

ALBERTO CAMPOLONGO

L'INDIRIZZO ECONOMICO REGIONALE
E LA C.E.E.

1. *Diagnosi.*

101. L'indirizzo economico regionale si ricollega all'obiettivo generale di politica economica, il progresso o sviluppo economico: tale obiettivo generale è soggetto a varie qualificazioni, fra cui quella che ci interessa è l'*equilibrio dello sviluppo* stesso fra regioni e fra settori.

102. Sulla qualificazione dell'equilibrio interregionale intervengono considerazioni sia *economiche* che extra-economiche. Quanto alle prime, squilibri interregionali eccessivi, nel livello o nel ritmo, frenano a lungo andare lo sviluppo dell'intera nazione: perchè impediscono lo sviluppo di un grande mercato e le economie conseguenti; ostacolano la formazione professionale e l'aumento dell'efficienza dei lavoratori; introducono fattori di aggravamento delle condizioni della produzione. Il « mercato comune » comincia a casa propria.

103. Quanto alle considerazioni *extra economiche*: squilibri interregionali eccessivi sono fattori di tensioni sociali; rendono più arduo il consenso sociale, mezzo essenziale della politica economica nazionale; comportano, con le migrazioni interne ed esterne, il trasferimento dell'uomo, fra i fattori della produzione quello che comporta i costi più alti, economici e sociali; minacciano involuzioni cumulative nell'intero ambiente delle regioni inferiori.

104. Il trattamento del problema degli squilibri interregionali comprende due fasi fondamentali: *diagnosi e terapia*. Sono distinte, ma in correlazione reciproca; e vanno analizzate entrambe sia dal punto di vista nazionale che da quello comunitario.

105. La diagnosi mira ad accertare la realtà economica e sociale degli squilibri interregionali, nella infinita varietà delle situazioni concrete. Per necessità pratica, essa cerca come primo passo di sintetizzare il fenomeno degli squilibri interregionali in uno o pochi *indici medi* di significato immediato. Ma questi non possono rappresentare compiutamente la realtà.

106. Gli indici dei cosiddetti *divari interregionali* riguardano il reddito a testa, il livello dei consumi — globali o di elementi tipici — il ritmo di progresso nel tempo, la disoccupazione, la quota dell'agricoltura sul totale della popolazione attiva, ecc. Sorvoliamo sui problemi di metodologia statistica. Vanno ricordate le elaborazioni annuali del Tagliacarne, dal 1951 in poi.

107. Segue la definizione degli obiettivi. *L'eliminazione assoluta* di ogni divario interregionale può rappresentare un riferimento ideale, non un obiettivo di politica economica propriamente detto. Il progresso è un processo dinamico che comporta necessariamente diversità fra individui e fra gruppi.

108. L'obiettivo concreto è relativo: *riduzione o attenuazione* dei divari ove questi siano eccessivi. Parametri di riferimento e criteri di misura sono certo difficili da precisare. Comunque in Italia gli indici comunemente accettati vanno dal 60 % della media nazionale per le regioni inferiori al 150 % per le regioni superiori: con qualsiasi riferimento ragionevole, manifestano squilibri eccessivi.

109. Basti ricordare che in *altri paesi*, indici di squilibrio assai inferiori, ad esempio dall'85 % al 125 % della media nazionale (escluse le situazioni estreme), ossia 40 punti percentuali di distacco in luogo dei 90 italiani, giustificano interventi regionali.

110. Inoltre l'obiettivo della riduzione dei divari in quanto tale non sempre è il più felice. Naturalmente si può parlare di riduzione soltanto in un contesto di sviluppo generale della nazione: la riduzione dei divari significa allora un saggio di sviluppo più rapido nelle regioni inferiori. Ma il problema sostanziale è lo *sviluppo in assoluto* della regione; la riduzione dei divari ne può seguire in via secondaria. Lo stesso vale del resto a livello internazionale.

111. Le stesse *dimensioni* del fenomeno degli squilibri interregionali comportano diversità qualitative: diverso è il problema di singole sacche di depressione o ritardo in mezzo a regioni progredite, e diverso il sottosviluppo massiccio di un Mezzogiorno: 19 milioni di abitanti, 36 % dell'Italia, dimensioni comparabili a quelle dell'intero Benelux. Questa diversità qualitativa spiega fin da ora le divergenze fra il modo di vedere e affrontare i problemi regionali al livello italiano e al livello comunitario.

