

Politiche di coesione per l'Europa

di Gianfranco Viesti

pubblicato in "Il Mulino n. 6/2003

Sono mesi decisivi per la costruzione dell'Europa del futuro. Nella discussione si sovrappongono più piani e più questioni. Da un lato l'allargamento ormai prossimo; dall'altro i lavori della Convenzione. Dall'altro ancora, seppur meno presente sulle prime pagine dei giornali, la trattativa fra gli Stati membri sul futuro del bilancio comunitario, sulle entrate, e quindi sul finanziamento delle politiche comunitarie.

Come ben noto la dimensione del bilancio dell'Unione è limitata (90 miliardi di euro all'anno) e nella attuale situazione politica e finanziaria nulla lascia pensare che in futuro possa essere aumentata, come invece sarebbe auspicabile per poter avere una vera politica fiscale comunitaria. Sul fronte delle entrate è cruciale la posizione della Germania, da sempre grande finanziatrice, ma oggi alle prese con sensibili problemi economici, e in un quadro geopolitico in cui la particolarità della sua collocazione si è ormai ridotta. Sul fronte delle uscite, pesano le enormi politiche agricole (circa il 45% del totale), e il sensibile ruolo giocato dalle politiche di coesione. Il confronto fra entrate e uscite dà una ulteriore dimensione del quadro: ciascuna politica premia in modo asimmetrico i diversi stati membri, così che le scelte su "quali politiche fare" determinano diversi costi e benefici nazionali.

Risolte con successo le trattative per l'allargamento, la discussione sulla Convenzione, sul bilancio e sulle politiche si incrocia invece in questi mesi, sovrapponendo le questioni di "chi e come si decide" alle questioni del "come e perché si spende".

E' in questo scenario che si sta dipanando la trattativa sul futuro delle politiche di coesione, in particolare sul loro finanziamento e sulle modalità di attuazione per il periodo 2007-2013. Si tratta di una spesa di circa 30 miliardi di euro all'anno, di cui circa 20 destinati alle regioni relativamente povere dell'Unione (il cosiddetto Obiettivo 1), 8 destinati alle altre, e 2,5 indirizzati agli Stati membri relativamente poveri (il Fondi di Coesione). Ormai da più di 20 anni ad ogni ridefinizione del quadro finanziario sono corrisposte modifiche anche profonde, dall'allargamento mediterraneo al vertice di Berlino del 1999. Sta per accadere lo stesso, ma in un quadro reso più complesso dal fatto che i 10 paesi entranti hanno livelli di reddito assai inferiori alla media comunitaria¹.

La discussione sulla riforma si è avviata nel gennaio 2001 con la pubblicazione del Secondo Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale della Commissione. Si tratta di un documento che si limita a porre sul tappeto le questioni di cui discutere, dall'andamento passato e prevedibile delle disparità regionali alle alternative aperte per le politiche future. Complessivamente ha un approccio piuttosto "conservatore", che tende a dare per scontato che i motivi e le volontà per cui l'Unione attua una vasta politica di coesione siano sempre validi e quindi ad indirizzare la discussione prevalentemente sugli aspetti tecnici.

Ad esso hanno fatto seguito prese di posizione di alcuni stati membri, ma anche il silenzio di altri. La Spagna si è espressa con un Memorandum dell'aprile 2001, che considera principalmente il suo interesse nazionale, sottolineando la preoccupazione che la necessità di intervenire nei nuovi membri possa sottrarre risorse alle attuali regioni deboli. Anche l'Italia si è mossa in grande anticipo; l'azione del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del Ministero del Tesoro, in collaborazione con il Ministero degli Esteri e la Presidenza del Consiglio, e d'intesa con le Regioni e le parti economiche e sociali, ha portato ad un documento elaborato nella primavera e reso noto nel

¹ Ad una ampia ricostruzione della storia di queste politiche, delle loro dimensioni, caratteristiche ed effetti, nonché alla discussione dell'ultimo biennio e delle possibili prospettive è dedicato G. Viesti e F. Prota, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, gennaio 2004, cui si rimanda il lettore interessato ad approfondimenti ed a una documentazione più precisa.

