

NOTA SULLA POLITICA REGIONALE DELLA C.E.E.

Estratto dal bollettino « Informazioni SVIMEZ », n. 4, 1973

Nota sulla politica regionale della C.E.E.

*(redatta dalla SVIMEZ * su richiesta del « Gruppo di Roma » (Professori: CAIRNCROSS, GIERSCHE, LAMFALUSSY, PETRILLI, STREIT, URI), in vista di un rapporto sui problemi dell'integrazione economica europea, attualmente in via di elaborazione)*

1. — Al termine del periodo transitorio, all'inizio di una nuova fase, nella quale più stretti legami vanno prospettandosi tra i paesi della Comunità nel campo della politica monetaria, e che vede l'allargamento della stessa Comunità a paesi che presentano al loro interno rilevanti squilibri economico-territoriali, pare opportuno un ripensamento dell'intera problematica della politica regionale europea.

Tale esigenza è avvertita dalle stesse autorità politiche del MEC. In tal senso va interpretata la decisione del recente vertice di Parigi del 20 ottobre 1972; in tale occasione, infatti, l'impegno ad avviare finalmente interventi diretti in materia di politica regionale (Fondo regionale) entro la fine del 1973, si accompagna alla richiesta, fatta nei confronti della Commissione, di procedere alla elaborazione di un nuovo documento che puntualizzi lo stato dei problemi regionali presenti nella Comunità. Tale riesame rappresenta un'importante occasione per colmare una serie di lacune che si possono riscontrare nelle elaborazioni e nelle prese di posizione in tema di politica regionale della Comunità.

2. — Lacunoso e spesso equivoco appare, innanzitutto, lo stesso apparato concettuale in base al quale è stato finora analizzato l'insieme dei problemi regionali europei; lo stesso dicasi dei parametri, cui si è fatto ricorso per identificare la natura e la dimensione degli squilibri regionali e la collo-

cazione relativa delle diverse aree europee nella scala dello sviluppo economico.

Il concetto di perifericità, ad esempio, in base al quale si è ripartita l'Europa in aree centrali industrializzate e aree, appunto, periferiche e al quale si fa riferimento per graduare l'applicazione delle diverse misure di politica regionale, come ogni parametro puramente geografico, costituisce un riferimento quanto mai insufficiente, se non si approfondisce la differenza tra perifericità territoriale e perifericità economica, di aree che, a causa della loro arretratezza, non sono in grado di intrattenere con il resto d'Europa se non un rapporto di tipo subalterno.

Nè appare certo sufficiente a chiarire tale profonda differenza il riferimento ad un parametro quale l'incidenza della occupazione agricola, spesso assunto a qualificare la misura dell'arretratezza, se non vengono esaminati, innanzitutto, la gravità del fenomeno della sottoccupazione agricola e gli ostacoli fisici e strutturali ad un miglioramento delle strutture produttive, ma, soprattutto, se non vengono considerate le condizioni che contemporaneamente caratterizzano i settori extragricoli. La presenza di un elevato livello di occupazione extragricola, quando assume la forma di diffusa e generalizzata sottoccupazione, non può certamente essere assunta come attributo di evoluzione strutturale. Al contrario essa riflette, in tutta la sua gravità, la presenza di un grave problema di sottosviluppo.

Analogamente, del tutto insufficiente appare il riferimento ai livelli di reddito pro-capite, per una valutazione

(*) Autore ne è l'ing. Paolo Baratta.

dei divari regionali, e, tanto più, il riferimento ai suoi incrementi percentuali nel tempo per valutare l'evoluzione relativa delle diverse regioni.

Analoghi aumenti di reddito pro-capite, quali quelli ad esempio registrati tra Mezzogiorno e Centro-Nord Italia nel ventennio 1950-70, sono infatti il risultato di andamenti economici delle due aree divergenti. Nel Mezzogiorno tale risultato è stato conseguito in larga misura grazie all'emigrazione e quindi alla riduzione dei carichi demografici sulle attività tradizionali, al trasferimento di risorse operate dall'autorità pubblica (spesa dello Stato, deficit dei bilanci delle autorità locali) e alle rimesse degli emigrati, in assenza di un meccanismo di sviluppo industriale autonomo.

