'ultima ipotesi, che può sembrare paradossale, racchiude, in realtà, un tema estremamente complesso ed attuale avente per contenuto le norme fondamentali che regolano la Comunità Economica Europea e per obiettivo strategico la formazione del mercato unico interno al 1992 <sup>(3)</sup>.

La complessità, o se si vuole la contraddizione insita in tale problema, scaturisce proprio dal fatto che la natura ed i contenuti delle regole che sovrintendono la nascita e lo sviluppo della Europa Comunitaria riguardano un campo

---

<sup>(1)</sup> Pur nella vastità della letteratura che si occupa di tale argomento, è sempre utile confrontare CARRÉ (1956).

<sup>(2)</sup> Anche se tale questione rimanda a temi più generali che toccano gli stessi contenuti della «scienza economica» e la «crisi» che per alcuni versi la stessa sta attraversando, il riferimento nella fattispecie è rivolto particolarmente alla capacità della «politica economica» di incorporare obiettivi che presuppongono valutazioni e scelte non facilmente quantificabili in termini economici. Su tale argomento cfr. GEORGESCU ROEGEN (1973), RUFFOLO (1985).

<sup>(3)</sup> Per la comprensione del dibattito attorno a tale argomento si confronti il Rapporto ALBERT-BALL (1983) e il Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo (1985).

d'azione strettamente economico per cui la Comunità «...a differenza di altri sistemi che sono politicamente più completi, non ha responsabilità della produzione di beni pubblici essenziali quali la difesa, la giustizia e la sicurezza sociale; di conseguenza le controversie di tipo distributivo divengono più acute, proprio perché i partecipanti sono indotti a ricercare un equilibrio tra costi e benefici secondo una visione più angusta di quella che opera nei sistemi economici completi» (4).

Da qui la spiegazione di una sorta di biforcazione implicita nei contenuti delle politiche comunitarie proiettate da un lato a perseguire obiettivi di efficienza e stabilità all'interno dei vari sistemi economici degli Stati membri, dall'altro a proclamare istanze pressanti di tipo distributivo che tendono a definire misure compensative a fronte di processi di ulteriore marginalizzazione delle aree più deboli della stessa Comunità.

La natura e lo spessore della prima direzione, però, è completamente diversa dalla seconda, rendendo quest'ultima più debole e contraddittoria. E ciò perché, come si affermava in precedenza, i cardini fondamentali su cui si regge la Comunità attraverso il Trattato di Roma e la sua riforma operata tramite l'Atto Unico di Milano del 1985, hanno come presupposto fondamentale motivazioni di ordine strettamente economico che trovano la loro massima espressione proprio nella formazione di un mercato unico al 1992. Tant'è che in un apposito Libro Bianco vengono prefigurate ed incoraggiate circa trecento misure per «liberare» definitivamente le risorse umane e materiali all'interno del più grande mercato comunitario (5).

Da qui l'enfasi nell'evidenziare, nell'ormai noto «rapporto Cecchini», il «costo della non Europa», allorché vengono puntualmente misurati ed asaltati tutti i vantaggi derivanti dal mercato unico senza fare minimamente cenno ai possibili squilibri che contestualmente gli esperti e le stesse proiezioni ufficiali della Comunità danno tendenzialmente in crescita (6).

(4) Cfr. PADOA-SCHIOPPA (1987), p. 17.

(5) Si veda il Libro Bianco della Commissione, cit.

(6) È una filosofia neo-liberita quella che si evince dal «Rapporto CECCHINI», anche se, probabilmente, lo stesso gruppo di lavoro non ha avuto tra le proprie finalità, anche, quello di occuparsi dei «costi» allocativi delle risorse in Europa. Vedi CECCHINI *et al.* (1988).

Essendo, quindi, le motivazioni generali, le stesse che orientano le grandi scelte della Comunità, tese alla salvaguardia del «mercato», ed, implicitamente, dirette a tutelare l'efficienza della parte «centrale» del sistema economico europeo, ne deriva che le politiche regionali hanno di fatto un ruolo residuale nella loro capacità riequilibratrice, dati anche i limiti di bilancio che ad esse sono collegati (7).

Per cui, allo stato delle cose, mancando una qualche forma di integrazione politica degli Stati Europei, che individui obiettivi sociali e riassorba strategicamente (così come avviene negli Stati nazionali) le distorsioni allocative del mercato, ed attenui i possibili conflitti sociali (v. politiche del lavoro, fisco, sicurezza sociale, ecc.), ne deriva che lo stesso obiettivo di riforma previsto dall'Atto Unico relativamente al «rafforzamento della coesione economica e sociale», rappresenta, in effetti, un «second best» rispetto l'obiettivo strategicamente dominante ed istituzionalmente coerente del «mercato unico».

## 2. MISURE E SQUILIBRI REGIONALI

2.1. *La «costruzione» dell'indicatore sintetico.* Già l'osservazione della composizione del Bilancio Comunitario può contribuire a spiegare alcune incongruenze insite nei livelli e nelle modalità di utilizzo delle varie politiche regionali (8). È necessario però che le stesse vengano qualificate ulteriormente con la specificazione dei contenuti che stanno alla base di tali politiche senza dei quali non si spiegherebbero le contraddizioni che tenderebbero a mantenere elevati gli squilibri strutturali tra le varie regioni d'Europa. Anche se prima di fare ciò, è opportuno definire il sistema di misure che sta alla base delle procedure di accesso al FERS.

È questo un problema annoso che era già presente alla data della modificazione del sistema di distribuzione degli stanziamenti FERS dal criterio delle «quote» a quello delle

(7) Sulla congruità tra finalità delle politiche CEE e i limiti di bilancio, cfr. PADOA-SCHIOPPA (1987), p. 33.

(8) Cfr. XXI Relazione Generale sulle Attività delle Comunità Europee, p. 53 e segg. Sull'argomento si veda anche CESARETTI-TORQUATI (1988).

«forcelle» (°). Infatti, ancor prima che entrasse in vigore la riforma dei sistemi di erogazione dei fondi del FERS nel 1984, era estremamente controverso l'uso dell'indicatore sintetico di squilibrio in quanto questo, per la «sezione in quota» (che tra l'altro copriva il 95 % degli stanziamenti FERS), si basava su un doppio indice rappresentato per una parte dalla media semplice del PIL pro-capite (a prezzi e tassi di Cambio correnti), e per l'altra dal saggio di disoccupazione di lungo periodo (disoccupato per più di sei mesi).

L'impiego di tale indicatore presentava consistenti dosi di ambiguità in quanto, se da un lato limitava gli interventi alle sole regioni che fossero al di sotto di una certa quota (75 %) della media del PIL comunitario pro-capite, dall'altro faceva rientrare numerose altre regioni, con gravi problemi correnti di declino industriale, attraverso l'altra metà dell'indicatore che si basava sul saggio di disoccupazione.

In tale senso, la politica regionale veniva completamente «annacquata» dato che alla sezione «in quota» di fatto potevano accedere un po' tutti gli Stati della Comunità che presentassero problemi di declino industriale e conseguente aumento della disoccupazione. Ma proprio in questo andava individuata la perdita di significato delle politiche regionali, che dagli intendimenti originari di selezione degli interventi alle regioni che presentano forti ritardi strutturali nella marcia verso lo sviluppo, via via venivano interessati paesi e regioni che, pur presentando problemi strutturali anche gravi, certamente non possono essere considerati «sottosviluppati». Le regioni industriali della Francia nord-orientale, del Belgio, della Scozia Orientale, dell'Inghilterra del Nord-Est e Nord-Ovest non possono essere trattati alla stessa tregua del Mezzogiorno, dell'Irlanda, delle regioni greche rurali, di quelle spagnole e portoghesi.

Per sopperire a tali incongruenze nel novembre del 1981 la Commissione Europea aveva presentato un prospetto per la riforma del FERS centrata sulla qualificazione degli inter-

---

(°) Si veda la discussione contenuta in WABE-EVERSLEY e DESPICHT (1983).

venti alle sole aree che presentavano «ritardi» strutturali rispetto le regioni più sviluppate della Comunità <sup>(10)</sup>.

Di fatto, se si escludono le enunciazioni di principio contenute nell'Atto Unico, la riforma del FERS che ne è seguita, col sistema delle «forcelle», continua ad ammettere, tutti gli Stati membri anche se con quote differenziate.

E ciò, perché, tralasciando la valutazione delle scelte di ordine politico, a tutt'oggi, la selezione degli interventi si basa su un «indicatore di squilibrio sintetico» più evoluto, che continua a mantenere, però, la doppia anima basata sul PIL e sulla disoccupazione <sup>(11)</sup>.