giugno 2001. Il Documento italiano appare più articolato e di migliore qualità di quello spagnolo; prova a definire compiutamente l'interesse europeo (e non solo nazionale) alle politiche di coesione e a suggerirne modifiche che possano accrescere la sostenibilità politica e finanziaria e l'impatto sulla crescita. Particolarmente rilevante è nel documento italiano la posizione favorevole ad una sempre maggiore limitazione degli aiuti di stato alle imprese come strumento di politica regionale (coerentemente con le giuste posizioni assunte dal Commissario Mario Monti) e a favore invece di interventi sul "contesto" delle regioni deboli: infrastrutture, capitale umano, ricerca e diffusione delle innovazioni, creazione di istituzioni locali in grado di guidare lo sviluppo economico. Piuttosto sorprendentemente dato il quadro politico nazionale, il nuovo Governo ne ha accettato totalmente l'impianto, arrivando ad una nuova posizione nazionale nel dicembre 2002² nel solco della prima, e sempre concordata anche con le Regioni e con le rappresentanze economiche e sociali. Il nuovo documento ha un taglio maggiormente operativo, interviene su complesse ma importanti questioni tecniche (i metodi di definizione del potere d'acquisto per calcolare il benessere delle regioni) e politiche (la richiesta di riforma del sistema attuativo, punto di intesa con stati membri "critici"). Un buon esempio, non così frequente, di capacità di policy-making italiana in Europa.

Il governo tedesco, al contrario, ha sinora taciuto: da un lato come risultato del forte scontro interno fra i Lander dell'Est (favorevoli a proseguire le politiche di coesione) e alcuni dei Lander più sviluppati, come la Baviera, favorevoli a ridurre i contributi al bilancio dell'Unione; dall'altro nell'attesa dell'esito della Convenzione.

Il dibattito si è vivacizzato nel marzo del 2003, con la pubblicazione di un importante documento britannico³. Esso si esprime chiaramente a favore di una profonda ridefinizione delle politiche di coesione, che dovrebbero essere sostanzialmente ridotte nell'importo ed indirizzate esclusivamente verso gli stati membri più poveri. Per gli Stati membri più ricchi si dovrebbe al contrario puntare ad una completa rinazionalizzazione, affidandole in toto alla potestà nazionale. Ancora, il documento britannico si esprime in favore di una riduzione dei vincoli agli aiuti di stato a finalità regionale, per i quali gli stati membri dovrebbero avere maggiore libertà di manovra. La posizione britannica è per molti versi simile a quelle espresse, subito prima e subito dopo, da istituzioni vicine rispettivamente ai governi olandese (Interdepartmental Policy Study – IBO) e svedese (Swedish Institute for European Policy Studies). Anche nel governo danese sembrano definirsi posizioni simili. Si è dunque creato, per la prima volta, un gruppo di stati membri favorevole ad una sostanziale riduzione e rinazionalizzazione delle politiche di coesione regionale in Europa, mentre i governi tedesco e francese continuano a non prendere ufficialmente posizione sul tema.

Il dibattito si è infine arricchito con la diffusione del documento del luglio 2003, redatto da un gruppo indipendente di studiosi, guidati dal belga André Sapir, su incarico del Presidente della Commissione; un documento ampio e ambizioso, già illustrato e commentato su "Il Mulino"⁴. In questa sede è necessario ricordare che anche questo rapporto sostiene una radicale riforma delle politiche di coesione. Di essa dovrebbero essere ridefiniti gli obiettivi, da ridurre a due: aiutare i paesi meno prosperi a migliorare la qualità delle loro istituzioni, e sostenere gli investimenti in capitale fisico e umano. Il *focus* delle politiche andrebbe spostato dalle regioni agli Stati, per ridurre i divari *fra* stati, mentre la riduzione dei divari *all'interno* degli Stati membri sarebbe affidata alle politiche nazionali⁵. Questo, insieme ad una drastica riduzione della spesa agricola, produrrebbe una

² Il documento (Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le politiche di sviluppo (2002), *Secondo memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria*, Roma, dicembre) è disponibile nel sito: www.dps.tesoro.it/.

³ "A modern regional policy for the United Kingdom", disponibile in internet sul sito: www.dti.gov.uk/europe/consultation.pdf.

