

DISPARITÀ DI SVILUPPO E PROGRAMMI INTEGRATI MEDITERRANEI

MAURIZIO ARAGRANDE (*)

I problemi legati allo sviluppo hanno sempre avuto un ruolo centrale nelle preoccupazioni degli economisti e dei politici. Uno degli aspetti più studiati è sicuramente quello che riguarda gli scenari dell'economia mondiale, le relazioni e le connessioni esistenti tra le economie dei paesi sviluppati e quelle dei paesi in via di sviluppo. All'interno di questa problematica assai vasta, complicata tra l'altro da importanti implicazioni politiche, si può ritagliare un campo di indagine più ristretto che riguarda i rapporti tra sistemi economici territoriali inseriti all'interno di un medesimo aggregato politico. Si tratta in altre parole del problema delle disparità economiche che spesso insorgono all'interno di sistemi globalmente sviluppati.

Tutto ciò si traduce in differenziali di sviluppo regionale per cui pur all'interno di uno stesso sistema politico-istituzionale, si manifestano fenomeni anche gravi di sottosviluppo o, in genere, di condizioni di vita assai sperequate.

L'Italia con la sua storia politica ed economica è un esempio vivente ed emblematico di tale fenomeno. Fenomeno che tuttavia caratterizza in linea di massima, seppur con diversi livelli di intensità e gravità, quasi tutti i paesi sviluppati.

Allargando l'orizzonte oltre i confini nazionali fino a farli coincidere con quelli attuali della compagine europea, il problema dei differenziali di sviluppo regionale si ripropone puntualmente, reso più complicato dalla vastità del territorio, dalle sue variabili attitudini produttive, dalla complessità dell'insieme politico.

Scopo di questa nota è qualificare e quantificare brevemente il fenomeno dei differenziali di sviluppo regionale all'interno della Comunità Economica Europea, soprattutto in quel che concerne l'aspetto mediterraneo del problema; quindi passare in rassegna le misure di intervento messe in atto per promuovere lo sviluppo del territorio rurale in quelle regioni. L'occasione per questa discussione è offerta dalla verifica condotta dagli organi comunitari sull'attività del primo triennio di vita dei Programmi integrati mediterranei (Pim). È infatti di recente pubblicazione un documento della Corte dei Conti Europea⁽¹⁾ che contiene valutazioni critiche su questo intervento di politica economica, uno dei più vasti dal punto di vista

Abstract

Regional disparities in living conditions are widespread in the economies of all the developed countries. The explanations for this do not all agree: various economic theories are put forward in an attempt to explain them and sometimes they even contradict one another; they range from the neoclassical, to the Keynesian, to those based on the combined effects of polarization and the regional spread of development. Within the European Community the problem of disparities assumes features of its own. They arise both as a consequence of development models of individual member states, and as an effect of the Community's territorial expansion. Their extent and gravity are such as to jeopardize the very process of European integration as a whole. As a consequence the Community has implemented several economic policy measures, the aim of which is to reduce the development differentials; their effects, however, have often been rather poor. A new approach to the problem of regional development has been started on a European scale with the Integrated Mediterranean Programmes (IMP). They were originally created with the aim of mitigating the impact of Spain on the Mediterranean regions of the EEC and can be seen as a real innovation in European regional policy methods. Their underlying principles include the integrated and autogenous development of the more backward regions, the decentralized administration of territorial programmes and the integration of the various administrative and financial levels. These concepts appear to have become the cornerstone of current European economic policy after the reform of the structural funds in 1989, whereby the criteria of integrated management of structural economic policies have been adopted and incorporated. However the facts are that the results obtained so far from the implementation of the IMP do not appear to be very encouraging. According to a report of the EEC's Auditing Board the main drawbacks of the IMP are to be found in the very way they are administered, which should ensure that the available financial and human resources are utilized to the best advantage.

Résumé

En ce qui concerne les conditions de vie au niveau régional les disparités sont un phénomène largement diffus dans l'économie de tous les pays développés. L'interprétation d'un tel phénomène n'est pas univoque: diverses et quelques fois contradictoires sont en effet les théories économiques qui tentent de l'expliquer, en partant de celles qui ont une inspiration néoclassique, aux théories keynésiennes ou à celles fondées sur la combinaison des effets de polarisation et de diffusion régionale du développement. Dans la Communauté européenne le problème des disparités prend des connotations particulières. Elles surgissent en effet soit comme conséquence des modèles du développement de chaque état membre, soit comme effet du processus d'expansion territoriale de la Communauté. Leur importance et leur gravité sont telles qu'elles peuvent mettre en danger le même processus d'intégration de l'ensemble européen. C'est pourquoi la Communauté a mis à exécution diverses mesures de politique économique qui visent à modérer l'importance des différentielles du développement, avec des effets qui toutefois ont été souvent de rare importance. Une nouvelle approche aux problèmes du développement régional a été effectuée sur échelle européenne avec la mise en vigueur des Programmes intégrés méditerranéens (Pim). Nés pour atténuer l'impact de l'adhésion ibérique sur les régions méditerranéennes de la CEE, ils se qualifient comme une innovation authentique dans les méthodes de la politique régionale européenne, basée sur des principes de développement intégré et autogène des régions défavorisées, sur l'administration décentralisée de programmes à vocation territoriale, sur l'intégration des divers niveaux administratifs et financiers. De telles conceptions semblent être devenues le point d'appui de l'actuelle politique économique européenne après la réforme des fonds structurels de 1989, dont celle-ci s'est appropriée et elle a institutionnalisé les critères de gestion intégrée des politiques économiques à vocation structurelle.

