

L'efficacia della politica regionale europea¹

Andrea Forti

Le risorse finanziarie della politica di coesione regionale della UE allocate per il periodo 2007-2013 rappresentano circa il 35% del suo bilancio, pari a 308 miliardi di euro. L'efficacia di queste politiche dipende, però, non tanto dall'ampiezza delle risorse, ma dalla capacità di identificare la natura dei problemi, gli obiettivi da perseguire e dalla sistematicità della valutazione dei risultati.

Presentazione

Nei prossimi anni, l'Unione europea sarà chiamata a prendere decisioni rilevanti sulla riforma del proprio bilancio e, in questo contesto, sul futuro della politica regionale comune al termine del settennio di programmazione che si chiude nel 2013. Su queste scelte è da tempo in corso una discussione in cui si sono manifestate posizioni assai diverse fra di loro e, a volte, conflittuali. Il 2009 è un anno che non mancherà di pesare sull'esito di questa discussione, se non altro per via delle elezioni europee e del susseguente rinnovo della Commissione. Nel tardo autunno, dopo le elezioni tedesche, i governi dei più grandi paesi dell'Europa continentale avranno prospettive di durata sufficientemente lunghe da consentire loro di esercitare tutto il peso politico di cui sono dotati. Se è vero che le scelte in questione sono squisitamente interne, è anche vero che la coesione politica tra i governi dei 27 paesi membri dell'Unione può essere influenzata dal riflesso di vicende che si svolgono su altri scenari. Per esempio, non è inverosimile immaginare che le conseguenze del conflitto tra Russia e Georgia dell'estate 2008 possano avere un effetto di lungo periodo su quella coesione, a seconda che i membri dell'Unione europea trovino il modo di farvi fronte in modo solidale, basato sulla presa in esame di tutte le esigenze in campo, oppure no.

In vista di quel dibattito, questo articolo intende offrire alcune chiavi di lettura utili a seguire un aspetto di quella discussione: la riforma della politica regionale della UE.

Le conseguenze della riforma saranno comunque di rilievo anche per il nostro paese, non solo perché le risorse comunitarie disponibili per l'Italia attraverso i Fondi Strutturali europei sono probabilmente destinate a diminuire ulte-

¹ I punti di vista contenuti in questo articolo sono strettamente personali. Nella redazione di questo articolo si è fatto riferimento, tra l'altro, alle edizioni recenti del Rapporto sulle politiche di coesione della Commissione

europea e al volume "Le nuove politiche regionali dell'Unione europea", di G. Viesti e F. Prota, Bologna, Il Mulino, 2007.

riormente (per la loro progressiva concentrazione verso le aree più arretrate site nei nuovi Stati membri dell'Est europeo), ma anche perché sono in discussione le stesse modalità con cui quelle risorse vengono spese e, in particolare, i ruoli rispettivi dell'Unione e degli Stati membri nel disegno e nella gestione di questa politica. Alle tesi di chi vorrebbe confermare, e magari rafforzare, le modalità attuali, incluso il ruolo di regia della Commissione europea, si contrappongono quelle di chi vorrebbe "rinazionalizzare" le politiche regionali, lasciando ciascuno Stato membro più o meno libero di gestirselo come vuole. Ora, entrambe le dimensioni della politica regionale appena citate, le modalità di spesa delle risorse non meno della quantità di queste ultime, hanno un impatto "strutturale" sia sull'efficacia di ciascun ciclo di spesa sia sulla capacità delle amministrazioni centrali e locali di spendere efficacemente. I cittadini italiani sono interessati molto da vicino all'esito di questo dibattito, il cui particolare rilievo è facilmente intuibile quando si pensi alla situazione di sofferenza socio-economica e istituzionale delle regioni meridionali.