⁴ A. Sapir et al., *An agenda for a growing Europe. Making the EU system deliver*, Bruxelles, luglio 2003; A. Quadrio Curzio, *Il Rapporto Sapir. Un'agenda per la crescita europea*, in *Il Mulino*, 5-2003

⁵ A spingere per questo radicale cambiamento vi sarebbero, a giudizio degli autori del rapporto, diverse ragioni. Innanzi tutto, l'eccessiva dispersione territoriale e per obiettivi dei finanziamenti, che attualmente non permettono spesso di raggiungere la soglia minima necessaria per un investimento efficace. Altri argomenti a favore della dimensione

radicale ridefinizione del bilancio, che dovrebbe essere articolato su tre nuovi fondi: per la crescita economica; per la ristrutturazione; per la convergenza. Quest'ultimo sarebbe assegnato solo ad alcuni Stati (e non più alle regioni) sulla base della loro ricchezza relativa.

La decisione è ancora lontana: a fine 2003 la Commissione pubblicherà il Terzo Rapporto sulla Coesione, cui farà seguito una sua proposta, da sottoporre al giudizio degli Stati Membri. La riunione ministeriale informale che si è tenuta a Roma il 20 ottobre scorso ha mostrato tuttavia la condivisione da parte di molti stati membri delle posizioni espresse dalla Presidenza italiana⁶.

La discussione ha già assunto comunque una qualità ed un interesse del tutto nuovi; merita porsi questioni di fondo, evitando posizioni meramente conservatrici (le politiche di coesione europee vanno reiterate *perché sono state sempre fatte*, e perché i motivi politici ed economici che ne sono alla base sono semplicemente oggi ugualmente validi come in passato) o di semplice difesa degli interessi nazionali (le politiche di coesione vanno reiterate *perché convergono ai paesi*, che, avendo una rilevante quota di popolazione nelle regioni Obiettivo 1 ne beneficiano direttamente). Posizioni non assenti in taluni documenti della DG-Regio o di stati membri (la Spagna).

Ovviamente l'interesse nazionale non è affatto da trascurare: ma non può essere difeso a prescindere dalla definizione dell'interesse collettivo. Le politiche di coesione beneficiano l'Italia; ma la questione a cui non si può non rispondere è: le politiche di coesione sono utili per l'intera Europa, per un'Europa che cresce poco e molto meno degli Stati Uniti, che ha evidenti difficoltà a raggiungere gli obiettivi di Lisbona e rafforzare un'economia basata sulla conoscenza, con stati membri alle prese con gravi difficoltà di bilancio e con elettorati in misura consistente desiderosi di una riduzione della pressione fiscale? Le politiche di coesione sono il modo più utile per investire le limitate risorse dell'Unione o invece non è meglio spenderle più produttivamente per il benessere collettivo?

Si può provare allora a discutere alcuni aspetti. In particolare: i) le politiche di coesione rallentano o favoriscono la crescita dell'intera Unione?; ii) le politiche di coesione devono essere comunitarie o gestite principalmente dagli stati membri?; iii) che cosa si può fare per accrescerne qualità ed efficacia?

i) L'Europa cresce poco. Si pensa, opportunamente, ad iniziative europee, siano esse un rafforzamento delle grandi reti infrastrutturali o grandi programmi per l'innovazione. Ma ci si confronta con un bilancio comunitario modesto; si propone allora di ridurre la spesa europea orientata ad una redistribuzione fra territori e di concentrare le poche risorse disponibili su iniziative per la crescita. A sua volta sarà la ripresa del processo di accumulazione e di sviluppo in Europa a "trainare" anche le aree deboli.

Questa corrente di pensiero, che mescola posizioni intellettuali con tangibili interessi di alcuni stati membri, parte da un assunto: che la politica regionale sia un'azione eminentemente redistributiva, motivata principalmente da principi politici di solidarietà e coesione; e che soprattutto esista un *trade-off* tra crescita e coesione: più coesione vuol dire meno crescita.

Nessuno può negare che la politica regionale europea sia redistributiva, implichi un trasferimento di risorse da stati membri e regioni più ricche a stati membri e regioni più povere. In passato diversi studiosi, ma anche e soprattutto una parte consistente della politica europea (tanto nella famiglia democristiana quanto ancor più in quella socialista), hanno difeso la politica di coesione principalmente per la sua valenza redistributiva, perché essa riduce le disuguaglianze. Ma tale posizione, per motivi largamente noti e che comunque non possono essere qui richiamati, è oggi politicamente assai debole.

Più opportuno dunque chiedersi: ma è davvero dimostrato che questa redistribuzione produce un complessivo rallentamento della crescita, dato che quelle risorse sarebbero investite più

nazionale sarebbero, poi, il principio di sussidiarietà, la coerenza con le altre politiche macroeconomiche nazionali e la necessità di garantire un uguale trattamento a paesi con un analogo livello di prosperità.