Intanto, la costruzione dell'indice avviene in due fasi che hanno per contenuto gli scostamenti delle varie regioni rispettivamente dalle medie nazionali e comunitarie le quali vengono poste uguali a 100. Indicando nello stesso ordine con Zr e Zp le succitate fasi, l'indice sintetico è così espresso:

$$Z = Zr \times Zp/100$$

Le variabili di cui si compongono gli indici intermedi Zr e Zp sono le seguenti: a — PIL procapite espresso in PPA; b — PIL per occupato espresso in ECU; c — tasso di disoccupazione «aggiustato» (comprendente la disoccupazione e la sotto occupazione agricola); d — il fabbisogno di nuovi impieghi al 1990. Pertanto l'indicatore sintetico si compone di quattro elementi:

a — per i risultati economici della regione (peso =  $W_{1,2} = 50\%$ ):

$W_1 = 25\%$  per il PIL pro-capite;

$W_2 = 25\%$  per il PIL per occupato;

b — per il mercato del lavoro della regione (peso =  $W_{3,4} = 50\%$ ):

$W_3 = 40\%$  per il tasso di disoccupazione «aggiustato»;

$W_4 = 10\%$  per il fabbisogno di nuovi impieghi al 1990.

<sup>(10)</sup> Si confronti la proposta del Consiglio Europeo n. 724/25 del 1981 contenente norme sulla regolamentazione del FERS.

<sup>(11)</sup> Per la costruzione dell'indice si confronti la Terza Relazione Periodica sulla situazione socio-economica e sullo sviluppo delle regioni della Comunità, 1987, pp. 53-55 e quanto sostenuto da MAGNIFICO (1985), pp. 55 e segg.

Sulla base di tale indicatore sintetico di squilibrio, viste le finalità del FERS orientate al recupero dei ritardi strutturali delle regioni meno sviluppate della Comunità, su tale strumento di analisi è possibile evidenziare quanto segue:

1 — mantiene, nella sostanza, la struttura che aveva prima della riforma;

2 — assegna eccessivo significato (peso) al PIL;

3 — il tasso di disoccupazione «Aggiustato» favorisce i mercati del lavoro più «trasparenti» e «dinamici»;

4 — le fasce di aggregazione dell'indice sono scarsamente orientate a cogliere l'arretratezza;

5 — l'indicatore non contiene variabili di struttura né di ordine qualitativo, né funzionale.

Per quanto attiene il primo aspetto, occorre precisare che l'indicatore «riformato» ha incorporato alcune modifiche relativamente: 1) alla serie del PIL che adesso viene espresso in parità di potere d'acquisto; 2) al saggio di disoccupazione che si presenta corretto ed integrato sia per l'inserimento della sottoccupazione agricola, che per l'adattamento del saggio di disoccupazione in «senso stretto» e delle forme di disoccupazione «passiva» e a «tempo parziale» (12). E ciononostante, pur se perfezionato come strumento analitico, mantiene al proprio interno il compromesso della doppia misura che permette alle regioni industriali in declino di rientrare tra i destinatari dei fondi FERS anche se in termini di PIL non ne avrebbero avuto diritto in quanto mediamente presentano scarti nei valori minimi superiori al 40/50% rispetto gli stessi valori delle regioni meno sviluppate (Tab. 1).

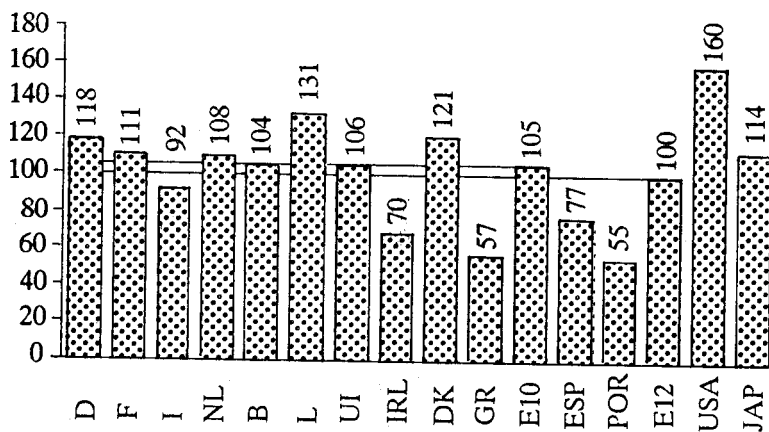
Senza contare, poi, che alla stessa misura del PIL si assegna un significato eccessivo quale discriminante per l'accesso ai fondi. Dal momento che è sempre possibile ottenere variazioni positive consistenti nel PIL delle regioni arretrate senza che si verifichino crescite reali nel sistema produttivo delle stesse aree (13).

Non solo, quindi, non è verificabile la relazione keynesiana tra variazione della domanda aggregata, diminuzione della

(12) Cfr. Terza Relazione Periodica..., cit., pp. 39-117.

(13) Si veda al proposito la ricerca SVIMEZ condotta da «NOMISMA» e citata a p. 13 del Rapporto 1988 sull'Economia del Mezzogiorno. Su tale argomento si confronti, anche, LAELLA (1987).

Prodotto Interno Lordo procapite  
(a parità di potere di acquisto: 1985; EUR 12 = 100)



Tassi di disoccupazione 1986 <sup>(1)</sup>  
(EUR 12 = 10,8 %)

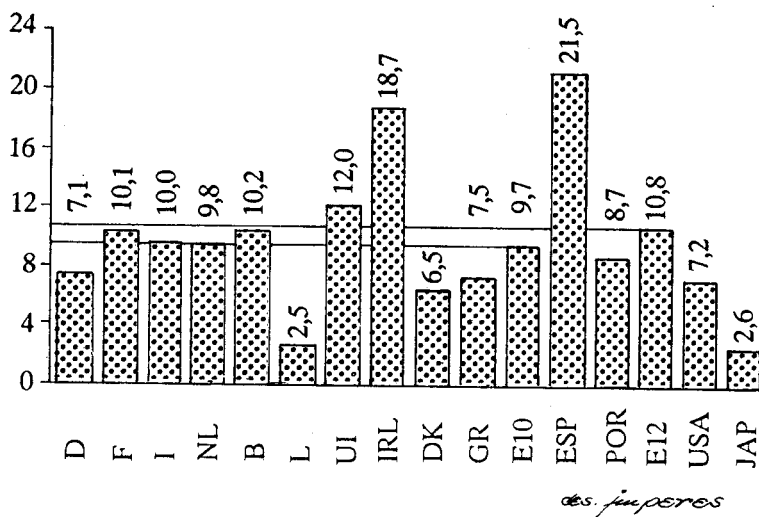


TABELLA 1

<sup>(1)</sup> Dati comparabili, desunti da un sondaggio della forza di lavoro effettuato agli inizi del 1986.



disoccupazione e crescita delle componenti reali dell'economia, ma può verificarsi il caso estremo in cui la variazione positiva del PIL faccia rientrare le regioni arretrate in classi di reddito mediamente superiori, che di fatto potrebbero farle escludere dal meccanismo di accesso al FERS.

Per quanto riguarda il punto tre, si vuole mettere in evidenza come, il saggio di disoccupazione «aggiustato», da un lato favorisce la costruzione dei saggi di disoccupazione nelle regioni industrializzate in declino, dall'altro sottostima la disoccupazione agricola. E ciò perché, c'è da attendersi una pronta risposta del disoccupato urbano agli aggiornamenti delle liste di collocamento più di quanto non lo sia l'aggiornamento della sottoccupazione agricola. Il lavoratore agricolo è difficilmente individuabile, oppure non si interessa della propria posizione formale, tanto è che l'indagine campionaria portata avanti in sede Comunitaria per la costruzione del relativo indice, fa riferimento solo ai capi delle piccole aziende agricole (14). Mentre il disoccupato urbano è una componente attiva della società ed in quanto tale, è relativamente più facile considerarne la presenza.

Per quanto riguarda, poi, le fasce di aggregazione degli indici ai fini delle rappresentazioni grafiche, c'è da osservare un eccessivo addensamento degli indicatori nelle fasce prossime alla media europea. Per cui nel mentre è possibile individuare tre-quattro classi attorno al valore medio (su uno scarto compreso tra il 20-25%), dopo tale quota si passa a considerare solo le regioni rispettivamente tra quelle «ricche» o quelle «povere»: con il rischio di vedere racchiusa nella stessa fascia dei «poveri» la Calabria e l'Inghilterra del Nord-Est.

Un'ultima notazione, infine, sulla mancanza di indicatori di struttura all'interno dell'«indice sintetico». È questo, probabilmente, l'argomento più rilevante che differenzia e definisce gli squilibri in Europa. La quantità, la qualità e la funzionalità dell'insieme delle infrastrutture è talmente rilevante da un punto di vista economico tanto da fare ritenere che una eventuale mancanza o deficienza condiziona pesantemente lo svi-

---

(14) Cfr. la Terza Relazione Periodica..., cit. pp. 39 e segg.

luppo di un'area e nello stesso tempo la caratterizza <sup>(15)</sup>. Le ricerche condotte in Europa dal gruppo di lavoro coordinato da Bihel, hanno certamente contribuito a fare una certa chiarezza su tale questione, anche se le stesse ricerche e gli indicatori di infrastrutture risentono non poco della mancanza della definizione della qualità e della funzionalità delle stesse <sup>(16)</sup>.