A seguito del contemporaneo progresso industriale registrato nelle regioni del Centro-Nord e del notevole miglioramento nelle condizioni generali di tali regioni, è lecito ritenere che, nonostante l'uguale risultato in termini di incremento percentuale del reddito pro-capite, in realtà il divario tra le due aree sia aumentato.

3. — Nel complesso non appare ancora chiarita da parte della Commissione la sostanziale differenza tra la politica regionale intesa come politica del territorio, e cioè come la politica volta a favorire una migliore distribuzione sul territorio delle attività produttive in aree ove si ha un elevato grado di accumulazione ed un adeguato processo di sviluppo industriale e il tipo di politica regionale richiesto in aree ove non è ancora avviato un processo di sviluppo, ove l'accumulazione è insufficiente e dove l'arretratezza economica investe l'intero complesso delle attività produttive.

È dal mancato chiarimento della differenza che intercorre tra questi due diversi problemi, che discende l'accoglimento del principio che la politica regionale debba avere come obiettivo principale la creazione e la gestione di infrastrutture.

La realizzazione di infrastrutture di vario ordine infatti può da sola risultare sufficiente come strumento di una politica di assetto territoriale, avente il fine di orientare, in un'area economica in sviluppo, le scelte di localizzazione delle

iniziative che via via maturano; ma non esaurisce le condizioni richieste per il decollo di un'area economica arretrata.

Può ben essere citato a tale riguardo il caso della politica regionale in favore del Mezzogiorno. La realizzazione di infrastrutture di varia natura e, in particolare, la rottura dell'isolamento con il resto d'Europa di gran parte del territorio meridionale, conseguito con la costruzione di una fitta rete di autostrade e superstrade, pur arrecando un notevole miglioramento alle condizioni generali dell'area, non si è dimostrata innovazione sufficiente ad indurre una significativa accentuazione del processo di sviluppo industriale.

Invero, il problema dello sviluppo delle dotazioni infrastrutturali e del generale miglioramento delle condizioni ambientali al fine di favorire l'industrializzazione in un'area «arretrata», si presenta quanto mai complesso; assai più complesso di quanto esso non sia in aree localizzate ai margini dei distretti industrializzati.

Tale processo di arricchimento, infatti, non solo implica tempi lunghi e cospicue risorse, dato il carattere generale dell'arretratezza, ma incontra inevitabili serie difficoltà in assenza di un processo di sviluppo industriale, dal quale di volta in volta emergano e le indicazioni per la programmazione delle diverse dotazioni e le sollecitazioni per il sorgere delle diverse attività complementari.

Ci si riferisce non soltanto ai diversi servizi direzionali di tipo strettamente metropolitano, fruibili nelle grandi aree sviluppate d'Europa ed assenti nel Mezzogiorno, ove le aree metropolitane sono tuttora in larga misura semplici agglomerati di popolazione (ad alto grado di sottoccupazione), ma anche alle più tradizionali dotazioni infrastrutturali e civili quali l'istruzione professionale e universitaria, la cui organizzazione può migliorare soltanto in presenza di uno sviluppo industriale che tale miglioramento solleciti attraverso la domanda da esso stesso espressa.

4. — Irrisolti appaiono ancora, sia la questione circa i limiti che la salvaguardia dei principi della concorrenza pone agli strumenti di una politica di riequilibrio regionale,

sia l'intero problema della regolazione degli incentivi allo sviluppo industriale.

Di fronte alla estensione degli «aiuti a finalità regionale», adottati dai vari Stati europei, il Consiglio dei Ministri ha ritenuto necessario intervenire, ponendo un limite al livello che le misure di incentivazione dovranno in futuro avere nelle regioni cosiddette centrali, limite che, commisurato al valore dell'investimento iniziale, non deve superare il 20%; ad un tempo ha sancito l'adozione di alcuni criteri in base ai quali le varie forme di incentivo saranno verificate in relazione alla loro compatibilità con gli accordi comunitari.