⁶ Le conclusioni della riunione sono all'indirizzo: : http://www.dps.tesoro.it/com_riunione_min.asp

produttivamente nelle aree ricche invece che nelle aree povere? Esiste sempre e comunque un *trade-off* tra politiche regionali e crescita in Europa?

Innanzitutto non vanno dimenticati gli effetti aggregati, sulla domanda, della politica di coesione: l'intervento nelle regioni deboli provoca comunque un flusso addizionale di importazioni dalle regioni forti, la crescita della "periferia" favorisce anche il "centro". Ma non è questo l'aspetto principale, che invece è: il *trade-off* fra coesione e crescita non è automatico; dipende da come, dove e con quali finalità si interviene nelle aree più deboli; dipende dalla qualità della politica di coesione, più che dalla sua mera esistenza o cancellazione. In particolare è possibile le politiche di coesione rafforzino e non indeboliscano la complessiva crescita dell'Unione in due casi: quando le politiche valorizzano risorse poco mobili e/o non utilizzate e quando innescano processi di crescita cumulativa.

Nelle aree deboli dell'Unione vi sono ampie risorse poco o per niente utilizzate, dal territorio nella sua dimensione più ampia (dalla localizzazione geografica alle disponibilità insediative alle potenzialità di valorizzazione turistica) agli insediamenti umani e alle infrastrutture; dal capitale sociale e culturale al capitale umano. Non pochi economisti europei, sia di matrice neoconservatrice, sia collocati all'interno di schieramenti culturali e politici del centrosinistra, sostengono che sia proprio la scarsa mobilità di queste risorse, in particolare del capitale umano, la causa principale delle disparità regionali; e che la politica principale da mettere in atto sia quella di rendere i mercati del lavoro flessibili dal punto di vista della mobilità geografica, come negli Stati Uniti (è una delle tesi del Rapporto Sapir). Ora, che le migrazioni siano un fenomeno con alcuni effetti positivi di breve periodo, è senz'altro vero; ma ben altro è sostenere che esse possano rappresentare la soluzione al problema, tenendo anche conto dei loro effetti negativi, specie di lungo periodo. Gli effetti negativi di grandi migrazioni sulle aree di destinazione (diseconomie di congestione, tensioni sociali) appaiono oggi poco presenti nel dibattito politico e scientifico, al contrario di quanto avveniva negli anni Sessanta e Settanta; essi rimangono però sensibili. Ma l'effetto negativo di grandi flussi migratori sulle regioni di origine non può essere in ogni caso sottostimato. Per le aree deboli lo scenario più probabile è quello della stagnazione economica, provocata dal un lato dalla carenza del capitale umano più qualificato (che è il primo a muoversi), dall'altro dalla progressiva riduzione del gettito fiscale locale (connesso alla riduzione della quota di popolazione attiva sul totale), cosa assai importante visti i processi di decentramento in corso. Ma se questo accade, il problema delle disparità torna ad avere una valenza principalmente politica: o si accettano all'interno dell'Unione e degli stati membri forti e crescenti ineguaglianze, o per combatterle non si può che ricorrere, allora sì, a trasferimenti di reddito compensativi, ad una redistribuzione delle risorse di bilancio, a forme caritatevoli verso i meno fortunati. Trasferimenti permanenti, il cui costo dovrà essere permanentemente sopportato dai contribuenti delle aree più sviluppate. Affidarsi solo al movimento della forza lavoro significa eludere il problema economico delle politiche regionali e ritrovarsi con il problema politico della disuguaglianza.

Se le politiche regionali riescono invece – cosa non certo facile, ma che può essere tentata – a valorizzare in loco le risorse delle aree deboli, che altrimenti resterebbero parzialmente o totalmente inutilizzate, esse producono occasioni di crescita aggiuntiva per l'intera Unione. Se è così, il costo redistributivo delle politiche regionali nel breve periodo può essere più che compensato dalla crescita aggiuntiva delle aree deboli nel lungo periodo, e accrescere così – e non diminuire - la crescita aggregata dell'Unione.