Toutefois, pour en rester aux faits, les résultats obtenus jusqu'à maintenant par la réalisation des Pim ne semblent pas réconfortants. Selon un rapport de la Cour des Comptes de la CEE, les principales lacunes des Pim se sont manifestées justement dans l'appareil administratif qui devrait piloter en donnant de bons résultats les ressources financières et humaines mises en place.

territoriale e finanziario varato dalla Comunità a favore delle regioni svantaggiate mediterranee.

Le disparità regionali nella CEE

Per avere una visione completa del problema delle disparità regionali nella Comunità bisogna prendere in considerazione alcune circostanze:

— ogni paese della compagine europea si caratterizza per propri problemi di svilup-

po e per l'insorgere di disparità economiche a livello regionale. Nel caso italiano il fenomeno è particolarmente evidente e si delinea con i tratti di un vero e proprio dualismo economico inteso come «coesistenza di settori economici strutturalmente diversi all'interno di un unico sistema economico nazionale» [9].

— l'unione economica e doganale, mettendo a confronto economie nazionali (o se si vuole regionali) differenti, ripropone il problema delle disparità regionali su una scala notevolmente più vasta e molto più com-

(*) Ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università degli Studi di Bologna.

(1) G. U. C 298 del 28.11.1990.

pressa rispetto a quella nazionale, dato anche il particolare status politico ed istituzionale della Comunità;

— dal punto precedente — cioè dall'esistenza di un insieme economico europeo — discendono politiche economiche comuni che non possono ritenersi neutrali in termini di ricaduta regionale e quindi di creazione o modificazione di squilibri economici a livello regionale;

— si aggiunga a ciò che la CEE è stata, dalla sua creazione fino ad oggi, un insieme in continua espansione al cui interno il fenomeno dei divari regionali di sviluppo ha cambiato continuamente entità e connotazioni. Ognuno di questi punti si presterebbe ad approfondimenti in diverse direzioni; tanto interessanti quanto, forse, fuorvianti rispetto all'obiettivo di questa nota. Per semplicità espositiva e per aderenza ai nostri scopi, conviene forse partire dall'ultima constatazione.

La comunità Europea, all'origine composta di soli sei stati membri, è giunta nel corso di un trentennio a raddoppiare il numero dei suoi aderenti con notevoli conseguenze sull'assetto economico dell'insieme. Sono due le constatazioni che interessano a questo riguardo:

a) i successivi ampliamenti territoriali hanno modificato l'intensità e l'evoluzione delle disparità regionali. Nella **tabella 1** queste vengono misurate attraverso il coefficiente di variazione del Valore Aggiunto per abitante, mettendo in risalto il trend che esso avrebbe seguito nella compagine europea se questa fosse rimasta al numero originario di sei stati membri (colonna CEE₆), ovvero al numero di nove stati membri (colonna CEE₉), prescindendo nel primo caso da qualsiasi ampliamento e nel secondo dall'annessione della Grecia. Lungo la diagonale da destra in alto a sinistra in basso è possibile leggere l'evoluzione reale delle disparità per effetto delle successive annessioni.

I dati sono sufficientemente significativi del fenomeno anche se non sono aggiornati al più recente ampliamento alla Spagna e al Portogallo (al momento in cui questa nota viene redatta non esistono dati sufficientemente analitici della contabilità regionale di quei paesi su base Eurostat. A livello indicativo valgono i dati del PIL/abitante, aggiornati al 1983 - **tabella 2**);

b) l'ampliamento del territorio comunitario ha introdotto di volta in volta nella CEE paesi dalle caratteristiche sociali ed economiche diversissime. Fino ai primi anni '70 l'Italia meridionale è rimasta l'unica regione con decise caratteristiche mediterranee e di arretratezza rispetto al cuore «continentale» della Comunità. Nel 1973 l'annessione di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca ha conferito nuove caratteristiche medie all'insieme, aggiungendo all'elenco delle aree difficili l'Irlanda e qualche regione del Nord britannico: anche queste, come quelle mediterranee, zone prevalentemente agricole ed arretrate ma con caratteristiche e potenzialità produttive sostanzialmente opposte a quelle del Mezzogiorno italiano. L'annessio-

Tabella 1 Dinamica delle disparità economiche regionali nella CEE (CV del VA/abitante).

	CEE ₆	CEE ₉	CEE ₁₀
1970	0,167	—	—
1975	0,167	0,274	—
1982	0,170	0,216	0,248

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat.

Tabella 2 PIL per abitante nella CEE (Indice CEE=100).