Questi criteri accolgono in larga misura gli orientamenti espressi in numerosi documenti ufficiali della Commissione negli anni scorsi, secondo i quali, mentre possono essere tollerati incentivi concessi in relazione all'investimento iniziale, non sono considerati compatibili con i principi che ispirano il Trattato di Roma gli incentivi che comportano aiuti alla gestione delle attività produttive. È solo il caso di sottolineare quanto equivoco appaia tale criterio da un punto di vista strettamente logico, dal momento che qualsiasi incentivo all'investimento è comunque incentivo alla gestione, riflettendosi nei conti economici di tutti gli anni di vita futura dell'impianto di cui si intende favorire l'installazione.

Ciò che preme qui sottolineare è, invece, la conseguenza che in via di fatto tale distinzione implica, in termini di strumentazione della politica regionale.

In pratica ciò significa che incentivi finanziari del tipo «grants» e prestiti a lungo termine a basso tasso di interesse sono ammessi, mentre non sono considerati compatibili gli incentivi fiscali e gli incentivi sul costo del lavoro.

Ora, tale discriminazione non incide in misura significativa sull'efficacia di una politica regionale di organizzazione del territorio in economie sviluppate, dal momento che, in tal caso, può essere indifferente la forma che assume la concessione di premi a localizzazioni decentrate, a compenso di quegli eventuali oneri di installazione e di avvio che tali localizzazioni comportano. Al contrario, la differenziazione degli incentivi diviene un aspetto fondamentale di una po-

litica regionale che voglia promuovere lo sviluppo di aree economiche arretrate, nei casi in cui, cioè, il sistema degli incentivi sia finalizzato al ristabilimento di condizioni favorevoli allo sviluppo e alla gestione dell'industria in aree ove tali condizioni non sussistono, non a causa di singoli impedimenti, ma in conseguenza delle generali condizioni di arretratezza che rendono più difficile lo svolgimento dell'attività industriale.

In particolare, la compresenza di tutte le forme di incentivo appare indispensabile quando, come è il caso del Mezzogiorno, dominando una generale tendenza alla parificazione del costo del lavoro ai livelli delle aree più sviluppate, viene meno la sola condizione favorevole all'investimento industriale, di cui possa fruire un'area arretrata ove risiede un abbondante bacino di manodopera (1). Acquistano particolare rilievo a tale riguardo proprio quegli incentivi sul costo del lavoro, che vengono considerati incompatibili con i principi di concorrenza che ispirano il MEC. La loro introduzione, ben lungi dal distorcere le condizioni di concorrenza tende a ripristinare una condizione di corretta concorrenzialità tra le aree; a ripristinare cioè, di fronte ai crescenti vantaggi in termini di economie esterne che lo sviluppo industriale arreca alle aree sviluppate, una situazione che rifletta sul piano dei costi relativi la diversa disponibilità di fattore lavoro.

L'adozione di incentivi sul costo del lavoro appare poi necessaria, perchè soltanto la loro compresenza consente di compensare le distorsioni che un sistema di incentivi di tipo finanziario, concessi con riferimento all'investimento, inevitabilmente introduce in favore delle iniziative ad elevata intensità di capitale, e, quindi, di evitare che in aree ove prevale un'abbondante offerta di lavoro venga promosso un tipo di crescita industriale certamente non connaturale con tali condizioni.

(1) Si deve rilevare in merito che il costo del lavoro qualificato, soprattutto nelle mansioni che richiedono un alto grado di specializzazione, risulta essere spesso più elevato nel Mezzogiorno che in altre aree economiche sviluppate. Lo stesso dicasi per i quadri intermedi e dirigenziali, soprattutto quando si richiede il loro trasferimento al Sud da altre regioni.