Politiche regionali ben disegnate possono aumentare e non ridurre il tasso di crescita complessivo dell'Europa anche se innescano processi cumulativi di crescita. Come convincentemente messo in luce dalle moderne teorie della "nuova geografia economica", e coerentemente con la tradizione classica delle teorie dello sviluppo, lo scenario contemporaneo è caratterizzato da diffuse imperfezioni di mercato e da conseguenti rendimenti di scala. I processi di crescita dei territori sono cumulativi e storicamente determinati, la crescita futura dipende dalla crescita passata; dalla disponibilità di economie esterne e dalle interazioni fra imprese ed istituzioni (ad esempio dalla famosa triade marshalliana divisione del lavoro fra le imprese, specializzazione del lavoro,

circolazione delle tecnologie e delle conoscenze). La crescita è dunque per sua natura irregolare nel tempo e nello spazio. Molte fra le regioni deboli non riescono ad innescare le prime fasi del processo: a causa della localizzazione geografica sfavorevole; perché non hanno istituzioni di sufficiente qualità; perché la densità delle imprese e la loro specializzazione è ridotta; perché la qualità della forza lavoro è modesta; perché la dotazione di infrastrutture fisiche è modesta; perché i circuiti del credito portano a sottrarre e non ad incrementare le risorse finanziarie disponibili. Le politiche regionali possono rimuovere i principali ostacoli a processi di crescita cumulativa. Non è certo facile; ma il punto chiave è che se questo accade, le politiche pubbliche servono progressivamente sempre meno: sono le dinamiche di mercato, una volta che il processo di crescita è innescato, a farlo proseguire sulla base delle nuove convenienze e delle nuove capacità del fare impresa.

Le “buone” politiche regionali non possono dunque che essere temporanee. Quindi sono assai più sostenibili politicamente da parte dei contribuenti delle regioni ricche che le finanziano; e se hanno successo rafforzano i processi di crescita dell’intera Unione. Le politiche di coesione servono non solo e non tanto per le loro finalità redistributive ma perché possono essere strumenti importanti di politiche per la crescita e la competitività dell’intera Unione.

ii) Ma serve una politica di coesione comunitaria? Non è meglio che il problema delle disparità interne torni nella potestà degli stati membri?

Questa posizione suggerisce una vera e propria inversione del processo di costruzione dell’insieme delle politiche europee. Rinazionalizzare le politiche regionali significherebbe, dopo la ripresa del processo di rafforzamento dell’Unione avutosi negli ultimi venti anni, a partire dall’Atto Unico, invertire la rotta; sottrarre al livello comunitario una delle due politiche più importanti sotto il profilo finanziario.

Al contrario, una politica di coesione europea è importante. Negli ultimi 15 anni è venuto sviluppandosi e consolidandosi un vero e proprio *acquis communautaire* in materia. Tale *acquis* si basa su alcuni importanti principi: la programmazione pluriennale degli interventi, il partenariato istituzionale e sociale, l’addizionalità degli interventi finanziati a livello comunitario rispetto a quelli nazionali, il monitoraggio e la valutazione, la concentrazione delle azioni su specifiche aree territoriali, il rafforzamento delle istituzioni di governo, specie a livello regionale e locale, la promozione delle buone pratiche, forme di cooperazione interregionale e transnazionale. Basandosi su regole prodotte attraverso una complessa interazione con la politiche di tutela della concorrenza e di controllo degli aiuti di stato l’Unione ha sinora impedito un rischio rilevante: l’innescarsi di “guerre localizzative” (che invece sono avvenute negli Stati Uniti) fra stati e regioni per predisporre pacchetti di incentivazioni di natura finanziaria per attrarre investimenti dall’esterno. Ha comportato così un importante guadagno collettivo di benessere, impedendo che un eccesso di competizione localizzativa determinasse extraprofiti per le imprese, in posizione di forza rispetto ai governi regionali e nazionali.

Si è venuta creando cioè una vera e propria “politica regionale europea”, che ha influenzato e influenza le misure prese dagli stati membri a livello nazionale, e ne ha determinato un graduale processo di convergenza, anche in paesi come la Francia e lo stesso Regno Unito.

Come si dirà, è una politica significativamente migliorabile. Ma con l’allargamento l’Unione offre ai nuovi stati membri, che devono adeguarsi in base ai principi di Copenhagen – oltre alle istituzioni e alle politiche macroeconomiche e di regolazione – anche questo importante insieme di norme e di esperienze. L’Unione suggerisce ai nuovi stati membri principi e azioni che essa ritiene più opportuni per ridurre gli squilibri regionali e valorizzare le risorse disponibili in tutti i territori della nuova, grande Europa.