La concomitanza della prospettata riforma federalista della spesa pubblica in Italia non può che aggiungere importanza a questo tema, se non altro per i maggiori margini di manovra finanziari e, quindi, le maggiori responsabilità che le amministrazioni pubbliche italiane si troveranno ad affrontare. Queste responsabilità, che sarebbe difficile sottovalutare tenendo conto dell'ampio decentramento di funzioni dallo Stato alle regioni - che ha avuto luogo nell'ultimo decennio - fanno ormai sì che l'impatto della qualità delle amministrazioni regionali e locali sullo sviluppo economico e sulla qualità di vita dei cittadini sia vastissimo, il che giustifica l'attenzione responsabile con cui questi ultimi sono chiamati a seguire il corso di queste vicende.

La politica regionale tra coesione e crescita

Spesso i periodi di crescita economica non coinvolgono uniformemente tutte le diverse aree geografiche che fanno parte di uno stesso paese o di un insieme di paesi integrati più o meno strettamente fra di loro.

Ciò accade per diverse ragioni. In primo luogo, perché i punti di partenza sono diversi: l'eredità della storia non è uguale per tutti. In secondo luogo, per le conseguenze di un fenomeno tipico delle economie industriali attuali, come l'esistenza di economie di scala (quando, grazie al progresso tecnologico, l'esistenza di costi fissi più o meno rilevanti fa sì che i costi totali diminuiscano all'aumentare della produzione), che portano a fenomeni di concentrazione della produzione. In terzo luogo, per la tendenza delle attività produttive ad alto contenuto scientifico e tecnologico a concentrarsi geograficamente là dove possono godere di ciò che gli economisti chiamano "economie esterne" (presenza di manodopera altamente qualificata, di università e centri di ricerca pubblici e privati, di imprese fornitrici e clienti collocati lungo filiere tecnologiche e

produttive affini). In quarto luogo, ultimo ma non meno importante, perché anche le amministrazioni pubbliche, a vari livelli, sono attori delle politiche che possono favorire la crescita e governarla, ma la loro capacità di farlo è spesso assai disomogenea, sia fra paesi diversi sia all'interno dello stesso paese.

Se ci poniamo dal punto di vista di chi governa un paese, o un gruppo di paesi integrati, le disparità di sviluppo pongono un problema duplice. Da un lato, se si vuole tutelare quella che si usa chiamare coesione sociale, cioè impedire che le conseguenze sociali della disparità si aggravino al punto da creare conflitti interni, occorre trasferire risorse dalle aree più avanzate a quelle più arretrate, perché queste ultime possano provvedere a bisogni elementari in termini di infrastrutture, educazione, servizi e altro ancora. Dall'altro lato, occorre cercare di far sì che le aree più arretrate crescano a un ritmo superiore a quello delle aree più avanzate, in modo da ridurre le disparità in futuro. Da un lato, quindi, un obiettivo di breve periodo, quello di migliorare le condizioni di vita di chi sta peggio; dall'altro, uno di lungo periodo, quello di rimuovere le cause strutturali dell'arretratezza, incoraggiando lo sviluppo.

Quando i contribuenti delle aree più avanzate lamentano il costo di queste politiche, misurandolo unicamente in base al valore monetario della redistribuzione effettuata, non si rendono conto che, a fronte di questo costo, le aree più avanzate godono spesso di un beneficio (tipico in presenza di disparità all'interno di uno stesso mercato), costituito dal fatto che le aree più arretrate acquistano da loro beni e servizi, consentendo così alle loro imprese di espandere la propria clientela. Non di rado, inoltre, le aree più arretrate offrono condizioni localizzative interessanti, che attraggono investimenti da quelle più avanzate. Da un punto di vista strettamente economico, quindi, il costo delle politiche di coesione andrebbe comparato ai benefici che esse generano, che possono anche andare al di là di quello appena richiamato quando si riesce ad avviare processi di crescita "endogena" nelle aree arretrate. Coesione sociale e crescita economica, oltre a più generali considerazioni di solidarietà e di crescita civile, sono le ragioni per cui si adottano politiche di sviluppo regionale e spesso le si chiamano, come fa l'Unione europea, politiche di coesione.