112. La ragion d'essere dell'indirizzo economico regionale è la semplice constatazione che in economie prevalentemente di mercato come quelle dei nostri paesi, gli squilibri interregionali non mostrano tendenza a risolversi con i soli processi ordinari dell'economia di mercato, cioè con i trasferimenti dei fattori della produzione, guidati da considerazioni di redditività comparata. Al contrario, il gioco delle economie esterne delle regioni progredite e delle diseconomie delle altre mette in opera *processi cumulativi*. E ciò sembra valere anche in economie centralizzate.

113. Le *economie esterne* sono note: dalla qualificazione professionale del personale allo spirito imprenditoriale, dalla diversificazione della struttura industriale all'organizzazione commerciale e del credito. L'ambiente produttivo facilita la localizzazione o ubicazione dell'attività industriale e terziaria. La produzione chiama la produzione: a chi ha sarà dato.

114. La *perdita di economie esterne* è l'ostacolo all'ubicazione delle nuove iniziative produttive in regioni in ritardo. Il nuovo investimento offre ovunque un ricavo di 100: nella regione progredita è redditizio perchè può essere realizzato con costo 80; nella regione in ritardo, aggravii vari diretti e indiretti ne elevano il costo a 110, e non è redditizio.

115. Il governo può certo intervenire col *sussidio* in varie forme: riconduce il costo per il promotore al di sotto del ricavo. Ma in prima approssimazione, ciò significa semplicemente addossarne il costo alla collettività, con allocazione sub-optimale delle risorse.

116. Tuttavia non si può parlare di spreco di risorse se il sussidio è il minimo costo col quale si può conseguire un risul-

tato *sociale importante*, positivo o negativo (eliminare o evitare un danno sociale).

117. E talvolta le economie esterne dal punto di vista del solo promotore riposano semplicemente sull'errore di estendere alla nazione la contabilità di costi e ricavi valida per l'impresa. Donde la « *cost-benefit analysis* », estesa anche ai costi e ai benefici che vanno a carico e a vantaggio di persone, enti, settori e regioni *diverse dal promotore*.

118. Così esteso, il giudizio di redditività globale può *variare considerevolmente*. Se al promotore di iniziative produttive in regioni sviluppate fossero addebitati gli interi costi delle disconomie esterne a carico altrui (urbanistica, trasporti, servizi pubblici, aria e acqua), la redditività potrebbe divenire negativa.

119. E inversamente, se l'iniziativa in regione in ritardo tiene conto degli *effetti indiretti* di sviluppo, essa può risultare consigliabile dal punto di vista nazionale, ancorchè negativa nel conto di gestione dell'impresa.

120. Cosicché la questione non si può decidere in astratto: gli elementi e i parametri di riferimento devono essere quantificati e comparati. Ma questa scienza della *cost-benefit analysis* è ancora all'infanzia. E mancano i meccanismi di trasferimento di costi e ricavi fra promotori e collettività. Affidarsi soltanto ad essa, oggi, sarebbe illusorio. I giovani studiosi, discendendo dalla stratosfera dei modelli globali astratti, potrebbero trovarvi utile campo di applicazione delle loro facoltà analitiche.

121. Comunque, gli indici di cui sopra non spiegano che una parte di una fenomenologia molto complessa. Sotto l'etichetta generica degli squilibri interregionali si comprendono *situazioni molto diverse*, che vanno analizzate nelle loro diverse costituenti.

122. Sono note le *classificazioni* delle situazioni regionali in vari gruppi, ad esempio: *a)* sottosviluppo strutturale, ritardo nell'evoluzione, talvolta riferito come parametro alla quota dell'agricoltura sul totale; *b)* regresso o « *perle de vitesse* » di regioni già attive; *c)* difficoltà di regioni di frontiera, specie dopo il trauma della guerra; *d)* disoccupazione e sotto-occupazione elevate, qualunque ne sia l'origine. E d'altro lato i pro-

blemi economici e sociali delle regioni ad alta concentrazione di attività.

123. Un documento della Commissione della Comunità europea, ottobre 1969, classifica i problemi di economia regionale in tre grandi categorie: *a)* regioni industriali, *b)* regioni semi-industriali, *c)* regioni agricole; classificazione facilmente criticabile come troppo sommaria e grossolana.

124. Tutte queste classificazioni sono inevitabilmente formali e arbitrarie. Importa non tanto l'assegnazione di una data regione all'una o all'altra categoria, quanto l'esame approfondito delle *circostanze dei problemi di sviluppo* di ciascuna. I programmi di sviluppo saranno utili nella misura in cui terranno conto da un lato delle possibilità e dei problemi della regione considerata, dall'altro dei mezzi di azione che possono essere applicati in vista di certi obiettivi di progresso economico, sociale e umano. Quest'azione va svolta contemporaneamente ai tre livelli: regionale, nazionale e comunitario.