Rinazionalizzare le politiche regionali significa rinunciare a tutto questo. Smantellare una costruzione collettiva – sicuramente perfettibile – e tornare indietro. Correre il rischio, specialmente seguendo l’impostazione del governo britannico, di allentare i controlli sugli aiuti di stato. Non a

caso dal governo britannico giungono anche inviti a sospendere il processo di armonizzazione fiscale in Europa.

iii) Chi e come deve fare la politica di coesione? Si sostiene che le risorse dovrebbero essere destinate agli stati membri (e non alle regioni deboli) e lasciate alla loro potestà. Ma un approccio nazionale è coerente con una visione eminentemente redistributiva delle loro finalità: spostare attraverso il bilancio comunitario risorse verso gli stati deboli dell'attuale Unione e soprattutto verso i nuovi entranti.

Questo apre in primo luogo delicatissimi problemi politici. Contrasta con lo spirito e con la lettera dei Trattati, dove il riferimento esplicito è alla coesione regionale. Penalizza apertamente e direttamente le regioni deboli dei paesi più ricchi, in primo luogo Est della Germania e Sud dell'Italia. Con tutta probabilità questa penalizzazione sarebbe molto forte anche operando una compensazione finanziaria a favore di Germania e Italia, attraverso un loro migliore saldo nei contributi all'Unione; non vi è infatti alcuna garanzia – come invece accade con la spesa diretta dei Fondi Strutturali – che tali risorse aggiuntive si dirigano effettivamente, all'interno dei paesi, verso le regioni deboli. L'impatto sulla coesione regionale delle politiche nazionali degli Stati membri è infatti assai complesso e diversificato, come hanno dimostrato le valutazioni condotte, anche nel caso italiano⁷. In altri termini non vi è alcuna garanzia che eventuali disponibilità aggiuntive nazionali siano indirizzate nelle regioni oggi nell'Obiettivo 1; anzi è lecito un sensibile scetticismo a riguardo, viste le grandi difficoltà dei bilanci pubblici e il clima politico interno tanto in Germania quanto in Italia. Ma lo stesso problema si porrebbe tanto per la Spagna (e in minore misura per il Portogallo) quanto per i nuovi Stati membri: quali garanzie vi sono che maggiori fondi nazionali per politiche di coesione territoriale siano investiti nelle regioni deboli? Nei nuovi stati membri si sta aprendo e con tutta probabilità si aprirà sempre più un problema regionale. In Polonia, in Ungheria, nella Repubblica Ceca la crescita degli ultimi anni è assai disomogenea territorialmente e tende a premiare regioni più a Ovest e capitali a discapito delle regioni più ad Est, di quelle agricole, delle vecchie monoculture industriali. Quali garanzie vi sono che, disponendo di risorse non sottoposte a nessun vincolo comunitario di allocazione regionale, questi paesi non decidano di concentrarle sulle loro aree già relativamente forti economicamente, che lo sono anche politicamente? Ma questo non farebbe che procrastinare e aggravare il già sensibile problema della crescita delle regioni più ad Oriente della nuova Unione a 25, da cui potrebbero tra l'altro originare sensibili flussi migratori, e cui dovrebbe ragionevolmente provvedere, in futuro, il contribuente comunitario.

Si sostiene nel Rapporto Sapir che le politiche di coesione all'interno degli Stati membri sono normalmente competenza del livello nazionale. Ma nell'Europa contemporanea questo non è vero: non solo negli stati a maggiore tradizione federale, come Germania ed Austria, ma anche in paesi un tempo assai centralizzati, come Francia ed Italia, nell'ultimo decennio si è proceduto ad una sostanziale devoluzione di poteri verso le autorità regionali e locali⁸.