Nel 1958, all'inizio della sua storia, l'Unione europea aveva lasciato questo compito agli Stati fondatori, che erano solo sei e non avevano grandi disparità al loro interno, fatta eccezione per il Mezzogiorno d'Italia. In seguito, man mano che l'ingresso di nuovi Stati portava a un allargarsi delle disuguaglianze interne (si pensi, nel corso degli anni, a Irlanda, Grecia, Portogallo, Spagna, e da ultimo ai nuovi Stati membri dell'Est europeo), l'Unione europea si è dotata di propri strumenti di intervento.

Oltre alle ragioni che saranno esposte fra poco, la scelta di avere una politica di coesione europea, anziché esclusivamente nazionale, serve a impedire che gli Stati più ricchi destinino alle proprie regioni maggiormente arretrate (individuate in riferimento al proprio PIL *pro capite*, non a quello dell'Unione) risorse assai più ingenti di quelle che i paesi più arretrati sono in grado di stanziare per la stessa ragione, con il risultato di renderle più attraenti come localizzazione

per gli investimenti e perpetuando al tempo stesso un *gap* con i paesi e le aree più arretrate, che si teme possa mettere in discussione la coesione interna dell'Unione stessa.

La politica europea di coesione oggi: una descrizione telegrafica

Oggi la politica di coesione dell'Unione europea è dotata di uno schema di intervento sperimentato e affinato nel tempo e di risorse finanziarie che rappresentano circa il 35% del bilancio dell'Unione, pari a circa 308 miliardi di euro, nel periodo 2007-2013. In termini di obiettivi e strumenti, l'impianto di questa politica è retto da alcuni principi di fondo che, in riferimento al corrente periodo di programmazione 2007-2013, possono essere in estrema sintesi riepilogati come segue:

- la UE stabilisce obiettivi di fondo e obiettivi intermedi da perseguire in via prioritaria per raggiungere i primi. Questi obiettivi sono diversificati a seconda che le regioni beneficiarie siano in ritardo nello sviluppo (misurato per mezzo dello scarto tra il loro Prodotto Interno Lordo *pro capite* e quello medio dell'Unione) e debbano, quindi, colmare questo *gap* (obiettivo Convergenza), oppure che siano regioni già sviluppate che necessitano, però, di cambiamenti strutturali per non perdere competitività mettendo così a rischio posti di lavoro (obiettivo Competitività regionale e occupazione). C'è poi un terzo obiettivo, quello della Cooperazione territoriale europea, che interessa tutte le regioni dell'Unione, in base a cui la UE cofinanzia progetti di cooperazione tra regioni di paesi membri diversi. A questo obiettivo è stata allocata una parte ridotta dell'intera dotazione dei Fondi Strutturali, allo scopo di incoraggiare la costituzione di reti fra regioni europee che realizzino progetti di rilievo e consentano al tempo stesso di far circolare esperienze diverse, facendo sì che le migliori fra queste esperienze divengano poi parte integrante della programmazione "principale";
- sulla base di questi obiettivi, la UE negozia poi con ciascuno Stato membro un programma di interventi che copre attualmente un arco temporale di sette anni. Questi programmi si articolano in: *a*) un documento di orientamento strategico generale, predisposto dallo Stato membro, che trova qui spazio per compiere scelte autonome nel rispetto degli orientamenti comunitari; *b*) documenti di programmazione regionali (o interregionali, per i programmi di cooperazione), che sono predisposti dall'autorità che poi li gestirà (in Italia, le regioni) e successivamente negoziati con il proprio governo e con la Commissione europea;
- la UE contribuisce poi al finanziamento dei 27 programmi nazionali con una dotazione finanziaria che non copre l'intero costo degli interventi, ma richiede sempre un cofinanziamento nazionale e/o regionale. Il finanziamento comunitario viene corrisposto attraverso appositi fondi, chiamati

Fondi Strutturali. Essi sono: a) il Fondo europeo di Sviluppo Regionale, che cofinanzia gli investimenti per la riduzione delle disparità regionali e i progetti di cooperazione interregionale; b) il Fondo Sociale europeo, che promuove l'occupazione, il buon funzionamento del mercato del lavoro, l'inclusione sociale, la crescita del capitale umano e la capacità amministrativa; c) il Fondo di Coesione, che cofinanzia investimenti nelle infrastrutture, nei trasporti e nello sviluppo effettuati negli Stati membri in cui il livello del reddito nazionale lordo è inferiore al 90% di quello comunitario.