Stato	media	min.	max.
Belgio	105	87	164
Danimarca	142	—	—
Francia	122	101	175
Gran Bretagna	104	91	118
Grecia	46	41	47
Irlanda	67	—	—
Italia	80	55	103
Lussemburgo	120	—	—
Olanda	119	97	157
Portogallo	28	—	—
Spagna	53	42	64

Fonte: Eurostat, Annuario statistico delle regioni, 1987.

N.B.: I dati del minimo e massimo si riferiscono agli aggregati territoriali NUTS/I della nomenclatura comunitaria. L'estensione di questi è variabile; in Italia ad esempio essi corrispondono sia a singole regioni amministrative (come ad esempio la Lombardia) sia a circoscrizioni territoriali più ampie (così ad esempio la circoscrizione NORD-OVEST è sostituita dalle regioni amministrative Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria). Sotto questo riguardo bisogna sottolineare che Danimarca, Irlanda e Lussemburgo sono considerati livelli NUTS/I; per il Portogallo esistono tre sottolivelli NUTS/I di cui mancano però i dati.

ne della Grecia — e più tardi nel corso degli anni '80, della Spagna e del Portogallo — ha notevolmente accresciuto il numero e l'estensione delle aree difficili (l'intera Grecia è considerata un'area svantaggiata) accentuando la connotazione mediterranea dell'insieme. Ancor prima che queste annessioni fossero completate il problema regionale nella Comunità aveva già assunto sfaccettature alquanto complesse tanto da far parlare di un'Europa a due velocità, di un'Europa economicamente trainante (quella continentale) e di una periferica e marginale (quella mediterranea e del Nord insulare), in relazione naturalmente alle diverse attitudini economiche e produttive dei due insiemi. La complessità dei fenomeni di sviluppo territoriale, rilevabile attraverso i dislivelli degli indici macroeconomici regionali, veniva sintetizzata in due tipologie: — quella delle regioni in declino di sviluppo: regioni già sviluppate, soggette a crisi di riadattamento e riconversione economica a causa del declino di determinati settori economici o per particolari congiunture economiche sfavorevoli, — quella delle regioni in ritardo: regioni storicamente sottosviluppate in cui per motivi strutturali lo sviluppo economico stenta a decollare su basi autonome e stabili (come nel caso del Mezzogiorno d'Italia).

I successivi ampliamenti della Comunità sono avvenimenti contingenti che, nell'ambito del processo di integrazione europea, con-

tribuiscono a spiegare in una certa misura la genesi dei differenziali regionali che l'Europa stessa riceve, in gran parte come eredità, dai paesi aderenti. Essi non hanno tuttavia valore esplicativo del fenomeno in quanto tale e neppure del suo persistere ed aggravarsi.

Le interpretazioni economiche

Nella teoria economica esso trova diverse interpretazioni, talvolta antitetiche, che vale la pena citare. Hemmer [9] riassume le interpretazioni dei fenomeni di sviluppo regionale in tre gruppi:

a) interpretazioni ispirate alla teoria neoclassica, basate sul presupposto perfetto funzionamento dei meccanismi di mercato, in base alle quali «le diversità interregionali di rendimento dei fattori vengono conguagliate o equilibrate da migrazioni dei fattori di produzione». Dal che si deduce che l'insorgere di disparità di reddito è da attribuire a disfunzioni dei meccanismi di mercato (per situazioni di monopolio, oligopolio o per interventi esterni, ad esempio statali); b) interpretazioni ispirate all'applicazione della teoria keynesiana che si fonda, al contrario, sul potenziale trainante della domanda. Secondo tale teoria, infatti, a lungo andare «l'evoluzione economica di una regione viene determinata dal tasso di espansio-

ne della domanda esterna rivolta ai beni e alle prestazioni di servizio prodotti in tale regione. L'esportazione costituisce pertanto la componente dinamica della domanda totale sulla quale poggia il processo di crescita della regione stessa»;

c) interpretazioni ispirate alla teoria della polarizzazione. Secondo questa lo sviluppo regionale non è un fenomeno lineare; esso è causato da complesse relazioni di dipendenza interregionale e dalla (*im-*)mobilità relativa dei fattori, e tende al potenziamento degli squilibri regionali (polarizzazione) secondo un processo cumulativo, piuttosto che alla loro mitigazione. Infine la dimensione delle differenze di reddito interregionale viene determinata dal tipo e dall'intensità dei controeffetti indotti dai centri di crescita [backwash-effects] e dagli effetti di diffusione [spread-effects] che da questi si irradiano.