125. E infatti *l'ottica muta notevolmente* quando si passa dall'indirizzo economico regionale a livello nazionale a quello a livello comunitario. In primo luogo, per l'Italia esso in pratica significa in gran parte sviluppo del Mezzogiorno e di regioni ad agricoltura povera. Per la Comunità europea, esso invece si diluisce in un quadro molto più vasto e di contorni poco precisi, nel quale si mescolano questioni di struttura e di ambiente, di ubicazione dell'attività produttiva e allocazione ottima delle risorse, contributi statali e norme di concorrenza, livello dell'agricoltura e concentrazione industriale, disoccupazione e programmi di sviluppo e così via. Spesso il passaggio dal livello nazionale a quello comunitario consiste in realtà in un salto da un modo di pensare ad un altro difficilmente comparabile.

126. Ne è tipico esempio la *definizione formale* dell'obiettivo della politica regionale che dà il documento citato della Commissione dell'ottobre 1969:

« Obiettivo della politica regionale è la creazione, sistemazione e gestione delle condizioni di localizzazione delle attività economiche ed umane, tenute presenti le esigenze della tecnica e dell'economia, i bisogni e le aspirazioni delle popolazioni, nonché le caratteristiche dei territori ».

È ben dubbio che alcuna autorità italiana sia disposta ad accettare una definizione in termini così larghi.

127. In secondo luogo: occorre non dimenticare che il *mercato comune*, se da un lato è fattore di progresso generale (di importanza fondamentale, ma fuori del nostro argomento), dall'altro, in quanto tale, agisce in senso contrario all'attenuazione dei divari interregionali: l'accrescimento dell'attività economica e degli scambi infra-comunitari accresce il gioco delle economie esterne d'impresa e quindi facilita la concentrazione in aree già sviluppate; l'ampliarsi della concorrenza aggrava la situazione di inferiorità delle regioni periferiche o comunque in ritardo; e in generale, in un complesso che comprende strutture più o meno gravemente superate, l'insieme delle politiche comuni conferisce di fatto rendite di situazione alla parte più progredita delle strutture stesse.

128. A loro volta queste difficoltà che il mercato comune suscita all'attenuazione degli squilibri regionali *reagiscono* all'indietro sulle prospettive di espansione dell'intero mercato comune, non diversamente da quanto avviene per l'economia di una nazione. Il ritardo cumulato di regioni arretrate frena alla lunga l'intero sviluppo economico generale della Comunità. E lo stesso documento della Commissione riconosce che « le politiche comuni o il coordinamento delle politiche economiche, previsti dal trattato, trovano un inevitabile ostacolo nell'eterogeneità delle strutture regionali comunitarie ».

129. Dunque la stessa diagnosi del problema regionale comporta *problemi di coerenza* fra punti di vista nazionale e comunitario; e questi interferiscono sulla seconda parte della nostra analisi: la terapia, cioè il modo di affrontarli e di risolverli.

2. *Terapia.*

201. La *terapia* è il capitolo più impegnativo dell'azione regionale; e conviene procedere come nella parte precedente, esaminando dapprima il problema quale si presenta a livello nazionale, e quindi nelle complicazioni a livello comunitario.

202. L'*obiettivo* della politica economica regionale è in se stesso relativamente semplice: assicurare alle regioni inferiori

migliori condizioni di vita e di lavoro: in altre parole, accrescere l'occupazione in attività economiche sane, creatrici di valore aggiunto. Il problema sta ovviamente nel provvedere criteri, mezzi e strumenti idonei e nel fissare traguardi ragionevoli e adeguati.

203. La creazione di posti di lavoro richiede l'*investimento*: condizione sempre necessaria, benchè talvolta non sufficiente. Investimento diretto, privato e pubblico, in attività direttamente produttive, ossia a ricavi maggiori dei costi; e, a monte, investimento di capitale fisso sociale nella forma di infrastrutture sociali ed economiche.

204. Occorre cercare di inquadrare le *dimensioni globali* di questa necessaria azione di investimento, malgrado le difficoltà di stime anche grossolane. Spesso si sottovaluta l'ampiezza necessaria di quest'azione; e i risultati inferiori alle aspettative rischiano di non far apprezzare correttamente il valore dell'opera compiuta.