Gli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali vengono amministrati nel rispetto di alcuni principi fondamentali, a cui, come si cercherà di argomentare in seguito, è associato il "valore aggiunto" dell'intervento comunitario:

- *il principio di concentrazione*, che prevede appunto che gli interventi siano concentrati su obiettivi prioritari e non dispersi su una miriade di obiettivi che ne metterebbero in discussione l'efficacia. Rispetto ai tre obiettivi sopra esposti, il grosso delle risorse è attribuito all'obiettivo Convergenza (81,5% circa della disponibilità totale dei Fondi), quello considerato più rilevante ai fini della coesione. Agli obiettivi Competitività regionale e Cooperazione regionale vanno rispettivamente, all'incirca, il 16% e il 2,5% di quella disponibilità;
- *il principio di programmazione*, che vuole che i diversi interventi siano realizzati, come si è già detto, all'interno di strategie pluriennali, concertate con gli *stakeholder* (espressione sintetica usata per indicare i portatori di interessi specifici, quali le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli, i soggetti privati rappresentanti degli attori economici e altri ancora), che integrino al loro interno il ricorso a differenti strumenti di intervento. L'identificazione di un insieme di obiettivi renderà più semplice il monitoraggio e la valutazione dei risultati ottenuti;
- *il principio di partenariato*, in base al quale gli interventi in questione devono essere concertati in via permanente fra la Commissione e tutti gli attori politici, istituzionali e sociali rilevanti, in senso sia verticale (dal livello europeo a quello regionale e locale) sia orizzontale (fra amministrazioni e forze sociali);
- *il principio di addizionalità*, in base al quale la UE aggiunge le sue risorse a quelle degli Stati membri per rafforzarne gli effetti, e non si sostituisce a essi, affinché le sue risorse non perdano efficacia. Perché questo principio sia rispettato, è chiesto a ciascuno Stato di provare che le risorse da esso destinate a ciascun settore di intervento non sono inferiori a quelle impegnate negli anni precedenti;
- *il principio di integrazione*, secondo cui i programmi devono agire contestualmente nelle diverse aree in cui occorre intervenire per perseguire efficacemente un dato obiettivo (per esempio, inutile prevedere insediamenti industriali dove non ci sono strade e linee telefoniche);

- *il principio di valutazione*, per cui l'attuazione dei programmi deve essere sottoposta a valutazione preliminare, finale e anche intermedia (durante l'attuazione); gli Stati membri devono mostrare di aver tenuto conto dei risultati della valutazione nella prosecuzione dei loro interventi.

È servita a qualcosa, la politica europea di coesione?

Da cosa dipende l'efficacia di queste politiche? In generale, c'è consenso tra studiosi e osservatori nel ritenere che l'efficacia delle politiche di sviluppo regionale non dipende solo dall'ampiezza delle risorse a esse destinate, ma anche dall'adeguatezza dei loro meccanismi di attuazione (la loro *governance*), i quali includono anche, per inciso, una specifica condizione di successo ovvia, ma non banale: la capacità di identificare correttamente la natura del problema da trattare e di individuare obiettivi appropriati per farvi fronte.

Tra l'altro, si ritiene importante che questi meccanismi coinvolgano tutti gli *stakeholder*. Questo coinvolgimento dà i migliori risultati quando le relazioni tra questi soggetti non si limitano a consultazioni sporadiche e generiche, ma caratterizzano in modo permanente tutte le fasi del ciclo di programmazione delle politiche: dal disegno dei programmi nazionali e regionali alla loro attuazione, monitoraggio e valutazione. Occorrono, inoltre, alcune altre condizioni, in particolare che ciascuno di questi soggetti abbia le capacità tecniche necessarie e che tra essi intercorrano relazioni di fiducia. Queste ultime sono essenziali affinché ciascuno dei soggetti in questione, sentendo di poter contare sull'impegno degli altri, si impegni a fondo, scommettendo la propria credibilità sulla buona riuscita delle politiche.