Il mercato comune europeo è ancora incompleto, soprattutto per quel che riguarda la libera circolazione dei fattori, mentre è funzionante in quanto area di libero scambio di prodotti: per i primi valgono (ancora per poco) le condizioni di commercio internazionale, per i secondi valgono già in parte quelle di commercio interregionale. Ciò è evidente per i prodotti agricoli, uniformemente disciplinati all'interno della Politica agricola comune. Il settore agricolo rappresenta un caso particolare: sia per la normativa vigente, che non trova l'uguale per i prodotti di altri settori, sia per la relativa immobilità dei fattori, in questo caso intrinseca ai processi produttivi agricoli, naturalmente più elevata che in altri settori produttivi e difficilmente modificabile. Le disparità dei redditi agricoli tra regioni ad agricoltura prevalente che si confrontano in un mercato comune attraverso i propri prodotti sono riconducibili ad una serie di cause concomitanti tra le quali:

— i fattori della specializzazione produttiva, che influiscono sia sui costi di produzione che sulla gamma delle produzioni attuali;

— il contesto economico, che condiziona la produttività del lavoro e la capacità di innovazione;

— la ricaduta regionale delle politiche agricole (comunitarie, anche se ormai l'attributo è implicito);

— la capacità di penetrazione dei mercati regionali, cioè i sistemi di commercializzazione (in altre parole la mobilità dei prodotti, contrapposta a quella dei fattori).

Le teorie economiche cui prima si è fatto cenno si prestano ad interpretare con diversa efficacia il ruolo dell'agricoltura (e delle regioni ad agricoltura prevalente) nella dinamica delle disparità regionali. Ancora secondo Himmer [8], posto che l'intensità e la dinamica delle disparità regionali dipende dalle caratteristiche delle funzioni di produzione regionali nell'ottica neoclassica; ovvero dall'amplificazione dei differenziali di sviluppo regionale nell'ottica della teoria della polarizzazione, si può affermare che: «In aree con strutture agrarie predominanti

così come in aree produttrici di materie prime potranno prevedersi funzioni di produzione con reddimenti di scala costanti o decrescenti più facilmente che in aree industrializzate; in queste ultime regioni probabilmente prevarranno rendimenti di scala crescenti. Di conseguenza, per le relazioni tra regioni differenti a struttura agraria, l'approccio neoclassico risulterà probabilmente più utile; dall'altro canto la teoria della polarizzazione risulterà più adeguata quando sono in discussione le relazioni tra una regione alquanto industrializzata ed un'altra a struttura prevalentemente agricola». A ciò potremmo aggiungere che, date le caratteristiche del consumo alimentare nei paesi sviluppati e le condizioni del commercio interno europeo, anche le teorie fondate sul potenziale trainante delle esportazioni interregionali non sono estranee alla spiegazione di fenomeni di sviluppo locale: si pensi alle zone agricole la cui economia è fortemente condizionata dalla filiera di un prodotto la cui destinazione è sovente l'esportazione (prodotti tipici di pregio).

L'impatto delle politiche comunitarie

Come accennato il fenomeno delle disparità regionali nel contesto europeo è da ricondurre (anche) alla dinamica territoriale della Comunità e alla ricaduta regionale delle politiche economiche comuni.

In questo caso si vuole mettere in risalto il ruolo della politica agricola e di quella regionale, che porteranno tra breve a discutere dei Pim.

Le modalità con cui la PAC manifesta un impatto regionale differenziato sono insite nei criteri e nei meccanismi che caratterizzano tale intervento in agricoltura. Il fenomeno è stato sintetizzato da Cesaretti et al. «la protezione ha funzionato come un elemento di stagnazione, stimolando il mantenimento di destinazioni produttive non favorevoli ad uno sviluppo intensivo. [...] L'accentuazione dei divari interregionali di produttività e l'evoluzione settoriale della produzione agricola non sono certo esclusivamente imputabili dalla PAC: altre variabili, operanti a livello nazionale o regionale, hanno concorso a determinare queste linee di tendenza.

D'altro canto appare ragionevole affermare che la filosofia settoriale che presiede all'intervento comunitario ha svolto un ruolo tutt'altro che neutrale, non contrastando ma bensì stimolando l'accentuarsi delle differenziazioni regionali. Più in particolare appare rilevante sottolineare i seguenti aspetti delle modalità di azione dell'intervento comunitario:

1. la forza non omogenea con cui l'ombrello comunitario viene esteso alle singole produzioni determina — a causa della diversa composizione della produzione agricola regionale — una protezione sperequata che non può non influire sui livelli di produttività e di reddito delle risorse;

2. i pochi elementi di regionalizzazione insiti — in maniera diretta o indiretta — nella PAC non sono tali da correggere la sperequata applicazione della protezione comunitaria. [...];

3. la scarsa o nulla incidenza della politica strutturale — peraltro non imputabile esclusivamente alla Comunità — non ha certo potuto esercitare un'azione correttiva degli squilibri indotti dalla politica dei mercati» [3].

Per quanto concerne la politica regionale si può parlare abbastanza tranquillamente di un'assenza di ricaduta a livello regionale: il che, «con appena un po' di amare ironia» sta ad indire la quasi completa assenza di effetti di quel tipo di intervento che in realtà avrebbe dovuto agire proprio in senso modificativo (terapeutico) delle disparità economiche regionali già esistenti all'interno della Comunità(?).