205. L'investimento necessario in attività *direttamente produttive* è valutato dalla Commissione delle Comunità a circa 10 milioni di lire (15.000 dollari) in media per ciascun nuovo posto di lavoro nel decennio sessanta. Anche assunta la stima senza critica, l'importo aumenta con la crescente intensità di capitale che va di pari passo col progresso tecnico; in una prospettiva futura, anche ignorando l'inflazione, dovrebbe essere quindi adeguatamente accresciuto.

206. Ma, oltre a questo, vi è l'investimento pubblico, in *capitale fisso sociale*: diversissimo secondo le situazioni, ma certo rilevante in regioni che, per definizione, soffrono di strutture inadeguate. La stessa fonte lo valuta ad un importo fra una e cinque volte l'investimento suddetto.

207. Assumiamo dunque un totale, come ordine di grandezza, fra 25 e 50 milioni di lire di investimento per posto di lavoro. Assumendo provvisoriamente come riferimento un milione di persone da occupare *ex novo*, si ha dunque in complesso fra 25 e 50 migliaia di miliardi; ossia fra tre e sei volte l'investimento globale in Italia (8.600 miliardi nel 1969).

208. A quanto ammonta il totale dei *posti di lavoro* da creare? Impossibile rispondere senza lanciarsi in un piano ma-

cro-economico estraneo al nostro tema. Anche limitando la stima al solo Mezzogiorno, ignorando ogni altro problema regionale italiano, non ci si può limitare alla considerazione statica dei 19 milioni di abitanti e dei circa 6 milioni di persone attive, occupate o no. Occorrerebbe riferirsi ad una certa misura di progresso previsto e ad un certo periodo di realizzazione. L'incremento dell'occupazione non concerne soltanto gli attuali disoccupati totali o parziali; è un saldo netto fra posti di lavoro creati *ex novo* e perdite di occupazione in attività superate, per il processo medesimo dello sviluppo; delle quali l'esodo dalla agricoltura non costituisce che un caso particolare. Pur essendo impossibile fissare cifre, è probabile che l'intervento globale necessario, in un quadro di riferimenti e parametri ragionevoli, superi anche di molto gli importi di cui sopra.

209. A risultati non diversi si arriva se la stima si imposta, anzichè sull'investimento a testa, sui *coefficienti capitale-prodotto*, con dati parametri di riferimento dell'incremento assunto nella produzione totale di reddito.

210. D'altra parte, nella scala generale delle priorità della politica economica generale, gli interventi regionali non possono ragionevolmente superare una quota modesta dell'investimento globale nazionale, forse non oltre un decimo del totale. E il confronto fra le nostre cifre, per quanto incerte siano, conduce ad una conclusione abbastanza solida: dati i parametri di base del problema regionale italiano, i programmi di sviluppo vanno impostati, nei dovuti limiti, su periodi di *parecchi decenni*, fin oltre la fine del secolo.

211. Una conferma sperimentale della ragionevolezza di questi ordini di grandezza esiste per gli *Stati Uniti*: nel corso dei 25 anni dal 1938 al 1963 il reddito netto a testa dei tredici stati meridionali (28 % della popolazione nazionale) è salito dal 52 % al 76 % della media nazionale: un punto per cento all'anno. Risultato che peraltro, date le circostanze notoriamente ben più favorevoli, sembra assai migliore non soltanto di quello ottenuto finora in Italia, ma anche di quello ragionevolmente programmabile per il futuro.

212. Ma dalla futurologia torniamo ai problemi dell'oggi e del domani. Le grandi dimensioni del problema regionale da un

lato consigliano prudenza negli obiettivi: dall'altro suggeriscono di procedere di pari passo nelle due direzioni del miglioramento delle strutture e degli investimenti a produttività diretta: questa seconda specie di interventi è da considerare *in aggiunta*, non in sostituzione della prima.

213. Vi è infatti interdipendenza fra razionalità degli obiettivi ed efficacia della politica economica. Obiettivi esagerati rispetto ai mezzi, o eccessivo ottimismo nel prevedere periodi più brevi del necessario, danno poi luogo a delusioni: l'evoluzione effettiva si dimostra inferiore alle aspettative. Se ne trae affrettatamente la conclusione di modificare la politica di intervento; e considerando gli *investimenti diretti* come maggiormente produttivi delle infrastrutture, si abbandonano queste a favore dei primi. Ma in mancanza di strutture adeguate, gli investimenti produttivi rischiano di dar luogo a fallimenti costosi. Secondo il giudizio della Commissione della Comunità, l'ubicazione delle attività produttive è influenzata più dal livello e dalla qualità delle infrastrutture (in senso lato) che dagli incentivi finanziari e fiscali.