Infatti, non tenendo presente tali elementi si può giungere a delle evidenti contraddizioni per cui una regione che presenta un numero elevato di posti letto in ospedale rispetto la popolazione, può verificare nel contempo la fuga della stesse verso regioni provviste di centri specialistici e di personale altamente qualificato <sup>(17)</sup>. Pertanto, sarebbe auspicabile che l'indice sintetico di squilibrio comunitario racchiudesse anche indicatori parziali di dotazione di infrastrutture, anche perchè, poi, le stesse politiche comunitarie nella loro attuazioni per «programmi» fanno leva proprio sulla costruzione delle infrastrutture e delle reti di servizio quale preconditione per avviare lo sviluppo nelle regioni più arretrate.

2.2. *L'andamento degli squilibri.* Esiste, ormai, una tendenza, sufficientemente consolidata, ad utilizzare a livello internazionale quale misura del prodotto e della produttività quella basata sulla parità dei poteri d'acquisto <sup>(18)</sup>. Questa, infatti, presenta distorsioni minime rispetto le altre misure «disponibili» per confrontare valori espressi in valute differenti, poiché permette di tenere conto dei movimenti dei prezzi relativi tra paesi e del potere d'acquisto reale delle valute nazionali. E a tale misura, tra l'altro, si rifà la Commissione delle Comunità Europee nel valutare lo sviluppo delle disparità tra gli stati membri e tra le differenti regioni della Comunità <sup>(19)</sup>. Per cui il coefficiente di variazione del PIL per abitante e per persona occupata equivale alla variazione standard dei PIL

---

<sup>(15)</sup> Sull'argomento vedi LATELLA (1988a) e le misure di produttività degli investimenti contenuti in PADOA-SCHIOPPA (1987), pp. 269 e segg.

<sup>(16)</sup> Sui contenuti e sui risultati di tali ricerche si veda BIEHL *et al.* (1982).

<sup>(17)</sup> Vedi LATELLA (1988a), paragrafi 3.2 e 3.3.

<sup>(18)</sup> Una discussione ragionata su tale argomento si ritrova in CAMAGNI-CAPPELLIN (1984), pp. 131-133.

<sup>(19)</sup> Cfr. Terza Relazione Periodica..., cit., pp. 55 e segg.

nazionali e regionali per abitante e per persona occupata, a parità di potere d'acquisto, in percentuale alla media comunitaria. Mentre per quanto concerne le disparità di sviluppo occupazionali viene impiegato un indice della variazione standard ponderata in rapporto ai volumi regionali di occupazione (Tab. 2).

Utilizzando, pertanto, le stime offerte dalla Commissione dal 1960 al 1985 è possibile pervenire a delle valutazioni significative sia dei livelli che delle tendenze degli squilibri tra paesi e tra regioni della Comunità allargata <sup>(20)</sup>.

Questi ultimi, intanto, presentano ancora delle marcate disparità che non accennano a diminuire. Il raddoppio del numero degli Stati membri da 6 a 12 in tredici anni, ha comportato dei significativi cambiamenti e delle differenziazioni nelle «performances» degli stessi nell'ultimo decennio, che si possono evidenziare nella eterogeneità dei tassi di disoccupazione, nei tassi di inflazione e nei disavanzi delle partite correnti della bilancia dei pagamenti superiori alla media. Inoltre, ad ognuno dei tre allargamenti attuati a partire dal 1973, ora l'uno l'altro dei nuovi Stati membri ha preso l'ultimo posto nella graduatoria del reddito (v. Tab. 1).

Con l'allargamento ultimo della Comunità a Spagna e Portogallo, poi, il numero delle persone occupate ed il volume della produzione sono cresciute del 12-13 %, a fronte della crescita della popolazione del 18 %, dei disoccupati del 30 % e dei lavoratori agricoli del 36 %. Contemporaneamente, nel mentre è raddoppiato il peso delle regioni meno sviluppate la cui popolazione rappresenta un quinto circa dell'intera Comunità, il PIL pro-capite delle stesse raggiunge appena il 60 % della media comunitaria (v. Tab. 1).

L'ampiezza del divario nel 1986 è verificata, poi, dalla dispersione dei valori relativi alla produttività e alla disoccupazione. La prima presenta una dispersione con un campo compreso tra 1 e 2,8 ad indicazione che l'entrata della Spagna e del Portogallo ha ampliato la forcilla indicativa dell'efficienza economica di circa un terzo. Il tasso di disoccupazione, in seguito all'ultimo ampliamento, inoltre, presenta delle forti disparità con un massimo del 22 % medio nel caso spagnolo ed alcune

<sup>(20)</sup> *Ibidem.*

punte del 27 % in numerose regioni della Spagna, Irlanda, Regno Unito ed Italia Meridionale (vedi Terza Relazione, cit.).

I livelli dei valori di tali indicatori, d'altronde, sono il risultato di tendenze di più lungo periodo entro cui si possono individuare due distinte fasi: la prima dal 1960 al 1975, la seconda dal 1974 al 1985 (Tab. 2 e 3).

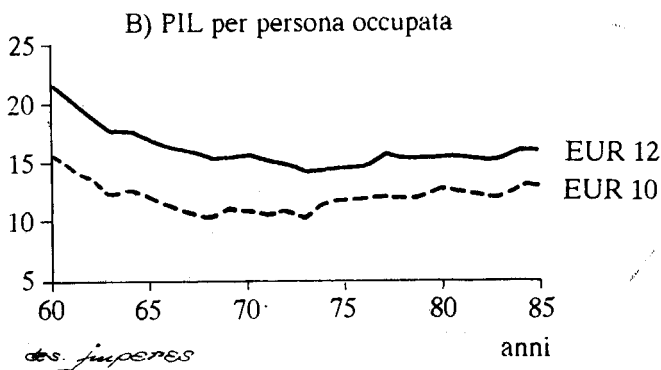
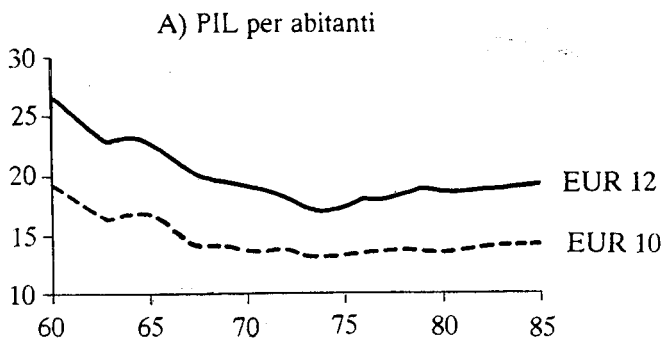
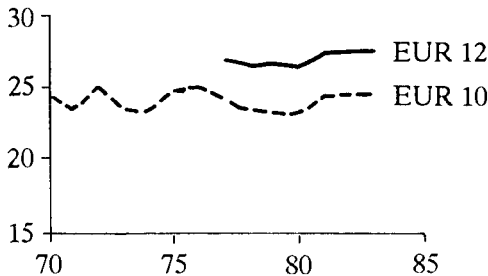


TABELLA 2

Sviluppo delle disparità tra gli Stati membri (\*)

(\*) Coefficiente di variazione = variazione standard dei PIL nazionali per abitante e per persona occupata a parità di potere d'acquisto in % della media comunitaria.

## A) PIL per abitanti



## B) PIL per persona occupata

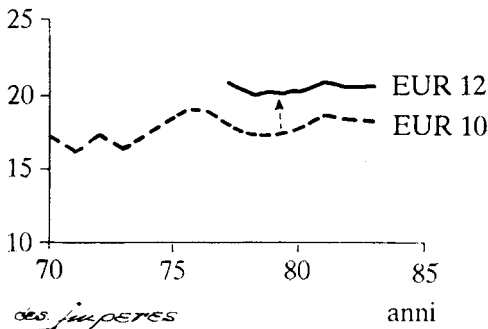


TABELLA 3

Sviluppo delle disparità tra le regioni della Comunità <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> Coefficiente di variazione = variazione standard dei PIL nazionali per abitante e per persona occupata a parità di potere d'acquisto in % della media comunitaria.

Fonte: Commissione delle Comunità.