Del resto l'insuccesso sembra finora il segno distintivo delle politiche comuni a più spiccata vocazione strutturale, da quella regionale appunto a quella agricola (che pure ha

(?) La politica regionale comunitaria (Prc) prende avvio in maniera più concreta con la creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale — FESR, la cui attivazione è sancita dal Reg. (CEE) 724/75 del 18 Marzo 1975 — alla fine di un dibattito iniziato in sede parlamentare europea al principio degli anni '60 (e continuato in pratica fino ad oggi attraverso alterne vicende) sul concetto di «sviluppo armonioso» della Comunità europea e sul ruolo che questa doveva svolgere nel perseguirlo. Il Fesr ha subito modifiche più o meno incisive sia per quanto attiene all'entità ed alle modalità del finanziamento sia nei criteri che ispirano la ripartizione delle risorse tra i paesi che ne fruiscono. L'impatto delle azioni regionali condotte a titolo della Prc attraverso il Fesr hanno avuto normalmente impatto insignificante nella realtà regionale europea. Ciò è imputabile, oltre alla scarsità in senso assoluto delle risorse, ad altri fattori determinanti:

— l'alterna volontà politica a livello centrale. Quella regionale è una politica di tipo essenzialmente redistributivo e quindi comporta attraverso la tassazione dei singoli stati membri, il travaso di risorse dai paesi più ricchi a quelli più svantaggiati: oltre naturalmente ad un accordo sulla visione globale degli obiettivi e dei mezzi della politica economica;

— la scarsa informazione anche presso i maggiori beneficiari delle misure di intervento poste in atto dalla CEE. L'inefficienza delle amministrazioni statali e regionali ha portato infatti ad una generale grave sottoutilizzazione dei fondi disponibili;

— la scarsa disponibilità di molti stati membri verso l'ingerenza della Comunità negli affari economici più tipicamente interni. Ciò ha fatto sì che la politica regionale europea sia stata relegata per molto tempo alla forma di un semplice coordinamento delle politiche nazionali; che gli aiuti comunitari abbiano potuto estrinsecarsi come modesti finanziamenti di progetti locali, decisi al di fuori di obiettivi comuni.

L'evento più interessante degli anni recenti è l'innovazione dei metodi di intervento a livello territoriale, che si sta attualmente rodotando attraverso i Pim e che si è tradotta a livello istituzionale nella riforma dei *fondi strutturali* della Comunità (sostanzialmente Fesr, Feoga/U. Fse). Tale riforma varata nel Giugno 1988 con il Reg. (CEE) 2052/88 (G.U. L. 185) è entrata in vigore dall'1 Gennaio 1989. Oltre all'incremento delle dotazioni dei fondi strutturali, tale riforma prevede l'articolazione della Prc in *obiettivi* specifici: 1) sviluppo e adeguamento strutturali delle regioni in ritardo di sviluppo; 2) riconversione delle regioni di frontiera o di parti di regioni (bacini d'occupazione, comunità urbane) colpite da declino industriale; 3) lotta alla disoccupazione di lunga durata; 4) inserimento professionale dei giovani; 5) nell'ambito della riforma della Pac dare impulso all'adattamento delle strutture agrarie [5a], e allo sviluppo delle zone rurali [5b].

In pratica per la maggior parte di tali obiettivi tutti i fondi agiscono in maniera sinergica e coordinata.

avuto un impatto modestissimo, forse anche inferiore ai retro-effetti strutturali insiti nelle modalità di azione dell'altro binario della PAC, quello della politica dei mercati). Se un ruolo importante, nell'aborto degli interventi strutturali, ha giocato l'incapacità degli stessi interessati a servirsi delle risorse disponibili — soprattutto a livello amministrativo e di gestione —, un peso non secondario è da attribuire ai criteri ispiratori ed alle modalità applicative di tali politiche soprattutto quella regionale.

Le zone difficili della Comunità, in particolare quelle mediterranee, sono caratterizzate spesso da un'agricoltura strutturalmente svantaggiata, inserita in un contesto economico tendenzialmente arretrato. Esse rientrano negli interventi della CEE in diversi capitoli della politica economica:

— la PAC, sia con le normative dei prodotti mediterranei e le relative specificità (Feoga/G) sia tramite le leve della politica strutturale aziendale e delle regioni interne svantaggiate;

— la politica regionale (Fesr, Bei, ecc.);

— la politica sociale (Fse).

Tutti questi interventi, ma soprattutto quelli dei primi due capitoli, si sono svolti finora attraverso il finanziamento di progetti individuali, relativi ad aziende e/o singole attività, in modo reciprocamente indipendenti e svincolato, senza prendere in considerazione la complessità dello sviluppo del territorio rurale nella sua globalità. Non è questo l'unico aspetto negativo del problema, ma indica certamente l'esistenza di modalità operative di per se stesse poco idonee a risolvere o alleviare il problema del recupero economico di aree problematiche; un metodo di intervento fortemente esposto a sprechi di risorse finanziarie, con modesti ritorni economici.