L'esperienza del Mezzogiorno è a tale riguardo illuminante. Un sistema di agevolazioni fondato in prevalenza su incentivi al capitale ha favorito il sorgere di numerosi impianti di base, ma non è stato in grado di promuovere uno sviluppo di iniziative manifatturiere di intensità sufficiente ad assorbire una quota significativa dell'offerta di lavoro espressa dall'area.

La distorsione che con tali incentivi si introduce non può essere compensata attraverso una loro graduazione per settori. Nelle attività ad elevata intensità di manodopera, infatti, la componente imputabile al capitale fisso investito (ammortamento + una parte di interessi passivi) rappresenta una percentuale assai bassa dei costi di produzione. Misure anche molto elevate di incentivi all'investimento iniziale si traducono in modestissimi margini di vantaggio in termini di costi. Ad esempio, nel caso non certo infrequente di imprese per le quali i costi imputabili al capitale rappresentano percentuali dell'ordine del 5-10% del costo di produzione, elevate misure di incentivi finanziari possono incidere sui costi al più per qualche punto percentuale.

5. — L'ingresso della Gran Bretagna e dell'Irlanda introduce due elementi di novità. Il primo sta nel fatto che, se prima dell'allargamento delle Comunità soltanto il Mezzogiorno d'Italia, tra le regioni meno industrializzate d'Europa, presentava caratteristiche di area economicamente arretrata, con l'ampliamento, e, in particolare, con l'ingresso dell'Irlanda, aumenta il numero di aree propriamente depresse.

In secondo luogo, tale allargamento, per la diffusa presenza nelle isole britanniche di problemi di riconversione industriale, pone con particolare urgenza la necessità di precisare meglio le linee direttrici della politica regionale comunitaria in relazione ai problemi, tra loro assai diversi, del riassetto territoriale-industriale di aree industriali in via di decadimento a seguito della contrazione di settori produttivi dominanti, da un lato, e dello sviluppo delle aree arretrate nelle quali non si è ancora avuto un decollo industriale, dall'altro.

Tale precisazione è tanto più necessaria, in quanto, è assai probabile che locali problemi di riconversione industriale si ripropongano ovunque in Europa, e con continuità, anche all'interno delle aree centrali industrializzate, al procedere dell'integrazione economica e all'intensificarsi del progresso tecnologico, venendo a sommarsi a quelli già oggi presenti e di più antica data.

Occorrerà in particolare tenere conto della sostanziale differenza tra la soluzione di problemi locali (mantenimento di forza lavoro occupata nelle aree industriali) posti dalla ristrutturazione produttiva che ha luogo in economie che realizzano nel loro complesso una situazione di sostanziale pieno impiego, che fanno ricorso a flussi di manodopera di immigrazione, e nelle quali cioè il potenziale di crescita economica eccede le disponibilità di manodopera, dai problemi generali delle aree economiche arretrate, ove non risulta ancora possibile l'occupazione della forza lavoro disponibile, per insufficiente ritmo di accumulazione di capitale.

Una politica volta a far fronte alle conseguenze della ristrutturazione industriale, attuata o con interventi a carattere continuativo e di medio periodo nel caso di intere regioni in decadenza, o con interventi di emergenza nel caso di singole operazioni di ristrutturazione produttiva, tende a ridurre in modo permanente la disponibilità di risorse e la efficacia relativa delle misure finalizzate alla promozione dello sviluppo nelle aree ancora arretrate. Ciò dovrà essere tenuto presente nel regolare i margini di variabilità degli incentivi applicabili nelle diverse regioni, nonché nella ripartizione delle risorse comunitarie a vario titolo destinate allo sviluppo regionale.

L'ampliamento della Comunità, con l'ingresso di paesi ove sono presenti in rilevante misura squilibri regionali, sollecita poi una più generale riflessione, tanto più importante se si tiene conto, in una prospettiva di più lungo periodo, che tale ampliamento potrà interessare altri paesi che si presentano ad economia dualistica.