Per quanto concerne l'andamento degli squilibri tra gli Stati membri relativi al PIL per abitante e per persona occupata, è possibile individuare, infatti, nel primo periodo una netta convergenza del prodotto sia per abitante che per occupato fino ad ottenere una riduzione di un terzo, al 1973, rispetto

al livello originari di partenza. Con il 1974, poi, incomincia un lento ma inarrestabile processo di aumento delle differenziazioni tanto da raggiungere al 1985 gli stessi livelli di squilibrio del 1970.

A partire dal 1973, l'interruzione del processo di convergenza, è stato aggravato, poi dal fatto che negli anni '70 si è verificata una accelerazione dell'incremento demografico nei paesi che presentavano ritardi più marcati nello sviluppo (Spagna, Italia Meridionale, Grecia, Portogallo, Irlanda), proprio mentre gli altri paesi ad economia avanzata avevano già iniziato un processo di declino nelle variazioni demografiche. Pertanto, tenendo conto delle divergenze attuali e prevedibile di incremento demografico, per realizzare un processo di convergenza del PIL per abitante di intensità pari a quello registrato negli anni '60, occorrerebbe che nei prossimi anni la produzione annua aumenti, nei paesi in ritardo nello sviluppo, ad un ritmo di circa due punti percentuali in più rispetto agli altri paesi. E ciò tenendo presente negli anni '60 il processo di convergenza tra gli Stati è potuto avvenire non solo per la rapida crescita del PIL, ma anche per i bassi livelli di disoccupazione, per i contenuti livelli di inflazione ed un sistema di cambi relativamente stabile.

Per quanto riguarda, poi, l'andamento regionale degli squilibri del PIL per abitante e per persona occupata, si possono distinguere, per grandi linee, gli stessi periodi di convergenza reale e di aumento degli squilibri già riscontrati seguendo l'andamento degli indicatori tra Stati.

Anche per le regioni, quindi, il PIL pro-capite e per occupato, ha manifestato andamenti convergenti fino al 1973 presentando, poi, sviluppi tendenzialmente divergenti nel periodo successivo al 1974 <sup>(21)</sup>.

A partire da tale data, infatti, si osserva una crescita limitata, mentre le recessioni a livello nazionale e comunitario hanno portato ad una interruzione durevole del processo di convergenza (Tab. 3). Tale processo, però, pur avendo dominato nel periodo precedente, tanto da fare ridurre sensibilmente gli squilibri in termini di PIL tra Stati e tra regioni, non era

---

(21) Per la spiegazione degli squilibri a livello regionale in Europa si confrontino gli studi di MOLLE *et al.* (1980) e CAMAGNI-CAPPELLIN (1984).

tanto dovuto ad una rincorsa qualitativa e quantitativa nelle tecniche produttive e nei volumi reali dei flussi dei beni, quanto nella diminuzione forzata del denominatore del PIL per occupato, causata da forti correnti migratorie che hanno caratterizzato gli anni '60.

Per cui l'andamento della produttività e la diminuzione del tasso di disoccupazione non sono stati frutto di trasformazioni reali delle strutture economiche più arretrate, quanto di un alleggerimento dell'offerta di forza lavoro che ha fatto crescere il coefficiente della produttività per via dell'aumentato flusso migratorio. Tanto è, che nel decennio successivo, esaurite le correnti migratorie ed in presenza di tassi di crescita del PIL molto più modesti, i processi di differenziazioni sono riapparsi nella loro dimensione reale, abbattendo quelle illusioni fondate su indicatori statistici eccessivamente semplici e grossolani, nonostante che su di essi si era basata, per grande parte, la politica regionale.

Tali argomentazioni, d'altronde, sono ulteriormente suffragate dall'andamento dei tassi di disoccupazione tra Stati e regioni, la cui evoluzione segue i grandi avvenimenti intercorsi nei due decenni considerati.

Infatti, esauriti i flussi migratori, a partire dagli anni '70 si ha un aumento tendenziale dei tassi di disoccupazione tra i paesi membri della Comunità, mentre incominciano a crescere gli stessi indicatori ai fini della lettura delle disparità regionali. E ciò perché con la crisi petrolifera non solo diminuiva il tasso di sviluppo, ma si prendeva coscienza che i sistemi economici erano già da tempo interessati a profondi fenomeni di ristrutturazione e riconversione dei processi produttivi che avrebbero sconvolto i tradizionali rapporti tra capitale e lavoro tanto è che il tasso di disoccupazione dell'intera Comunità raddoppia, tra il 1973 e il 1979, passando dal 2,5 % al 5,5 % per poi raddoppiare negli anni ottanta tanto da raggiungere l'11 % nel 1985.

L'intensità e la qualità del fenomeno delle modificazioni strutturali, si è caratterizzata non solo per le modalità con cui ha trasformato il contenuto del «capitale» rendendolo più «intelligente» e «leggero», bensì anche per la composizione che è andato assumendo il mercato del lavoro, sia nella sua organizzazione temporale (contratti di lavoro e part-time) che nelle sue componenti maschili e femminili, vedendo prendere il

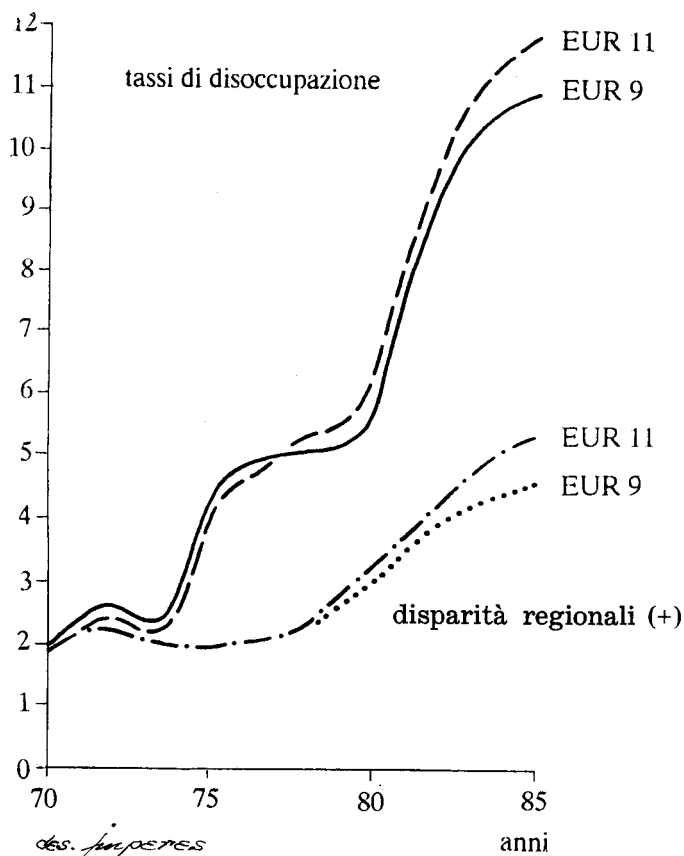


TABELLA 4

## Sviluppo della disoccupazione nella Comunità

(+) Variazione standard ponderata in rapporto ai volumi regionali di occupazione.

Nota: *dati ricavati dalle statistiche sui disoccupati registrati. Non sono compresi i dati della Grecia, poiché le statistiche di questo paese sui disoccupati non si prestano a questo tipo di analisi.*

Fonte: Commissione delle Comunità.



sopravvento di quest'ultima rispetto ai primi e presentando uno slittamento medio verso l'alto relativamente ai contenuti qualitativi della stessa offerta del lavoro (cultura, capacità di progettazione, elasticità, ecc.).

In seguito a tali andamenti generali, pertanto, è aumentata anche la disparità, nei tassi di disoccupazione, tra le varie regioni degli Stati membri. Tanto è che il livello delle 25 regioni con il più basso numero di disoccupati è salito, tra il 1985 e il 1986, del 2,5 % al 6,5 %, mentre il livello delle regioni con il più alto numero di disoccupati è passato, nello stesso periodo, del 8 % al 21 % (vedi Terza Relazione Periodica).

Anche se tale fenomeno ha colpito non solo le regioni meno sviluppate della Spagna, del Portogallo, del Mezzogiorno, della Grecia e dell'Irlanda, bensì anche quelle a più alto tasso di sviluppo e a più elevata produttività, quali alcune aree del Regno Unito, dei Paesi Bassi e della Danimarca (le cosiddette regioni in declino), i cui connotati sono da additare ai processi di trasformazione industriale che hanno interessato quelle regioni a più antica industrializzazione. Per cui, mentre nelle regioni arretrate dell'Europa mediterranea, lo sviluppo dell'occupazione non è stato affatto sufficiente ad assorbire una offerta di lavoro in rapido aumento, specie per l'ingresso dei giovani e delle donne che si sono via via affacciati sul mercato del lavoro e per la caduta dei flussi migratori, nelle regioni a reddito più elevato e di antica industrializzazione non è tanto l'offerta la variabile che ha squilibrato il mercato, bensì la domanda di lavoro che è drasticamente crollata in seguito ai profondi processi di ristrutturazione e riconversione che hanno interessato antiche aree industriali d'Europa.