Ma, da un punto di vista economico, le politiche regionali vanno condotte a livello nazionale o a livello regionale e locale? Ancora una volta la valutazione dipende dal fatto che vi si guardi più sotto l'aspetto distributivo o sotto il taglio di "politiche per la crescita". Se il cuore del problema sta nelle decisioni che riguardano la distribuzione territoriale delle risorse è evidente che il livello nazionale conserva tutta la sua rilevanza. Ancora, se le politiche regionali, come in passato, sono

⁷ Particolarmente illuminante è proprio il caso italiano, che mostra chiaramente come le politiche di coesione territoriale nazionale non raggiungano gli obiettivi che la stessa politica economica si è data; nonostante le Leggi Finanziarie degli ultimi anni abbiano determinato che il 30% della spesa ordinaria in conto capitale debba essere allocata al Sud, e che quindi – considerando assieme spesa ordinaria, spesa per le "aree depresse" e fondi comunitari – al Sud debba essere allocato il 45% dell'intera spesa in conto capitale, si è ancora lontani da queste cifre (intorno al 37%) Cfr. G. Viesti e M. Capriati, *The impact of national policies on territorial cohesion: the case of Italy*, Background Report per il Terzo rapporto dell'Unione europea sulla Coesione, Bari, luglio 2003

⁸ Una attenta analisi è in M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003. Si veda anche C. Crouch, P. Le Galès, C. Trigilia, H. Voelzkow, *Local production systems in Europe. Rise or demise?*, Oxford U. P., Oxford, 2001.

attuare prevalentemente attraverso misure di incentivazione agli investimenti delle imprese in determinate aree, è possibile immaginare regimi di aiuto pianificati e gestiti anche esclusivamente a livello nazionale.

Ma la ripartizione territoriale delle risorse è condizione necessaria ma non sufficiente per buone politiche regionali, e i regimi di aiuto agli investimenti non ne sono lo strumento più opportuno. L'aspetto più importante non è spendere un determinato ammontare di risorse in una regione, causando così con certezza effetti sulla domanda aggregata. Le politiche regionali sono "buone" se quelle risorse sono spese bene, per attivare risorse sottoutilizzate e innescare processi di crescita cumulativa, causando così effetti soprattutto sull'offerta; operando principalmente interventi di rafforzamento e di miglioramento del contesto in cui le imprese operano, di riduzione delle diseconomie e di creazione di economie esterne e di opportunità di investimento. Le politiche regionali come politiche per la competitività delle regioni.

Buone politiche regionali possono nascere solo da una positiva interazione e dalla collaborazione fra i diversi livelli di governo. Tuttavia il ruolo delle autorità regionali e locali è centrale. L'efficacia delle politiche regionali sembra infatti dipendere infatti crucialmente dalla creazione e dal rafforzamento di istituzioni che favoriscano lo sviluppo a livello locale, dall'ampliamento del "capitale sociale" locale, dalla capacità di creare quei "beni pubblici collettivi" che sono necessari complementi dei processi di sviluppo, dalla fiducia alla legalità⁹; così come dipende dalla capacità di selezionare, realizzare, valutare e far funzionare bene infrastrutture materiali, da quelle di trasporto a quelle per l'istruzione e la ricerca. Dipende cioè anche moltissimo da una buona *governance* locale: in un processo cumulativo una buona *governance* locale consente di realizzare buone politiche di sviluppo e buone politiche di sviluppo territoriale la rafforzano.

Buone politiche regionali pongono cioè tanto un problema di scelte concrete di intervento quanto soprattutto un problema di *governance*, cioè di organizzazione degli assetti istituzionali, di regole che presiedono alla loro attività, di collaborazione reciproca. Da questo punto di vista le politiche comunitarie hanno avuto – pur con tutti i loro limiti – effetti molto importanti: hanno aiutato le regioni europee deboli a creare istituzioni per lo sviluppo; hanno introdotto la cultura della programmazione e, in parte, dell'integrazione degli interventi; hanno introdotto la cultura della valutazione; stanno introducendo forme di *benchmarking*, di concorrenza virtuosa fra diverse istituzioni regionali, di premio per il buon governo; stanno introducendo complesse ma importanti forme di cooperazione e di scambio internazionale di esperienze e di buone pratiche.

Tutto ciò influenza notevolmente i contenuti di una politica di coesione europea. In molti paesi europei gli interventi regionali sono nati essenzialmente come politiche di incentivazione agli investimenti di imprese delle regioni forti nelle regioni deboli, sulla base della convinzione che il problema fosse essenzialmente che queste ultime sono sovradotate di lavoro e sottodotate di capitale. Il quadro teorico e degli interventi è però notevolmente cambiato negli ultimi decenni: per i progressi nelle spiegazioni della crescita economica (che oggi danno più importanza a fenomeni di causazione cumulativa che non a statiche dotazioni fattoriali); per dinamiche interne agli Stati membri; per l'azione delle stesse politiche comunitarie, tanto di quelle regionali quanto di quelle per la concorrenza.