Su questa base, si comprende più facilmente il perché dei principi e dei criteri della politica europea di coesione riferiti nel paragrafo precedente. Non è un caso, infatti, che questi principi prevedano il coinvolgimento degli attori europei, nazionali, regionali e locali (e anche delle forze sociali e della società civile nei comitati di sorveglianza che presiedono all'attuazione di ciascun programma operativo), che questi attori siano responsabilizzati in un esercizio di programmazione, e poi di monitoraggio e valutazione delle politiche regionali, e che questa responsabilizzazione debba implicare, da parte di Stati e regioni, anche un contributo in termini di risorse finanziarie proprie. I regolamenti di attuazione dei fondi stimolano tra l'altro, a questo proposito, una competizione istituzionale, giacché prevedono che i fondi non spesi da un'autorità di gestione dopo un dato periodo vengano ritirati e assegnati a gestori più dinamici, e che questi ultimi possano, peraltro, essere premiati con l'attribuzione di risorse ulteriori provenienti da un apposito fondo di riserva.

Non si entra qui nel dettaglio delle metodologie disponibili per la valutazione *ex post* dell'efficacia delle politiche regionali e dei problemi teorici e pratici che rendono spesso incerti i risultati delle valutazioni.

Si osserva che, nonostante la politica regionale europea operi da quasi un ventennio con modalità sostanzialmente simili a quella sopra descritta, persistono nell'Unione ampie disparità regionali. Peraltro, la Commissione europea ha recentemente documentato una tendenziale riduzione di questi divari, dovuta in particolare alla crescita dei paesi più arretrati. Nonostante la fragilità metodologica delle procedure di valutazione disponibili, sarebbe esagerato affermare che la politica regionale non abbia avuto alcun ruolo in questi sviluppi. È anzi ragionevole immaginare che, in assenza di questa politica, i divari sarebbero ulteriormente aumentati.

Un altro dato di rilievo è che lo sviluppo delle regioni arretrate è avvenuto in modo assai disuguale. Alcune sono cresciute sensibilmente, altre pochissimo. A che cosa si devono queste differenze, se la politica regionale europea è unica?

Oltre a eventuali divari di efficacia nell'attuazione della politica regionale, è verosimile che esse siano dovute anzitutto all'esistenza di sensibili differenze nell'impulso alla crescita proveniente dal *cocktail* delle politiche in atto a livello nazionale: si pensi a condizioni importanti per la crescita economica, quali la qualità dell'educazione e della formazione professionale, la semplificazione amministrativa, la capacità del sistema giudiziario di tutelare efficacemente i diritti di proprietà ecc.

Inoltre, esistono molto probabilmente sensibili differenze nella capacità di governare delle istituzioni nazionali, regionali e locali. A questo proposito, non è difficile intravedere che, al di là degli obiettivi di crescita regionale nel breve periodo, la strutturazione della politica europea di coesione persegue anche un fine di costruzione delle istituzioni regionali e locali e di sviluppo della loro capacità di governo, un fine di lungo periodo che si riflette sulla qualità degli interventi di queste istituzioni e che è solo indirettamente misurabile in termini quantitativi. Pensando all'Italia, non si può sottovalutare l'importanza di questo obiettivo: dopo l'"allenamento" imposto dall'ampio decentramento di competenze dal centro alla periferia operato nell'ultimo decennio, ci sono ancora ampi spazi di miglioramento della capacità amministrativa delle amministrazioni regionali e locali, un obiettivo reso urgente dalla prospettiva del federalismo fiscale.

Il nesso tra coesione e crescita nella programmazione 2007-2013

L'Unione europea soffre da tempo di scarsa crescita della produttività, provocata essenzialmente sia da una carenza di ricerca e di innovazione sia dal mancato completamento del mercato interno in alcuni settori importanti, come quello dei servizi. Ciò si traduce in scarsa crescita economica *tout court* e in scarsa crescita dell'occupazione qualificata. Inoltre, la necessità di far fronte a una competizione accentuata sui mercati mondiali contribuisce a esaltare il *gap* di sviluppo tra le aree forti d'Europa e quelle più arretrate.