214. La fretta di risultati rapidi rischia di far sottovalutare l'efficacia reale di certi *fattori di fondo* dello sviluppo, i quali non possono essere realizzati che con una lenta gradualità: così la qualificazione professionale della popolazione attiva; lo sviluppo dello spirito imprenditoriale; la formazione di un ambiente industriale. Non sempre la cosiddetta « produttività diretta » è preferibile alla « produttività differita »: anche qui, soltanto un'analisi di costi e di benefici attualizzati, riferita a corretti parametri di tempo e di risultati, può indicare la scelta migliore per gli obiettivi di sviluppo.

215. Alcuni concetti vanno gradualmente affinandosi con l'esperienza. Anche la politica regionale comporta problemi di scelta: la concentrazione degli interventi in un numero relativamente limitato di aree di sviluppo è condizione spesso necessaria per l'efficacia degli interventi stessi: miglior programmazione, economie esterne, ambiente industriale e così via. Non si deve sopravvalutare il rischio di creare *diversità di sviluppo* all'interno di una grande area: l'efficacia degli interventi in termini di valore aggiunto ha maggiore priorità della diffusione, che segue per altra via.

216. L'inurbamento va accettato come condizione della formazione di un ambiente produttivo, specie ove esso consenta di ridurre il costo sociale dell'emigrazione, fattore di depauperamento del capitale umano. Esso è condizione per l'elevamento della produttività fisica pro capite nei settori primario e secondario. La *differenziazione* delle attività produttive entro una zona industriale è più creativa della mono-produzione; e orientata con i mezzi dell'organizzazione moderna, essa è pienamente compatibile con la specializzazione e coopera ad elevare valore aggiunto e tenor di vita.

217. La creazione di zone industriali parte dalla tendenza moderna allo spostamento delle attività dal settore primario a quello secondario, e da questo al terziario (e quaternario, produzione di nuove idee); questo comporta trasformazioni non solo delle qualifiche professionali, ma anche della *mentalità e dei modi di vita*. Progresso economico ed evoluzione sociale si sostengono l'un l'altra.

218. Lo sviluppo regionale è condizionato essenzialmente al *concorso della popolazione* interessata: se questo manca, per inerzia o per altri motivi, le iniziative dall'esterno, da sole, non possono conseguire che risultati limitati. Un ambiente ricettivo esercita invece un effetto di moltiplicatore delle iniziative esterne. In particolare, il rientro degli emigrati, spesso gli elementi più attivi, arricchiti dall'esperienza di lavoro e di responsabilità, può produrre una trasformazione rapida dell'intero ambiente umano.

219. La scarsità di risorse locali non sembra un ostacolo serio allo sviluppo: i fattori tradizionali dell'ubicazione industriale vanno scemando di importanza col progresso tecnico, economico e organizzativo. La sola materia scarsa è spesso lo *spirito imprenditoriale*. La formazione di una classe di imprenditori è un processo lungo e difficile. L'unica scuola è quella del premio al successo e della sanzione del fallimento. Ma gli orientamenti oggi alla moda indeboliscono entrambe le forze: il movente del profitto come motore del progresso è guardato con sospetto; e il fallimento è addolcito con salvataggi vari, i quali, per finalità sociali reali o presunte, finiscono per aggravarne il costo, trasferito dai responsabili alla collettività. Non è formativa del vero spirito imprenditoriale una situazione nella quale il promotore

di iniziative produttive debba preoccuparsi soprattutto di manovrare nella selva delle facilitazioni creditizie e finanziarie e del favore amministrativo.

220. La materia degli strumenti degli interventi regionali è ben nota, è basterà richiamarne per sommi capi le quattro *categorie principali* in Italia:

- l'azione di creazione di infrastrutture tramite la Cassa;
- i contributi in conto capitale alle spese di investimento delle imprese, oltre alle esenzioni fiscali, tariffe di trasporto, ecc.;
- l'accesso delle medesime imprese al credito a condizioni agevolate;

- gli investimenti diretti dei gruppi a partecipazione statale.

Fra le forme non finanziarie dell'incentivazione, va ricordata l'azione di promozione di enti come lo I.A.S.M., e la cosiddetta contrattazione programmata, incitamento diretto dell'autorità politica ai grandi gruppi industriali.