2.3. *La spiegazione degli squilibri: convergenze nominali e squilibri reali.* Sia dalla lettura dei dati sugli squilibri regionali proposti nei rapporti della Commissione, che in altri studi precedenti sull'argomento, si trarrebbe la conclusione della individuazione di due netti periodi (1960-1973, 1974-1985), le cui tendenze sono marcatamente differenti, dato che il primo è

orientato verso la «convergenza» ed il secondo mostra chiari ed inarrestabili segni di ripresa delle «divergenze» (22).

Neppure l'estensore dei rapporti ufficiali comunitari, però, si fa sorprendere dall'andamento delle disparità negli anni '60, dato che nella Relazione sulla situazione socioeconomica e sullo sviluppo delle regioni della Comunità, si precisa che il processo di convergenza di quegli anni va spiegato in gran parte dalla emigrazione della popolazione e non già da differenze nei tassi di sviluppo regionale (23).

Per cui ci sarebbe da sospettare che le disparità regionali non siano mai venute meno e, addirittura, esse siano man mano cresciute in seguito ad ogni allargamento della Comunità.

Probabilmente, però, tale ipotesi resterebbe una semplice illazione se non si cercasse di capire quali sono i fattori reali che spingono verso la disparità, sgombrando così un po' il campo dagli «abbagli» nominalistici degli indicatori contabili che spesso sono incapaci di spiegare le differenze strutturali tra differenti realtà regionali.

In linea di principio ed in assenza della storicizzazione dei processi produttivi è corretto sostenere che lo sviluppo regionale dipende dalla diversa composizione qualitativa e quantitativa delle risorse disponibili, dal loro uso, e dalla loro diversa produttività, che è funzione a sua volta del grado di ottimizzazione nella combinazione delle stesse risorse.

Le teorie tradizionali hanno, di volta in volta, contraddetto una tale impostazione cercando di sopperire alle varie deficienze nella composizione delle risorse e nel loro uso produttivo, attraverso l'ipotesi basata sul ruolo dei flussi interregionali delle risorse produttive, come capitale e lavoro, o sul ruolo giocato dalle decisioni localizzative di grandi imprese interregionali, e se non addirittura puntando sulle variazioni positive delle componenti della domanda aggregata orientata dall'interno (24).

(22) Su tale argomento c'è sostanziale accordo tra gli studiosi. Si veda pertanto, la Terza Relazione Periodica..., cit., e gli studi di MOLLE *et al.* (1980), CAMAGNI-CAPPELLIN (1984), MAGNIFICO (1985).

(23) Cfr. Terza Relazione Periodica..., cit., p. 60.

(24) Su tali questioni si veda l'impostazione classica della LUTZ applicata al caso italiano (1958). Per le ipotesi di matrice keynesiana si cfr.

Numerose sono state le critiche mosse a tale impostazione, ormai consegnate alla storia dello sviluppo, che si possono riassumere nella idea che allo stato della ricerca, rilevante appare non tanto il processo di scelta della migliore localizzazione da parte delle singole attività produttive, nè gli stimoli alle varie componenti della domanda, quanto piuttosto il processo di adozione di attività produttive più appropriate per le singole aree <sup>(25)</sup>. E questo dipende, in presenza di risorse relativamente fisse che caratterizzano la qualità della forza lavoro, il livello delle tecniche produttive, l'organizzazione e l'efficienza delle strutture sociali ed istituzionali, da un processo implicito (endogeno) del sistema produttivo locale ad impiegare in modo completo ed efficiente le risorse localmente disponibili in un rapporto di interazione e scambio a livello internazionale ed interregionale. Ma proprio tale approccio, che sembra essere dominante ed esaustivo della interpretazione dello sviluppo delle regioni mature, o avviate verso la maturità in Europa, si scontra in effetti con la capacità reale a fornire spiegazioni esaurienti della persistenza degli squilibri territoriali.

La presenza e la crescita di tali disparità rappresenta una sfida lanciata agli addetti ai lavori, che non possono nascondersi né dietro discutibili indicatori statistici, né dietro costrutti teorici storicamente determinati incapaci di spiegare realtà completamente diverse: anche se, spesso, i primi sono le naturali espressioni dei secondi.

Infatti, per quanto concerne le misure di squilibrio, come si è già messo in evidenza in precedenza, tra gli indicatori più usati nella letteratura vi è certamente quello della produttività del lavoro espresso in parità di potere d'acquisto. Ma tale indicatore, al di là della bontà dei dati, della loro comparabilità ed omogeneità, risente proprio di un limite che è intrinseco al modello teorico che ne sta alla base. Vale a dire della assunzione che al crescere del tasso di sviluppo e dell'insieme delle componenti di domanda aggregata si crei un effetto di trascinamento anche sulla componente occupazionale nel suo complesso.

---

RICHARDSON (1969), mentre per la verifica del ruolo giocato dalle grandi imprese si veda HOLLAND (1976).

<sup>(25)</sup> Cfr. MOMIGLIANO (1984), p. 46.

Per cui c'è da attendersi, comunque, che all'interno di una ricomposizione settoriale della forza lavoro, il saldo finale, al variare della domanda, sia positivo. Ed è quello che mentre normalmente si riscontra nelle aree sviluppate, non si riesce ad individuare nelle regioni di tipo arretrate, per cui al crescere della domanda globale, non si avvertono analoghe ripercussioni sulla utilizzazione della forza lavoro e sul resto della struttura produttiva <sup>(26)</sup>. Anzi, può avvenire che il numeratore del rapporto cresca per cause indipendenti da meccanismi di sviluppo locale, ma bensì per iniezioni aggiuntive di trasferimenti esterni che non interagiscono col sistema produttivo locale, per cui addirittura si può assistere che, in presenza di un trend positivo dell'economia nazionale, non solo cresca il numeratore dell'indice ma diminuisca il denominatore a causa di flussi migratori, senza che ciò intacchi minimamente le composizioni organiche di capitale e lavoro preesistente. Il meccanismo di tipo iterativo, basato cioè sullo scambio «moltiplicatore-acceleratore», non riesce ad innescare processi produttivi cumulativi tali cioè da utilizzare via via nuove risorse al crescere della domanda globale: per cui la capacità produttiva ristagna, mentre la capacità di spesa ed il reddito pro-capite può aumentare <sup>(27)</sup>.

Pertanto, l'uso di indicatori di produttività, in quanto espressione di schemi teorici ben determinati e messi a punto proprio per interpretare i comportamenti delle variabili delle regioni più avanzate, possono non essere significativi allorché vengono applicati a contesti economici di tipo arretrato, per i quali, quindi, non solo non è adattabile l'indicatore, ma tutto il costruito da cui lo stesso promana. La misura degli squilibri, quindi, in quanto confronto di realtà economiche e sociali completamente differenti, pretende l'uso di indicatori che facciano leva non già su variabili di tipo aggregato (contabile), bensì su variabili «fisiche» che per molti aspetti risultano essere legate alla «storia» e alla «struttura» dello sviluppo della regione considerata <sup>(28)</sup>.

---

<sup>(26)</sup> Al proposito si confrontino le ricerche «Nomisma» condotte per conto della SVIMEZ (1988).

<sup>(27)</sup> Riflessioni ed argomentazioni portate in tale direzione, sono contenute in LAPELLA (1987).

<sup>(28)</sup> Precise indicazioni sono contenute in PERLOFF (1963), pp. 144-145.

Non solo, ma il significato dello stesso indicatore che si viene a costruire, pretende di essere utilizzato in un'ottica teorica certamente differente che garantisca le sue originarie peculiarità e sia soprattutto coerente con le finalità su cui il modello si fonda <sup>(29)</sup>.

In tale senso, c'è da osservare, però, che a livello comunitario c'è molta strada da percorrere se si pensa al fatto come sono costruiti gli indicatori di squilibrio e soprattutto l'uso distorto che da ciò ne discende ai fini del calcolo dell'«indicatore sintetico» e dei meccanismi susseguenti di ripartizione dei fondi regionali per le politiche strutturali in Europa.

Nonostante nei documenti ufficiali si incominci a mettere in evidenza l'uso di alcune variabili espresse in termini fisici, ancora resta molto da fare per perfezionare tali indicatori <sup>(30)</sup>.

E la difficoltà di un simile passaggio non è solo di ordine statistico, di disponibilità e confrontabilità di dati, bensì di scelta di campo che privilegi da un punto di vista teorico la consistenza delle strutture alle variabilità degli indicatori di domanda.