Per affrontare questo problema, l'Unione europea ha varato nel 2000 una strategia politica decennale, detta "strategia di Lisbona", allo scopo di stimolare la crescita e l'occupazione qualificata. Ovviamente l'UE ha riguardo anche per la qualità della crescita, in termini sociali e di sostenibilità ambientale. La lista degli interventi che potrebbero attuare questa strategia è risultata, dunque, piuttosto ampia: essa comprende, tra l'altro, investimenti pubblici nella ricerca e nello sviluppo tecnologico, azioni di semplificazione amministrativa per alleggerire gli oneri burocratici e trasferimento di tecnologie a favore delle piccole imprese, politiche di inclusione sociale delle fasce svantaggiate del mercato del lavoro, politiche per il risparmio energetico e per contrastare il cambiamento climatico e i suoi effetti (in sostanza, rimangono ormai fuori dalla "agenda di Lisbona" solo alcuni degli interventi volti a colmare il *gap* di sviluppo delle aree più arretrate, tra cui infrastrutture e servizi essenziali).

Gli interventi previsti dalla strategia di Lisbona sono essenzialmente di competenza degli Stati e delle regioni. La Commissione europea vi contribuisce direttamente solo su alcuni piani, peraltro assai importanti, quali il completamento del mercato interno nei settori dove esso ancora manca, per esempio i servizi, e il finanziamento di progetti di ricerca e sviluppo su scala europea.

Non è questo il luogo in cui dilungarsi sulla strategia di Lisbona, la cui efficacia complessiva è sistematicamente messa in discussione dalla stessa Commissione europea nei suoi rapporti periodici, nonostante gli sforzi fatti nel corso del decennio per rimetterla in carreggiata, anche creando un meccanismo di "emulazione virtuosa" fra gli Stati membri. Nel 2010, anno conclusivo del ciclo avviato nel 2000, è attesa una decisione del Consiglio europeo su come perseguire in futuro gli obiettivi della crescita sostenibile, dell'occupazione e della coesione.

Se la strategia di Lisbona interessa in questa sede è perché gli orientamenti comunitari che presiedono all'attuazione dei Fondi Strutturali nel periodo di programmazione in corso hanno stabilito che la spesa debba concentrarsi specificamente verso investimenti coerenti con obiettivi di crescita economica e di aumento dell'occupazione qualificata. Torna qui il tema, già citato poco sopra, dell'ambivalenza della politica di coesione, che cerca ora più esplicitamente che mai di tenere insieme la finalità redistributiva di cui si è già detto con quella di stimolo della crescita (nel gergo degli economisti è la finalità allocativa, cioè quella di favorire una più efficiente allocazione delle risorse a fini produttivi). Questo esito viene favorito attraverso il c.d. *earmarking* (tecnicamente un "accantonamento"), cioè l'obbligo fatto agli Stati membri di destinare una percentuale rilevante della spesa cofinanziata dai Fondi Strutturali a obiettivi coerenti con la strategia di Lisbona (in percentuale della spesa totale dei Fondi, 75% nelle aree interessate dall'obiettivo Competitività regionale e 60% in quelle interessate all'obiettivo Convergenza). Nonostante alcune possibili critiche metodologiche (la classificazione degli investimenti utilizzata per soddisfare il criterio è sommaria, e non è affatto certo che un criterio soddisfatto dal lato degli *input* generi per ciò stesso esiti positivi in termini di risultati), la Commissione europea ha recentemente fornito informazioni da cui risulta che l'*earmarking* starebbe dando risultati positivi.