221. Sull'*efficacia degli incentivi* finanziari e creditizi si è molto discusso. Sarebbe presunzione formulare qui un giudizio sommario, positivo o negativo. Il costo per la nazione, nella forma di impiego di risorse fiscali e di distorsione dei mercati finanziari e del credito a lungo termine, è notevole. D'altra parte i risultati, in forma di promozione di nuove attività, sono sotto gli occhi di tutti. E vi sono stati insuccessi, su cui mancano statistiche adeguate. Manca, al solito, il solo strumento di giudizio obiettivo, una valutazione del confronto fra il costo e i risultati. Si può ricordare la critica all'estensione assunta dal credito agevolato e alle degenerazioni cui esso dà luogo, nella Relazione della Banca d'Italia del maggio 1967.

222. Uno strumento di sviluppo regionale adottato in Inghilterra è quello degli *Industrial Estates*: un ente autonomo governativo si assume la creazione di nuove città industriali complete, e dà in locazione gli edifici industriali alle imprese, le quali sono così esonerate dagli immobilizzi di capitali. Le dimensioni del problema italiano dello sviluppo regionale sono tanto ampie che esperienze di questo genere meriterebbero almeno di essere tentate a fianco degli altri strumenti di intervento.

223. Vi è poi la questione dei *saggi di salario*. Il lavoro è spesso la componente principale del costo di produzione; e le mi-

norì economie esterne delle regioni in ritardo fanno sì che a parità di salario e di qualifica, il valore aggiunto di un'ora di lavoro è minore che nelle regioni progredite; donde la minore redditività della produzione e le minori iniziative di investimento. Un livello di saggi di salario inferiore può compensare la differenza, creando l'incentivo a maggiori investimenti e maggiore occupazione. La tendenza recente in Italia è stata al contrario di abolire le modeste differenze esistenti, in omaggio al principio dell'uniformità dei saggi di salario in tutto il territorio nazionale; ma ciò è ottenuto al costo di frenare l'aumento dell'occupazione.

224. E passiamo ora all'*aspetto comunitario* dell'azione regionale. Va avvertito subito che la politica regionale della Comunità europea risponde a due ordini di esigenze, diverse e in parte antitetiche: da un lato, favorire l'equilibrio interregionale nello sviluppo economico; dall'altro, attuare certe norme per la creazione del mercato comune, rispetto alle quali gli interventi regionali sono ammessi come deroga a regole di carattere generale.

225. In particolare, la Comunità europea deve assicurare, secondo il preambolo al trattato del 1957, lo *sviluppo armonico* dei paesi membri, « riducendo le disparità fra le diverse regioni e il ritardo di quelle meno favorite »; e secondo l'art. 2, « una espansione continua ed equilibrata ». Fin qui, l'azione comunitaria è all'ingrosso parallela a quella a livello nazionale.

226. Ma d'altro lato, per creare il mercato comune fra i paesi membri, la Comunità deve instaurare un regime di *concorrenza non falsata*, deve eliminare gli ostacoli alla libera circolazione, deve promuovere l'armonizzazione fiscale, deve istituire politiche comuni nell'agricoltura, nei trasporti, nel credito e negli investimenti, ecc. Tutte queste regole comportano obblighi e divieti che spesso contrastano con gli interventi regionali. La Comunità può derogarvi, a favore dello sviluppo regionale, in dati casi e sotto certe condizioni; ma comunque il suo atteggiamento in materia è necessariamente restrittivo.

227. I *mezzi di azione positivi* della Comunità, per favorire direttamente lo sviluppo regionale, sono piuttosto limitati: sono infatti i governi che dispongono dei mezzi diretti, realizzazione del capitale fisso sociale, contributi finanziari, facilitazioni creditizie, esenzioni fiscali, creazione diretta di attività produttive.

Quanto ai mezzi materiali, essa dispone principalmente della BEI, Banca europea per gli investimenti, e in via secondaria dei finanziamenti della CECA, del FEOGA e del Fondo sociale.

228. La *Banca europea per gli investimenti* dà un contributo diretto all'azione regionale: il primo dei suoi compiti statutari è appunto il finanziamento di progetti nelle regioni sottosviluppate. E l'Italia ha una posizione particolare: un protocollo allegato al trattato del 1957 prevede che la Comunità agevoli i programmi italiani di sviluppo nel Mezzogiorno mediante adeguato impiego delle risorse della Banca.