Questi aspetti della politica economica comunitaria — dai problemi dell'adesione a quelli della sperequazione di trattamento dei prodotti mediterranei in ambito PAC, all'inefficienza della politica regionale — sono stati oggetto di discussione nella Comunità soprattutto in coincidenza dell'adesione greca ed hanno portato sia alla revisione di alcune normative inerenti i prodotti mediterranei, sia alla nuova considerazione data al problema dello sviluppo regionale. Di fatto i Pim, anche se varati per accompagnare l'impatto dell'adesione ispano-portoghese, possono essere considerati il frutto di questa riflessione in quanto intervento innovativo volto a favorire il recupero delle regioni economicamente arretrate nel contesto europeo.

I Pim: criteri operativi e primi risultati

Ai Pim⁽³⁾ possono essere riconosciute effettivamente alcune caratteristiche innovative: a) la concentrazione territoriale dell'impegno finanziario, di misura insolitamente elevata e coinvolgente regioni relativamente omogenee — le regioni mediterranee ap-

Tabella 3 Articolazione dei Pim per sottoprogrammi (Italia).

Richieste nazionali Sottoprogr.	mrd £	%	Approvazioni CEE Sottoprogr.	mrd £	%
1) Agricoltura	2845,5	33,8	1) Agricoltura	1174,2	30,6
2) Turismo	1691,8	20,2	2) Turismo	753,0	20,6
3) Ind.-artig.	1303,2	15,5	3) Ind.-artig.	1003,9	26,0
4) Pesca-acquac.	708,1	8,4	4) Pesca-acquac.	239,2	6,2
5) Infrastrutture	681,4	8,1	5) Infrastrutture	83,9	2,2
6) Servizi	102,7	1,2	6) Zootecnia	59,0	1,5
7) Formazione prof.le	144,8	1,7	7) Formazione	20,5	0,4
8) Implementazione	112,8	1,4	8) Attuazione	57,7	1,4
9) Ricerca-sperim.	31,0	0,4	9) Zone interne	318,3	8,3
10) Ambiente-forest.	722,8	8,6	10) Forestazione	84,9	2,3
11) Altre	60,5	0,7	11) Altre	20,4	0,5
Totale	8404,6	100,0	Totale	3815,0	100,0

Fonte: Bonaventura Pica, op. cit., pag. 89.

punto —, con forti analogie rispetto al problema del ritardo economico;

b) la promozione di azioni volte al recupero di un territorio attraverso progetti pluri-settoriali (agricoltura, artigianato e PMI, servizi), per la messa in valore delle risorse endogene, capaci di creare le basi per il rilancio dell'economia locale (sviluppo integrato);

c) procedure operative ispirate alla partecipazione dei tre livelli amministrativi (CEE-Stato-Regionale), alla collaborazione diretta tra Comunità e regione sia nelle fasi progettuali che in quelle di esecuzione e di controllo dei risultati.

Al termine del primo triennio di vita sono possibili alcune considerazioni su questo nuovo approccio comunitario allo sviluppo regionale.

Considerazioni che per forza di cose prescindono dai risultati, ancora da venire, e devono limitarsi all'analisi del tipo di progetti accolti dalla Cee ed all'efficienza della macchina operativa messa in atto dalle controparti interessate (soprattutto CEE e regioni).

Le considerazioni che seguono si riferiscono al caso italiano.

A livello finanziario bisogna sottolineare il notevole ridimensionamento operato sulle richieste regionali.

Nel complesso le prime proposte di spesa delle regioni sono state di poco inferiori ai 18 mila miliardi di lire: su questa entità è intervenuto dapprima il taglio di *aggiustamento* a livello nazionale (da parte del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie e del Cipe) che le ha più che dimezzate portandole a 8.500 miliardi. Per l'attuazione della prima fase la CEE ha ammesso a finanziamento progetti per soli 3.850 miliardi (sui quali il contributo comunitario è dell'ordine del 39-40%).

Il ridimensionamento degli orizzonti di spesa regionali (seppure in una certa misura prevedibile e scontato) rappresenta tuttavia un fatto negativo, di portata rilevante per la sua entità. Bisogna d'altro canto rilevare che nello svolgimento di quest'atto censorio si è

espressa in una certa misura un'azione di *orientamento* da parte della Commissione. Questa ha infatti mantenuto la connotazione rurale degli interventi, ha preservato (relativamente) dai tagli più drastici i progetti inerenti attività para- ed extra-agricole (turismo, PMI, artigianato), concordemente al

(³) I Programmi integrati mediterranei sono stati varati con il Reg. (CEE) 2088/85 del 23 Luglio 1985 (G.U. L. 197 del 27 Luglio 1985). Essi rappresentano «un'azione specifica a beneficio delle regioni meridionali della Comunità nella composizione attuale (ad esclusione quindi di Spagna e Portogallo). Questa azione ha l'obiettivo di migliorare le strutture socio-economiche di queste regioni, in particolare la Grecia per permettere loro di adattarsi nelle migliori condizioni possibili alla situazione creata dall'allargamento (alla Spagna e al Portogallo)». L'area geografica dei Pim si estende (ad esclusione dei grandi agglomerati urbani e delle zone di turismo intensivo) alle seguenti regioni:

— Francia: Provence-Alpes-Cote d'Azur, Languedoc-R. Aquitaine. Corse, dipartimenti della Drome e dell'Ardeche;

— Italia: la Liguria, la fascia costiera tra Comacchio e la Laguna veneta, le regioni a sud del versante appenninico emiliano-romagnolo, le Isole;

— l'intera Grecia.