Ed in tal senso, già da alcuni anni esistono tracce di ragionamento su cui potere fare leva per potere riempire tale vuoto concettuale ai fini delle politiche economiche regionali <sup>(31)</sup>. Ma forse, per operare fattivamente in tale direzione, occorre che si ponga fine alla pretesa che vi possa essere un unico schema teorico capace di interpretare realtà economiche strutturalmente differenti. Da questo punto di vista, d'altra parte, proprio i risultati della ricerca sociale ed economica condotta negli ultimi quindici anni dalle regioni ad economia «diffusa», possono venire incontro ad arricchire la «cassetta degli attrezzi» di chi si occupa dei problemi delle regioni ancora oggi economicamente arretrate <sup>(32)</sup>. Lavorando in tale direzione, ci si accorge, infatti, che i fattori che spingono verso gli «squilibri reali» all'interno della Comunità vadano ricercati anche in

---

<sup>(29)</sup> Valutazioni ed orientamenti a tale riguardo sono contenuti già in STHÖR (1982) e (1983). Si veda anche LATELLA (1988a).

<sup>(30)</sup> Sul rapporto infrastruttura-sviluppo e sulla predisposizione di indicatori al riguardo, si cfr. BIEHL *et al.* (1982).

<sup>(31)</sup> Cfr. STHÖR (1982).

<sup>(32)</sup> Si veda il lavoro di FUA (1977), l'Introduzione di FUA in FUA-ZACCHIA (1983) e BECATTINI (1987).

misure «fisiche» che non siano però solo l'espressione statistica e la sommatoria di dati strutturali, ma che rappresentino anche un cambiamento nel modo di intendere i limiti allo sviluppo delle aree arretrate d'Europa. Pertanto, le economie di agglomerazione ed urbane, i fattori infrastrutturali e di rete, e tutte le altre variabili territoriali, non vanno viste solo con una «sommatoria» di costi tecnici, bensì come elementi funzionali che vanno a ricomporre l'«Ambiente» regionale <sup>(33)</sup>. E ciò può essere di grande rilevanza e aiuto per la lettura dello sviluppo delle regioni più arretrate in quanto permette di cogliere le peculiarità («diversità») e ricomporle in unità funzionali partendo dalle risorse umane e materiali locali.

Infatti, l'idea che soggiace a tale approccio nella lettura dell'arretratezza, è quello della modalità attraverso cui avviene la «formazione del capitale» locale nelle regioni depresse. E a tale proposito si fa presente che mentre l'offerta di risparmio può essere considerata data (nel senso che non esistono vincoli alla possibilità di reperire mezzi finanziari sul mercato), la variabile rilevante che crea strozzature nel processo di accumulazione è la domanda di investimenti. Anche se quest'ultima, però, non può essere intesa come la spiegazione finale del mancato sviluppo, dato che a condizionare la stessa è principalmente l'«Ambiente» regionale <sup>(34)</sup>.

Pertanto, il mancato sviluppo e la crescita degli squilibri tra regioni va ricercata nelle caratteristiche strutturali ed ambientali locali. Rilevante diventa, quindi, la comprensione di tali elementi, dalla cui individuazione possono, poi, sortire delle coerenti linee di politica di sviluppo regionale.

### 3. I CONTENUTI DELLE POLITICHE REGIONALI: UNA VERIFICA TRA OBIETTIVI E STRUMENTI

Ho avuto modo in un altro scritto di occuparmi dei contenuti, degli obiettivi e degli strumenti che devono presiedere alle azioni di politica economica per le regioni arretrate dell'Eu-

<sup>(33)</sup> La notazione rimanda ai lavori di Becattini ed in particolare a quella in cui lo stesso Autore in un articolo del 1984 mette in relazione la rilevanza della variabile «Ambientale» nello studio dell'economia.

<sup>(34)</sup> Sulla costruzione di tale ipotesi e sulla sua rilevanza interpretativa nello studio delle regioni arretrate si veda LATELLA (1988a).

ropa <sup>(35)</sup>. In questa sede, pertanto, mi limiterò solo ad alcuni rapidi cenni che serviranno da griglia di valutazione rispetto le politiche condotte a livello Comunitario.

Nelle aree a «economia diffusa» del Centro-Nord Est, caratterizzate dalla presenza di sistemi di PMI, le politiche regionali di sviluppo degli ultimi anni sono state centrate su schemi diffusivi ispirati a logiche «gerarchiche» o «epidemiche». In tali casi, l'obiettivo dell'azione pubblica è consistito, soprattutto, nel rimuovere ostacoli impliciti ed espliciti posti dall'ambiente esterno alla piena espressione del potenziale innovativo incorporato nel sistema delle PMI allo scopo di accorciare i ritardi temporali rispetto i modelli di sviluppo storicamente sperimentati nelle regioni più sviluppate <sup>(36)</sup>.

Nel caso delle regioni arretrate, date le caratteristiche strutturali che la contraddistinguono, è illusorio pensare a politiche di rincorsa delle onde di sviluppo che hanno coinvolto i modelli di crescita delle regioni più avanzate. La motivazione è duplice: la prima è connessa al fatto che le regioni più arretrate, dati i loro connotati strutturali, non sono generalmente toccate dalle «nuove onde di sviluppo». Pertanto, alle stesse possono sembrare incomprensibili ed inattuabili le politiche regionali di semplice «rincorsa» del nuovo, a rischio di sempre maggiore emarginazione ed isolamento <sup>(37)</sup>. La seconda motivazione riguarda, poi, il livello del ritardo. Questo è talmente elevato da fare girare l'economia della regione arretrata su un altro «pattern» di livello inferiore, con coefficienti tecnici produttivi di contenuto economico sicuramente più basso, verso cui solo politiche mirate alla struttura possono incidere sui parametri di riferimento per far passare la regione arretrata

---

<sup>(35)</sup> Si confronti LATELLA (1988b).

<sup>(36)</sup> Sui processi di adattamento regionale alla evoluzione delle «onde» tecnologiche e sulle relative politiche in Europa, si veda lo studio curato per la Commissione delle Comunità da WETTMAN e CICIOTTI col documento N. 10 del 1981 su «La mobilisation du potentiel endogen».

<sup>(37)</sup> A tali valutazioni giunge MOMIGLIANO ragionando a proposito dell'uso delle tecnologie innovative nelle regioni arretrate. Cfr. MOMIGLIANO (1984), pag. 47. Estrema cautela e differenziazione negli approcci è proposta nel rapporto della Commissione del 1987 su «Research and Technological Development in the less favoured regions of the community», a cura di GODDARD *et al.*

dal «girone» (modello) di tipo arretrato a quello di tipo sviluppato.

Dato ancora che, i caratteri strutturali che compongono l'economia di una regione arretrata sono talmente marcati e profondi da permeare orizzontalmente tutto il sistema produttivo locale, appare irrilevante ed illusorio pensare a politiche di attacco settoriale dell'arretratezza. Pertanto diventa sempre più ragionevole puntare su azioni che aggrediscano i cardini centrali della spiegazione dell'arretratezza, nella ipotesi che nel medio-lungo periodo si possano fare spostare gli stessi parametri (coefficienti tecnici) verso altri modelli che «girano» su livelli via via più elevati.

Dato che, quindi, è preminente modificare le direzioni, le intensità ed i livelli delle funzioni tecniche che presiedono alla formazione della capacità produttiva di una regione arretrata, diventa rilevante individuare quali sono i fattori-obiettivo dalla cui corretta definizione si può ricostituire un «Ambiente» regionale entro cui si potranno ritrovare le condizioni fisiologiche per potere ricomporre le regole del libero mercato e delle eventuali politiche di «inseguimento» legate a nuove «onde» di sviluppo tecnologico.

Utilizzando recenti analisi, possono essere indicate le seguenti funzioni obiettivo su cui fare convergere le azioni di politica comunitaria per le regioni arretrate <sup>(38)</sup>: a) l'innalzamento dei livelli di istruzione e di cultura; b) il riequilibrio territoriale e la salvaguardia dell'ambiente; c) la gestione della popolazione; d) le risorse locali e l'uso di nuove tecnologie; e) l'adeguamento delle infrastrutture e delle reti di servizio.

Tali obiettivi di sviluppo sono compresi tra quelli enunciati nei documenti ufficiali della Comunità? Ed inoltre, c'è coerenza tra gli obiettivi enunciati e gli strumenti predisposti?

Con l'approvazione, a Milano, dell'Atto Unico nel 1985, il Consiglio Europeo ha voluto riformulare tutta la politica comunitaria centrandola principalmente sulla riforma della politica agraria, su quella dei regimi finanziari e su quella dei fondi strutturali. A questi ultimi, in particolare, viene assegnato

---

<sup>(38)</sup> L'inquadramento complessivo dei contenuti e degli obiettivi delle politiche di sviluppo per le regioni arretrate è contenuto su *LATELLA* (1988b).



il compito di strumento di sviluppo economico per raggiungere la sperata «convergenza reale» in modo da innalzare i livelli di reddito delle regioni più svantaggiate e abbassare corrispondentemente i livelli di disoccupazione. E ciò al fine di una maggiore perequazione delle economie regionali caratterizzate da ritardi strutturali o da processi di riconversione nelle regioni industriali in declino.