La presenza di squilibri regionali, sia che questi si riferiscano ad esigenze di riconversione e di decentramento

oppure a fenomeni ben più gravi ed estesi di arretratezza, da problema collaterale di un processo di integrazione economica limitato alle regioni continentali dell'Europa industrializzata, diviene aspetto dominante in un'Europa allargata. In considerazione delle proporzioni crescenti che tali problemi assumono, è lecito chiedersi fino a che punto una politica regionale comunitaria possa affrontarli solo sulla base della istituzione di un Fondo e di limitate politiche di incentivazione.

Il contrasto tra l'elevato tasso di accumulazione che si registra in grandi aree ove risultano esaurite le riserve di manodopera e lo scarso tasso di crescita dell'industria in aree ove sono ancora presenti ampi bacini di manodopera inoccupata, sembra richiedere più precisi impegni diretti per una regolazione della distribuzione degli investimenti industriali sull'intero spazio comunitario.

6. — Obiettivi di assetto territoriale nell'ambito di sistemi economici evoluti sono perseguibili attraverso specifici interventi all'interno delle aree interessate. La creazione di condizioni favorevoli ad un processo di sviluppo industriale in aree arretrate dipende, invece, in larga misura, anche dai comportamenti decisionali delle diverse componenti dell'intero sistema economico e dal complesso delle scelte di politica economica generale.

Le prevedibili conseguenze sulle prospettive di superamento del dualismo economico debbono perciò essere tenute ben presenti in un processo di integrazione economico-monetaria, quale quello che va avviandosi tra i paesi della Comunità, essendo elevato il rischio che, nel decidere le priorità e i tempi di realizzazione dell'integrazione, nonché i criteri con cui verrà gestito il controllo dell'economia, vengano operate scelte che direttamente o indirettamente potranno rendere più difficile il perseguimento di obiettivi di riequilibrio.

Occorre ricordare infatti che sono le modalità di sviluppo della parte industrializzata del sistema economico a determinare di volta in volta il quadro delle condizioni

entro cui può operare l'industria e a condizionare nei modi e nell'intensità, le misure di politica economica.

A questo proposito, si è già osservato come sia il progresso tecnologico che l'aumento dei costi, ai ritmi in cui si evolvono, impongono soluzioni tecnico-produttive contrastanti con le disponibilità relative dei diversi fattori nelle aree arretrate. Va aggiunto che essi determinano continue tensioni sull'apparato produttivo operante in queste aree, accelerando un processo di mortalità di aziende marginali, che in nessun modo può essere considerato alla stessa stregua della caduta di attività marginali in aree sviluppate, come premessa, cioè, per nuovi sviluppi industriali. Nelle aree arretrate tale processo può significare la semplice scomparsa di attività senza alcuna sostituzione.

Analogamente, diverse possono essere le conseguenze sull'economia arretrata delle misure di politica economica adottate in risposta alle necessità che sono proprie della parte industrializzata del sistema europeo. Ad esempio, il controllo della domanda nel breve periodo attraverso generalizzate restrizioni creditizie o generali interventi di contenimento della domanda stessa, a causa della diversa consistenza e solidità del sistema produttivo delle aree arretrate, può tradursi non in una temporanea riduzione dell'attività, ma in un'ulteriore accelerazione del processo di liquidazione dell'apparato tradizionale. Similmente una politica volta a promuovere la ripresa della domanda, attuata attraverso misure generalizzate di sostegno della domanda globale, tende inevitabilmente a favorire le aree industrializzate, traducendosi spesso in un'allocazione di risorse fortemente sbilanciata in favore di queste aree.

Da quanto detto, emerge che, nell'ambito del processo d'integrazione, occorre in primo luogo che sia garantita una appropriata politica di incentivazione per le aree arretrate, in secondo luogo che sia di volta in volta operata una verifica delle conseguenze dirette e indirette che le misure di politica economica concordate in sede comunitaria possono avere sulle economie arretrate, decidendo eventualmente misure compensative nel caso si riscontrasse che tali conseguenze risultano contrastanti con le finalità di riequilibrio economico.