I Pim sono elaborati all'opportuno livello geografico dalle autorità regionali o da altre, su designazione dello stato membro; constano di azioni interdipendenti e tra loro complementari miranti allo sviluppo del territorio attraverso:

— il consolidamento dell'agricoltura e della pesca;

— il potenziamento delle PMI e dell'attività artigianale e commerciale;

— l'incoraggiamento di nuove attività nel settore terziario;

— la promozione di nuove tecnologie produttive;

— il rafforzamento di impianti nel settore energetico, dei sistemi di comunicazione e formazione, la tutela dell'ambiente e la creazione di infrastrutture in generale.

Il finanziamento dei programmi è assicurato da: Feoga/O. Fesr, Ese, Bei e Nsc, nonché da una linea speciale di finanziamento del bilancio comunitario per un totale di oltre 6 miliardi di Ecu. A livello amministrativo è stato istituito un rapporto diretto tra CEE-Stato-Regioni (co-finanziatori dei programmi e firmatari di *contratti di programma* che li impegnano reciprocamente nella realizzazione dei Pim) attraverso: — il *comitato consultivo* dei Pim, presieduto dalla Commissione e composto di rappresentanti degli stati membri e della Bei, deputato all'approvazione dei programmi; — il *comitato amministrativo* che assiste l'autorità locale nell'esecuzione dei Pim e nelle funzioni di controllo e monitoraggio circa lo stato di avanzamento ed i risultati raggiunti. Il regolamento prevede infine aiuti ad *azioni trasversali* (formazione di operatori, azioni di accompagnamento, consulenza amministrativa) per l'attuazione dei Pim.

carattere intersettoriale pensato per questo tipo di intervento; mentre ha agito in maniera più drastica sugli investimenti infrastrutturali (come già il Cipe rispetto alle prime richieste regionali) (tabella 3).

Per quanto riguarda invece la distribuzione territoriale dei progetti ammessi a finanziamento dalla CEE è interessante rilevare come, nonostante alle regioni più tipicamente svantaggiate sia stata riservata la maggior parte dei finanziamenti, l'entità degli investimenti per unità di superficie sia significativamente superiore nelle regioni settentrionali rispetto a quelle centrali e meridionali [1] il che, a prima vista, appare leggermente contraddittorio con le finalità dell'intervento (tabella 4).

Sotto il profilo amministrativo la Corte dei Conti delle Comunità europee si è espressa in maniera abbastanza critica nei confronti dell'operato della Commissione in questo primo triennio, rilevando una certa inefficienza ed approssimazione dal lato organizzativo.

Le censure della Corte dei Conti sono così sintetizzabili:

- a) ritardo nell'avvio dei programmi;
- b) sovrapposizione di finanziamenti (a titolo dei Pim e di altri programmi comunitari⁽⁴⁾) su medesime zone e talora su medesimi progetti;
- c) carente coordinamento e trasparenza delle procedure amministrative relative alla gestione dei singoli fondi interessati;
- d) scarsa utilizzazione di alcuni strumenti finanziari (in particolare prestiti B.E.I.);
- e) imprecisioni nella fissazione dei termini temporali nei contratti di programma tra la CEE e le regioni;
- f) scarsa efficienza e talora assenza della funzione di controllo e monitoraggio.

In definitiva un bilancio piuttosto magro dal quale la Commissione (ed anche molte delle regioni interessate) possono giustificarsi solo invocando il carattere ancora sperimentale della metodologia operativa, che necessita sicuramente di ulteriore rodaggio. Quanto finora esposto ha cercato di mettere in evidenza le peculiarità del problema regionale all'interno della Comunità soprattutto in relazione alle specificità dell'area mediterranea, per la quale si è cercato di sottolineare il legame tra i problemi di sviluppo storici e pregressi e l'effetto di politiche di integrazione in scenari economici più vasti (europei) in virtù dei quali ogni regione si confronta con realtà lontane nello spazio ma economicamente ormai assai prossime. Nello svolgimento del tema si è data per scontata la necessità di una politica regionale spostando piuttosto l'attenzione sulle cause delle disparità e sulle modalità operative degli interventi volti a sanarle. Bisogna tuttavia ricordare che questo presupposto, quello secondo il quale la politica è necessaria ed utile, è continuamente messo in discussione.

Di fatto né a livello comunitario né tanto meno a livello nazionale questo presupposto viene dato per scontato. La politica regionale è di per se stessa redistributiva in

Tabella 4 Ripartizione territoriale dei finanziamenti a titolo dei Pim in Italia.