Al di là della genericità degli enunciati, non esiste una visione funzionale degli stessi mirata ad evidenziare organicamente i dati strutturali delle regioni arretrate, se non l'annuncio di tipo quantitativo che la Commissione propone di potenziare in misura sostanziale la dotazione di bilancio dei fondi strutturali tanto da concentrare nelle regioni arretrate fino all'80 % dei fondi FERS.

L'azione comunitaria incentrata, infatti, sulla maggiore disponibilità delle risorse finanziarie, assegna scarso interesse verso la qualità degli interventi e verso quei fattori che sono strategici per lo sviluppo. Vale a dire l'istruzione, la cultura economica, la formazione di mentalità imprenditoriale, la salvaguardia ed il recupero ambientale, i sistemi di adattamento ad uso locale delle nuove tecnologie, l'adeguamento delle infrastrutture e delle reti di servizio, non sono prioritari tra gli obiettivi comunitari.

Infatti, tenendo separate le disponibilità del Fondo Sociale finalizzate alla formazione professionale scarsamente e malamente utilizzate dalle regioni arretrate, grande parte degli interventi FERS sono orientati verso la costruzione di opere pubbliche, di piccole infrastrutture la cui episodicità nel mentre determina, come sommatoria di fatti separati l'erogazione finale di somme rilevanti, gli stessi non producono effetti sinergici a livello locale tali da innescare meccanismi di sviluppo nel medio e lungo periodo <sup>(39)</sup>. Esiste, cioè, uno scollamento tra l'investimento e la capacità di inserire lo stesso in un quadro organico di interventi che abbia al centro il fattore umano, dal cui miglioramento ne possono poi derivare elementi di

---

(39) Per una verifica di tali osservazioni si confronti la Dodicesima Relazione Annuale (1986) del FERS. Sulla qualità e lo «spessore» dei progetti di investimento da parte delle autonomie locali nel Mezzogiorno si veda, inoltre, la ricerca curata da DE SIERVO (1985).

maggior efficienza nella organizzazione e gestione di tutti gli altri fattori della produzione locale.

I finanziamenti del Fondo Sociale, inoltre, non solo hanno una utilizzazione pessima sul piano della gestione, ma le stesse finalità sono estremamente riduttive in quanto il dramma delle regioni arretrate non è solo quello di fornire delle tecniche di avviamento professionale in contesti economici dove spesso gli sbocchi al lavoro non esistono, bensì quello di «costruire» dei soggetti attivi, capaci di inventare, valutare, progettare, organizzare, gestire le proprie risorse umane e materiali che esistono nelle regioni arretrate. Altrimenti il Fondo Sociale rimane un fondo assistenziale per le imprese, ed un assegno integrativo alla disoccupazione per i lavoratori i quali non vedranno mai colmato il vuoto che separa l'offerta effettiva e dequalificata da una domanda potenziale tutta da costruire.

Le azioni attraverso il Fondo Sociale e il Fondo Regionale, quindi, è possibile che facciano aumentare nel breve periodo il tasso di sviluppo del reddito regionale, abbassare temporaneamente la disoccupazione ed evidenziare tassi di squilibrio possibilmente in discesa come riscontrato per gli anni '60 (Tab. 2). Nel lungo periodo, però, salvo che non ripartano flussi migratori, questa volta di giovani laureati e diplomati, non si intravedono possibilità di sviluppo reale nelle regioni arretrate.

Pertanto, anche se le politiche comunitarie sono solo di orientamento ed integrative di quelle che devono essere perseguite dai singoli Stati nazionali, proprio per questo è necessario che le indicazioni e gli orientamenti della Comunità siano più articolate facendosi carico dei problemi strutturali che sono di tipo orizzontale (fattoriali) e non possono essere aggrediti né con politiche settoriali, né tantomeno con trasferimenti di risorse finanziarie scarsamente finalizzate. Ma la lettura dei dati di bilancio delle spese Comunitarie, lascia scarse speranze sia da un punto di vista quantitativo, dato che solo lo 0,34 % del complesso dei fondi dedicati alle politiche strutturali è stato destinato alla istruzione, alla cultura e all'ambiente, sia da un punto di vista della qualità e dell'articolazione generale degli interventi tesi più al potenziamento della «dimensione europea della istruzione e della cultura» che non all'uso di questa per fini legati ad obiettivi di sviluppo delle regioni

più svantaggiate <sup>(40)</sup>. Anche se in sede di adozione del nuovo regolamento FERS nel 1984, viene evidenziata sempre più la necessità di passare da una logica di interventi isolati, episodici ed occasionali ad una visione possibilmente integrata e programmata dello sviluppo regionale <sup>(41)</sup>. Tanto è che gli interventi FERS si articolano in una serie di azioni che nel mentre ancora vedono una presenza rilevante delle quote di contribuzioni per singole iniziative, nel contempo presentano una intelaiatura complessiva che tende ad inquadrare l'intero intervento in quattro principali direzioni: Programmi comunitari di iniziativa della Commissione, Programmi nazionali di interesse comunitario (PNIC), Azioni specifiche ed Azioni comunitarie integrate di sviluppo regionale, oltre naturalmente i singoli progetti.

Tale ricomposizione dell'intervento, se certamente razionalizza e riorganizza il complesso della spesa FERS mettendola col tempo, al riparo dagli interventi a «pioggia», dall'altro rischia, in qualche caso, di non raggiungere le finalità di stimolo ed impulso delle capacità produttive locali in un quadro di sviluppo complessivo regionale, allorchè proprio gli stessi nuovi orientamenti possono non riuscire ad interagire con le strutture produttive delle regioni meno sviluppate dato che le stesse azioni possono scartare le aree arretrate sia per i contenuti che per le destinazioni geografiche.

#### BIBLIOGRAFIA

- ALBERT, M.; BALL, R. J. (1983), *Per una ripresa dell'economia europea negli anni ottanta*, Rapporto per il Parlamento Europeo, Bruxelles, Agosto.
- BECATTINI, G. (1984), *L'economista e l'ambiente*, Giornale degli economisti ed annali di economia, n. 3-4.
- (a cura di) (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, Il Mulino.
- BIEHL *et al.* (a cura di) (1982), Groupe d'étude infrastructure. *L'impact de l'infrastructure sur le développement régional*, Rapport Final Révisé, Luxemburg, CEE.

---

<sup>(40)</sup> Si vedano i riferimenti relativi al contributo dell'istruzione al completamento del Mercato Unico interno contenuti nel Bollettino delle Comunità N. 5, 1988.

<sup>(41)</sup> V. Regolamento CEE n. 1787/84, del 19/6/84.

- CAFFÈ, F. (a cura di) (1956), *Saggi sulla moderna economia del benessere*, Torino, Boringhieri.
- CAMAGNI, R.; CAPPELLIN, R. (1984), «Cambiamento strutturale e dinamica della produttività nelle regioni europee» in CAMAGNI-CAPPELLIN-GAROFOLI (a cura di), *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale*, Milano, Angeli.
- CECCHINI, P. et al. (1988), *La sfida del 1992. Una grande scommessa per l'Europa*, Sperling & Kupfer Editori.
- CESARETTI, G. P.; TORQUATI, B. (1988), «Politica agricola comunitaria e spesa pubblica: un nodo da sciogliere», in P. c.: PADOAN (a cura di), *Politiche monetarie e politiche di bilancio nella Comunità Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Commissione delle Comunità Europee (1981), *Le ripercussioni dell'allargamento della CEE sulle regioni italiane*, Bruxelles, Documento n. 13.
- Commissione delle Comunità Europee (1982), *La competitività dell'industria nella Comunità*, Bruxelles, Documento.
- Commissione delle Comunità Europee (1985), *Il completamento del Mercato interno*, Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo, Bruxelles, Giugno, Com. (85), 310.
- Commissione delle Comunità Europee (1985), *Il complemento del Mercato interno*, Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo (Milano, 28-29 Giugno 1985), Bruxelles, 14 Giugno 1985, Com. (85) 310.
- Commissione delle Comunità Europee (1986), *Atto Unico Europeo*, in Bollettino delle Comunità Europee, Supplementi, 2.
- Commissione delle Comunità Europee (1987), *Realizzare pienamente l'Atto Unico: una nuova frontiera per l'Europa*, in Bollettino delle Comunità, n. 2.
- Commissione delle Comunità Europee (1987), *Le regioni della Comunità Allargata. Terza relazione periodica sulla situazione socioeconomica e sullo sviluppo delle regioni della Comunità*, Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee (1987), *Portare l'Atto Unico al successo: una nuova frontiera per l'Europa*, in Bollettino delle Comunità Europee, Supplemento n.° 1.
- Commissione delle Comunità Europee (1988), *Terza relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla Attuazione del Libro Bianco della Commissione relativa al completamento del Mercato Interno*, Bruxelles, Aprile 1988, Com. (88), 134.
- Commissione delle Comunità Europee (1988), *Il contributo dell'istruzione al completamento del Mercato Interno*, in Bollettino delle Comunità, n. 5.
- Commissione delle Comunità Europee (1988), *XXI Relazione Generale sull'Attività delle Comunità Europee*, Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee (1988), *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale*, Dodicesima relazione annuale, 1986, Bruxelles.
- Consiglio Europeo (1981), *Proposal for the Council Regulation amending regulation (EEC), no. 724/24 establishing a European Regional Development Fund*, Bruxelles.