229. Infatti, su un totale di \$ milioni 1.363 di mutui concessi nei primi dodici anni di vita della Banca, 1958-1969 (su 229 progetti), poco meno di metà riguardano il Mezzogiorno: infrastrutture \$m 289 (17 progetti) e iniziative industriali \$m 356 (112 progetti), in totale \$m 645 (129 progetti). D'altro lato l'Italia ha concorso al capitale della Banca con un versamento di \$m 60, un po' meno di Francia e Germania, mentre i prestiti obbligazionari emessi dalla Banca in Italia ammontano a \$m 144 su un totale di \$m 928.

230. La parte versata di tale importo di mutui (a rigore, al netto delle risorse fornite dall'Italia alla Banca) rappresenta dunque il contributo finanziario fornito dalla Comunità, tramite la Banca, al finanziamento dello sviluppo del Mezzogiorno, a condizioni bancarie di interesse (attualmente 8 %) e di rimborso del capitale: poco più di \$m 500 complessivamente nei dodici anni, ossia circa 30 miliardi di lire all'anno in media. Importo cospicuo in relazione alle risorse della Banca; ma che non supera qualche unità per cento dell'investimento globale nel Mezzogiorno.

231. Le *prospettive* di uno sviluppo futuro degli interventi nel Mezzogiorno sono limitate sia dalle note difficoltà della raccolta di fondi sui mercati finanziari internazionali, sia dal crescente interessamento della Banca verso altre nazioni mutualitarie: i paesi associati d'Africa.

232. Modesti gli interventi regionali della *CECA*: finanziamenti a condizioni bancarie di quote di impianti siderurgici nel Mezzogiorno e contributo a progetti di riconversione. E modesto è anche finora il rilievo del *Fondo sociale*, il quale è stato un sem-

plice meccanismo finanziario intergovernativo di redistribuzione degli oneri sostenuti dai governi per la riqualificazione professionale.

233. Quanto al *FEOGA*, il fondo per l'agricoltura, esso è certo un grosso impegno finanziario (§ 3 miliardi all'anno), ma per la parte principale (§ 2,5 miliardi) esso concerne gli interventi di mercato; nel nostro argomento rientra soltanto la sezione orientamento (§ 0,3 miliardi) finanziata finora dagli stessi governi membri, con la funzione di concedere contributi finanziari a fondo perduto per progetti di miglioramento delle strutture agrarie: essa potrà svolgere una funzione importante di sviluppo regionale dal 1975 in poi, quando, secondo gli impegni sottoscritti recentemente, sarà alimentata da risorse proprie della Comunità.

234. Rimane, fra i mezzi positivi di azione comunitaria, l'iniziativa di studi di programmazione dello sviluppo regionale (per esempio la zona Bari-Taranto), e soprattutto il *coordinamento delle politiche regionali* dei paesi membri: in altre parole, l'arma della persuasione e delle raccomandazioni, che la Commissione della Comunità ha utilizzata in varie occasioni negli scorsi dieci anni: Conferenza del 1961; Relazione del 1964; Prima comunicazione del 1965-66; Relazione « Una politica regionale » e proposta al Consiglio dei ministri dell'ottobre 1969 (1).

235. Giungiamo così alla parte più controversa di questa materia: la politica regionale nella forma di *deroga a certe norme*. Il trattato prevede vari casi di questo genere (2), fra cui esaminiamo soltanto il principale, quello degli aiuti statali.

(1) Si tratta dei seguenti documenti della Commissione:

— Conferenza sulle economie regionali, 1961, Atti, Bruxelles, 1962.

— La politica regionale nella C.E.E., Relazioni di gruppi di esperti, Bruxelles, lug. 1964, 406 pp.

— Prima comunicazione al Consiglio dei ministri, sulla politica regionale, Bruxelles, 11 mag. 1965.

— Capitolo « Politica regionale » nel Primo programma di politica economica a medio termine, Bruxelles, 1966.

— Una politica regionale per la Comunità: I. Nota sulla politica regionale nella Comunità; II. Proposta di decisione al Consiglio relativa all'organizzazione dei mezzi di azione della Comunità in materia di sviluppo regionale, 17 ott. 1969 (« Mondo Economico », 26 set. 1970, p. 40-43); III. Allegato 1, La politica regionale nei singoli stati membri della Comunità; IV. Allegato 2, Bilancio analitico dell'evoluzione regionale nella Comunità. Bruxelles, dic. 1969, 257 pp.