	Settentrionali	Regioni Centrali	Meridionali
Programmi			
- in mrd di £	1086,1	913,4	1852,5
- in %	28,2	23,7	49,1
Area PIM			
- in kmq	36329,0	35351,0	70092,0
Mig. di £/kmq	29,9	25,1	26,4

Fonte: Bonaventura Pica, op. cit., pag. 93.

quanto crea necessariamente un flusso di risorse dalle regioni più ricche a quelle meno abbienti.

Essa richiede quindi una solidarietà politica che, se a livello europeo ha vissuto momenti alterni (in quanto comportava redistribuzione di ricerca tra stati) è oggi fortemente criticata anche a livello nazionale (dove il processo redistributivo avviene tra regioni di uno stesso stato). L'Italia ne è un esempio.

Se si ragiona al netto delle motivazioni puramente politiche, è nell'ambito delle conoscenze scientifiche che può essere trovato un fondamento scientifico al problema. Ma anche in questo caso le posizioni sono contrastanti. L'esistenza di notevoli differenziali di sviluppo — oltre che socialmente inaccettabile in un contesto come quello europeo che ha scelto le leve economiche come metodo dell'integrazione politica — minaccia la funzionalità stessa del mercato comune ed i vantaggi da esso ritraibili in termini di benessere economico.

D'altro canto non ha motivo una politica regionale che si traduca in un trasferimento netto di risorse tra zone trainanti e zone svantaggiate senza creare le condizioni per un decollo autonomo delle economie locali. Le considerazioni sono molteplici né esiste una precisa nozione circa le interazioni regionali che legano lo sviluppo di alcune regioni all'impovertimento di altre. Un'analisi costi benefici dell'intervento regionale (o della sua assenza) che prenda in considerazione tutti gli aspetti del problema appare estremamente difficile soprattutto per la soggettività delle valutazioni, fortemente soggette a condizionamenti politici.

Per quanto concerne la Comunità europea sembra comunque di poter affermare che il bagaglio degli strumenti di intervento in questa problematica, sebbene recentemente rinnovato, sia ancora inefficace: la svolta regionalistica della politica economica comune, legittimata nella revisione istituzionale dei Trattati della CEE attraverso l'Atto Unico, con la conseguente recente riforma dei fondi strutturali apre per ora solo modeste prospettive di concreta innovazione.

⁽⁴⁾ È stata ignorata in alcuni territori soggetti ai Pim l'esistenza di altri programmi (e finanziamenti) di portata comunitaria quali lo STAR (per lo sviluppo delle telecomunicazioni-Reg. [CEE] 3300/86 in G.U. L. 305 del 31.10) ed il VALOREN (per lo sviluppo del potenziale energetico endogeno-Reg. [CEE] 3301/86 ibidem).

Bibliografia

- 1) Bonaventura Pica F.: «I programmi mediterranei integrati: approvazione ed attuazione nell'esperienza italiana» in Cooperazione in Agricoltura, nr. 3/1989.
- 2) Buresti C., Marciani G. E.: «I precedenti e l'avvio dei programmi integrati mediterranei» in Riv. Economica del Mezzogiorno, Svimez, nr. 1/1987.
- 3) Cesaretti G.P., De Benedictis M., De Filippis F., Peron Pacifico C.: «Sviluppo regionale dell'agricoltura e politica agraria comune» in Riv. Economica Agraria nr. 4/1981.
- 4) De Filippis F., Rizzi P.: «Ineguaglianza regionale dei redditi agricoli» in Riv. Economia Agraria nr. 1/1982.
- 5) Eurostat: «Regioni, Annuario statistico», Comunità Europea, annate diverse.
- 6) Garofoli G.: «Regional Inequalities and Development in the Mezzogiorno» in Economic Notes, Monte dei Paschi di Siena, nr. 2/1987.
- 7) Giannola A., Imbriani C.: «La politica regionale e gli squilibri territoriali nella CEE. Alcune considerazioni sul caso italiano» in Mezzogiorno d'Europa, Isveimer, nr. 4/1984.
- 8) Hemmer H.R.: «Teoria della produzione e differenze di sviluppo regionale» in Mezzogiorno d'Europa, Isveimer, nr. 4/1982.
- 9) Hemmer H.R.: «Teoria economica e divario Nord-Sud» in Mezzogiorno d'Europa, Isveimer, nr. 4/1984.
- 10) Latella F.: «Regioni arretrate e politiche comunitarie» in Mezzogiorno d'Europa, Isveimer, nr. 2/1990.
- 11) Leanza U.: «La partecipazione italiana al fondo europeo di sviluppo regionale» in Mezzogiorno d'Europa, Isveimer, nr. 1/1985.
- 12) Lechi F.: «Disparità regionali dello sviluppo agricolo: motivazioni e logica di una politica di riequilibrio» in Riv. Economia Agraria, nr. 1/1982.
- 13) Saraceno P.: «I divari di sviluppo economico nella futura Comunità Europea allargata» in Ricerche Economiche, Univ. degli Studi Ca' Foscari di Venezia, nr. 3-4/1979.
- 14) Tarditi S., Croci Angelini E.: «Effetti redistributivi a livello regionale della politica di sostegno dei prezzi» in Riv. Economia Agraria, nr. 1/1982.