Si è già argomentato come centrare le politiche regionali principalmente sull'incentivazione dello spostamento di flussi di capitale produttivo da aree forti ad aree deboli sia oggi pericoloso, poco utile, politicamente poco sostenibile. E' questa anche l'opinione di grandi istituzioni internazionali¹⁰. E' questo il classico caso in cui "cattive" politiche regionali possono avere un effetto negativo sulla crescita complessiva dell'Unione.

⁹ Si vedano a riguardo C. Trigilia, Capitale sociale e sviluppo locale, in "Stato e Mercato", 3-1999 e P. Veltz, Des lieux & des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation, Editions de l'Aube, 2002.

¹⁰ Questa è la posizione anche di grandi organizzazioni internazionali, dall'Ocse (si vedano le conclusioni dell'High Level Meeting di Martigny del giugno 2003) alla Banca Mondiale (P. Collier, D. Dollar, Globalizzazione, crescita economica e povertà. Rapporto della Banca Mondiale, Bologna, Il Mulino, 2003).

La via maestra delle politiche regionali è al contrario quella che mira a creare condizioni di contesto migliori nelle regioni deboli, e per questa via, indirettamente, ad ottenere che le risorse non utilizzate lo siano e che gli ostacoli a processi di crescita localizzata e cumulativa vengano rimossi, anche attirando investimenti dall'esterno sulla base di nuove convenienze localizzative.

L'esperienza delle politiche europee del passato non è soddisfacente: non perché siano state inutili, ma perché sono state meno utili di quanto avrebbero potuto; molto può essere fatto per migliorarle. Può essere aumentata l'integrazione fra gli interventi, eliminando la suddivisione fra diversi fondi; migliorata la concentrazione territoriale; aumentata sensibilmente la quota di risorse in competizione fra le regioni e destinate come premi a quelle che attuano bene le politiche; controllata con maggiore attenzione la addizionalità delle risorse rispetto a quelle nazionali; ridotta ulteriormente la possibilità di concedere incentivi; ridefinito il ruolo di programmazione generale e di controllo della Commissione e invece di programmazione specifica, operativo e di gestione di stati membri e regioni; aumentate notevolmente le forme di cooperazione internazionale fra regioni, dentro e fuori l'Unione e le operazioni di *benchmarking* e di diffusione di buone pratiche; rafforzati ancora monitoraggio e valutazione.

Si tratta di mettere in atto al meglio azioni per il rafforzamento della competitività territoriale. Azioni che possono essere immaginate per tutti i territori dell'Unione, per la Lombardia come per la Calabria, per la Baviera come per l'Ipeiros. Il punto è, ed è per questo che serve una politica di coesione comunitaria, con risorse addizionali, che queste politiche sono più difficili, ma più necessarie e più utili nelle regioni deboli; e che quindi è opportuno che l'Unione, nel suo interesse, dedichi una parte delle sue risorse a finanziarle.

In questa discussione non si tratta dunque di difendere *routines* o, ancor peggio, burocrazie sedimentatesi nel passato; o semplicemente di conservare a ciascuno Stato membro, o a specifiche regioni, flussi di risorse finanziarie. Significa sforzarsi di immaginare per le regioni deboli politiche temporanee volte a costruire un futuro di difficile ma possibile crescita economica e non una permanente domanda di carità. Significa, nel quadro contemporaneo – “postfordista” e di crisi del welfare - discutere il ruolo che le politiche economiche per lo sviluppo locale, assieme a quelle macroeconomiche e di regolazione, devono avere nella progettualità complessiva delle forze politiche riformatrici, in Italia e in Europa¹¹, rifuggendo da tentazioni neocentraliste e iperliberiste. Riformare la politica regionale comunitaria significa concretamente, infine, provare a trasformarla sempre più in una politica, oltre che per la coesione, anche per la crescita dell'intera Unione.

Gianfranco Viesti
(Università di Bari – gviesti@iqsnet.it)

¹¹ A riguardo appaiono fondamentali le considerazioni di Carlo Trigilia, La crisi del modello socialdemocratico e i dilemmi del centrosinistra italiano, in “Il Mulino”, 3-2002 e di Arnaldo Bagnasco, Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale, Bologna, Il Mulino, 2003.