- DE SIERVO, U. (a cura di) (1985), *Intervento straordinario e amministrazione locale nel Mezzogiorno*, Milano, Angeli.
- FUÀ, G. (1977), *Sviluppo ritardato e dualismo*, Moneta e Credito, 4 Trimestre.
- FUÀ, G.; ZACCHIA, C. (a cura di) (1983), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, Il Mulino.
- FUÀ, G. (1987), *Problemi dello sviluppo tardivo in Europa*, Bologna, Il Mulino.
- GEORGESCU ROEGEN, N. (1973), *Analisi economica e processo economico*, Firenze, Sansoni.
- GODDARD, J. et al. (a cura di) (1987), *Research and technological development in the less favoured regions of the Community (STRIDE)*, Bruxelles, Commissione delle Comunità Europee, Documento.
- HOLLAND, S. (1976), *Capitalismo e squilibri regionali*, Bari, Laterza.
- LATELLA, F. (1987), *L'economia delle regioni arretrate dell'Europa Mediterranea. Gli aspetti teorici*, Messina.
- (1988a), *Environment and development on the Beckward Regions of Southern Europe*, Stockholm, 28th European Congress of R. S. A.
- (1988b), *Politiche di sviluppo per le regioni arretrate del Sud Europa: l'approccio per fattori*, IX Conferenza AISRe, Torino. Dattiloscritto.
- LUTZ, V. (1958), *Il processo di sviluppo un sistema economico dualistico*, Moneta e Credito, n. 44.
- MAGNIFICO, G. (a cura di) (1985), *Squilibri regionali e «performance» delle economie nazionali*, Bruxelles, Commissione delle Comunità Europee, Documento.
- MOLLE, W. et al. (1980), *Regional disparity and economic development in European Community*, Farnboroug, Gower Press.
- MOMIGLIANO, F. (1984), «Revisione di modelli interpretativi delle determinanti ed effetti dell'attività innovativa, della aggregazione spaziale dei centri di R & S e della diffusione intraindustriale e territoriale delle innovazioni tecnologiche», in CAMAGNI-CAPPELLIN-GAROFOLI (a cura di), *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale*, Milano, Angeli.
- PADOA, T.; SCHIOPPA et al. (1987), *Efficienza, stabilità ed equità. Una strategia per l'evoluzione del sistema economico della Comunità Europea*, Bologna, Il Mulino.
- PERLOFF, H. (1963), *How a Region Grows*, Reprinted by University Microfilms International, Ann Arbor, London.
- RUFFOLO, G. (1985), *La qualità sociale*, Bari, Laterza.
- RICHARDSON, H. W. (1969), *Regional economics, location theory, urban structure and regional change*, London, Weidenfold e Nicholson.
- STÖHR, W. B. (1982), *Structural characteristics of peripheral areas: the relevance of the Stock-in-Trade Variables of Regional Science*, Papers of the Regional Science Association, Vol. 49.
- (1983), «Alternative strategies for integrated regional development of peripheral areas», in SEERS-ÖSTRÖM (a cura di), *The crises of the European Regions*, London, The MacMillan Press LTD.

- SVIMEZ (1988), *Rapporto 1988 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma.
- VENABLES, A. J.; SMITH, A. (1986), *Trade and industrial policy under imperfect competition*, in *Economic Policy*, n. 3.
- WABE, J. S.; EVERSLEY, J. T.; DESPICHT, N. S. (1983), *La politica regionale della Comunità Europea nell'attuale situazione economica*, Moneta e Credito, n. 142.
- WETTMAN, R. W.; CICIOTTI, E. (a cura di) (1981), *La mobilisation du potentiel endogene*, Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, Documento n. 10.

### RESUMO

Partindo do objectivo de desenvolvimento harmonioso da Comunidade Económica Europeia e de coesão das várias regiões dos Estados membros, expresso tanto no Tratado de Roma como no Acção Único (1985), o autor procura apreciar os resultados das políticas acordadas nesse sentido e as consequências previsíveis da formação do Mercado Único Europeu, em 1992, sobre os desequilíbrios regionais, agravados progressivamente, e mais ainda com a integração de Espanha e Portugal. Assim, F. LATELLA analisa sucessivamente a compatibilidade das políticas comunitárias (apenas económicas ou também sociais), e a evolução dos desequilíbrios regionais, que aprofunda com recurso bastante crítico e inteligente aos indicadores habitualmente utilizados (evidenciando a incoerência de medidas apoiadas em leituras quantitativas realmente irrealistas), sem nunca deixar de ter presente que o papel da política regional é apenas residual, e sê-lo-á ainda mais perante o objectivo estrategicamente dominante e institucionalmente coerente do Mercado Único. De notar que são indicadores numéricos que permitem o acesso aos fundos comunitários, tanto no anterior sistema de quotas como no actual (limites inferiores e superiores): rendimento *per capita*, taxas de desemprego prolongado (acesso de regiões industriais em crise, a par das regiões com grandes problemas de subdesenvolvimento), etc. não atendendo às condições estruturais (infra-estruturas, equipamentos), em termos qualitativos e funcionais, embora tenham sido introduzidos aperfeiçoamentos, com a consideração da subocupação agrícola e as formas de desocupação passiva e a tempo parcial. A análise da evolução dos desequilíbrios regionais baseou-se na produtividade, expressa pelo poder de compra, e no desemprego e permite evidenciar a tendência para a acentuação das disparidades entre países e regiões da Comunidade: efeito demográfico da redução da emigração das áreas menos desenvolvidas na evolução do produto *per capita* e na taxa de desemprego; efeito da evolução do capital e do mercado de trabalho, no sentido de contratos de trabalho, trabalho a tempo parcial, trabalho masculino e de maior nível qualitativo. A finalizar, o autor analisa sinteticamente o conteúdo da política regional, em termos de objectivos e instrumentos, procurando verificar a coerência entre os mesmos: nas regiões atrasadas, «o problema é de 'construir' sujeitos activos, inventivos, capazes de avaliar, projectar, organizar e

gerir os recursos humanos e materiais aí existentes. Doutra forma, o Fundo Social continuará a ser um fundo assistencial para as empresas e um modo de disfarçar estatística e temporariamente o desemprego».

### SUMMARY

Following the harmonious and cohesive development of the European Economic Community's purpose, within the several regions of the States membership, expressed as in the Rome Treaty as in the Single Act (1985), the author tries to analyse the results of the accorded politics and the foreseen consequences of the emerging of the European Common Market, in 1992, about the regional deregulation. This aspect is very important, mainly the integration of Spain and Portugal. So, F. LATELLA successively analyses the communitarian politics' compatibleness (only economical ones, or also social ones) and the regional deregulation's evolution. For that he evaluates very critically and intelligently the normally used data (putting in evidence the incoherence of supported measures in quantitative readings, quite unrealistic ones), always having in mind that regional political role is only residual, and it will be more, according to the strategically dominant and institutionally coherent purpose of the Common Market. It should be noted that the access to the communitarian funds is through numerical rates such as in the previous quota systems, as in the present one (lower and higher limits): income *per capita*, prolonged unemployment rates (industrial regions in crisis, similarly to regions with great underdevelopment problems), etc., never considering structural conditions (infra-structures, equipments), in qualitative and functional terms. Meanwhile some improvements have been accomplished (farming sub-occupation, passive inoccupation and part-time occupation).

Evolutionary analysis of regional unbalance was based upon the productivity (expressed by living standards) and unemployment. The tendency of marked disparities among the countries and community regions is outstanding: in less developed areas the emigration increases the income *per capita* and reduces unemployment rates; in capital and labour market's, contracts, part-time labour, and work of better qualitative level are more and more common. Finally, the author synthetically analyses contents of regional policy, according to its aims and instruments, trying to verify the coherence among them. In fact, in underdeveloped regions, «the problem is creating active individuals, creative, capable of evaluating, projecting, organizing and managing the human and material resources available. Otherwise, the Social Fund will be maintained as an assistencial fund for enterprises, and a way of disguising statistically and temporarily unemployment».