(2) Sono l'art. 92/2 e 92/3 sugli aiuti statali, incompatibili col mercato

236. I mezzi principali di intervento regionale da parte dei governi nazionali — contributi, credito agevolato, ecc. — rientrano infatti negli *aiuti statali*; ed è nota la tendenza negli ultimi anni ad elevare ed estendere in tutti i paesi gli incentivi alla creazione di imprese industriali, sia in regioni sottosviluppate che in altre regioni cui i governi, per un motivo o per l'altro, hanno ritenuto opportuno concedere facilitazioni particolari.

237. Questa *proliferazione indiscriminata* di facilitazioni giunge a costituire dal 30 % al 50 % e oltre del costo dell'installazione industriale, anche in regioni il cui livello economico, misurato con gli indici consueti, è il doppio o il triplo di quello del Mezzogiorno. Esse sono utilizzate non soltanto da promotori di paesi della Comunità, ma anche dai grandi gruppi finanziari degli Stati Uniti e di altri paesi. È ovvio che quanto più si estendono queste facilitazioni, tanto maggiormente esse si elidono nei loro effetti utili; mentre si aggrava il costo per la pubblica finanza e l'effetto di falsare la concorrenza.

238. Già da alcuni anni, la Commissione ha preso posizione contro questa estensione eccessiva degli incentivi. Essa agisce in tal campo mediante lo strumento dell'*esame critico preventivo* degli aiuti statali di un certo rilievo, a termini delle norme citate del trattato. Ed essa ha precisato i criteri e le modalità di tale procedura nella proposta di decisione presentata al Consiglio dei ministri il 17 ottobre 1969 e tuttora in esame. La proposta prevede un esame sistematico comune dei programmi di sviluppo regionale, ivi compresi i regimi nazionali degli aiuti e incentivi; e prevede altresì l'istituzione di un fondo comunitario da destinare ai bonifici di interessi e simili ai fini dello sviluppo regionale.

239. Ma a sua volta l'atteggiamento della Commissione ha suscitato critiche di eccessiva ampiezza di orizzonti e uniformità di giudizi; e per non avere esplicitamente differenziato le giustificazioni ai sistemi di incentivi in regioni sottosviluppate quali il Mezzogiorno da quelle per altre regioni. E il *governo italiano*

comune, ma ammessi in certi casi, fra cui lo sviluppo regionale; l'art. 80/2 sulle tariffe di trasporto, in cui sono vietate le discriminazioni, con analogo deroga; l'art. 39/2 sulla politica agraria comune; l'art. 42/2a sugli aiuti ad aziende agrarie; l'art. 49/d sulla libera circolazione dei lavoratori; l'art. 226/1 sulle misure di salvaguardia.

ha precisato la sua posizione, notevolmente diversa da quella della Commissione, in un Memorandum del 5 luglio 1970 (3). Il documento chiede che le esigenze delle grandi regioni sottosviluppate della Comunità, tipicamente il Mezzogiorno, siano nettamente differenziate; che siano esplicitamente riconosciuti gli interventi diretti a favorire l'ubicazione di attività produttive in tali regioni; e che la concorrenza non falsata nel senso comunitario sia considerata non già « come cristallizzazione di situazioni acquisite, ma come un obiettivo da perseguire, eliminando proprio quelle cause che provocano condizioni territoriali di sottosviluppo economico ».

240. La *divergenza* fra il punto di vista italiano e quello comunitario è dunque sostanziale; nè è oggi possibile prevedere se la politica regionale della Comunità evolverà in futuro nel senso di favorire sostanzialmente la soluzione dei problemi del sottosviluppo regionale italiano.

241. Se quindi, *per concludere*, si torna al tema di queste note, l'indirizzo economico regionale e la Comunità europea, si deve riconoscere che gli effetti della Comunità sui problemi italiani di sviluppo regionale non sono affatto unidirezionali: ai benefici del progresso economico generale fanno contropartita altri fattori che tendono a frenare la soluzione dei nostri squilibri regionali. E allo stesso modo che l'elevamento della regione riposa in definitiva sulla volontà degli interessati medesimi; così, nei rapporti fra l'Italia e la Comunità, l'azione comunitaria per lo sviluppo regionale che ci interessa sarà efficace soltanto nella misura in cui noi stessi, con le nostre forze, sapremo realizzare una situazione nella quale quel bilancio fra fattori positivi e fattori negativi si chiuda in senso favorevole ai nostri problemi di sviluppo regionale.

(3) Memorandum italiano sulla politica regionale nella Comunità europea, 5 luglio 1970, in « Mondo Economico » 26 set. 1970, p. 39-40.