Argomenti e sfide per la politica regionale europea e italiana

Come si accennava all'inizio, nel contesto della discussione sulla riforma del budget della UE, di cui la spesa regionale costituisce la seconda voce per importanza dopo quella agricola, si sono levate voci favorevoli a un drastico ridimensionamento di tale politica. Secondo questa tesi, di cui il governo inglese è il capofila "storico", al di fuori di un pacchetto di interventi per le aree più arretrate, la competenza per la politica regionale dovrebbe venire di fatto restituita agli Stati membri, ciascuno dei quali si regolerebbe poi come crede. In parte, si riflette qui la posizione di principio favorevole a un generale ridimensionamento dell'intervento pubblico in tutti i campi, insieme a un certo scetticismo diffuso in Europa rispetto alle istituzioni comunitarie. In parte, essa fa proprie le posizioni di alcuni economisti, i quali sostengono che le risorse destinate alla politica regionale hanno in realtà una funzione essenzialmente redistributiva, ma non riescono ad averne una allocativa e, quindi, non contribuiscono ad aumentare il tasso di crescita dell'Europa nel suo complesso. Poiché sarebbe difficilissimo ridurre ulteriormente la spesa agricola, meglio sottrarre le scarse risorse comuni alla pura redistribuzione e concentrarle su grandi progetti europei dal ritorno assai più certo in termini di competitività.

Le argomentazioni di chi è, invece, favorevole all'esistenza di un'impalcatura di regole comuni per la politica regionale sono essenzialmente due. Da una parte, si sostiene che questo patrimonio di regole comuni, affinato dall'esperienza, contribuisce a diffondere le buone pratiche, facilitando e rendendo più efficace la cooperazione fra regioni di Stati diversi; dall'altra, che l'esistenza di regole comuni fa sì che il superamento delle disparità regionali sul territorio dei 27 venga perseguito, senza provocare quelle che si usano chiamare "guerre localizzative", alludendo alle misure con cui Stati e regioni possono cercare di attrarre investimenti produttivi strappandoseli l'un l'altro. Questa concorrenza localizzativa non è ovviamente un male in sé, al contrario: il punto è che gli Stati più avanzati sono anche i più ricchi e sono, quindi, in grado di destinare a questa "guerra" una quantità di risorse ben superiore a quella che possono permettersi gli Stati più arretrati, con il rischio di un approfondimento dei divari complessivi fra paesi e, quindi, di un indebolimento della coesione economica, sociale e politica all'interno dell'Unione. Questa posizione assume chiaramente la difesa delle potenzialità allocative (e non solo redistributive) della politica regionale europea, anche se i suoi sostenitori sono normalmente coscienti che l'esperienza passata non depone sempre in loro favore. In sostanza, sostiene questa tesi, non è vero che più coesione significhi meno crescita, se le politiche regionali sono condotte in modo efficace, e se a questo scopo si ricorre in modo sistematico al monitoraggio e alla valutazione dei loro esiti per migliorarle strada facendo. Politiche regionali efficaci possono produrre diversi effetti benefici sulla crescita economica complessiva: possono utilizzare risorse poco valorizzate e poco mobili presenti in certi territori (per esempio, le risorse naturali e ambientali), possono creare una domanda aggiuntiva di beni e ser-

vizi provenienti dalle aree più forti, possono contribuire ad avviare processi di crescita che in seguito si alimenteranno da soli, facendo a meno di trasferimenti. La crescita delle aree arretrate porterà, infine, con sé quella del gettito fiscale (aumentando i redditi imponibili delle persone fisiche e delle imprese localizzate nelle aree beneficiarie delle politiche) e farà diminuire il volume dei trasferimenti necessari per assicurare la coesione.

Per quanto riguarda l'Italia, è in corso da tempo un'appassionata discussione, che contrappone i sostenitori dell'uso dei Fondi Strutturali europei per lo sviluppo regionale agli scettici, che sottolineano l'assenza di risultati positivi, la probabile presenza di sprechi rilevanti e il rischio che una parte di queste risorse, in particolare nelle regioni meridionali, venga intercettata dalla criminalità organizzata.

L'argomento principale degli scettici è che le previsioni di crescita dell'economia meridionale contenute nei programmi di utilizzo dei Fondi Strutturali nel 2000-2006 si sono rivelate illusorie. Anche se a soffrire di scarsissima crescita è stato l'intero paese, il Mezzogiorno è rimasto addirittura al di sotto della media nazionale. Secondo i sostenitori di una prosecuzione dell'esperienza, la realtà effettiva della dinamica di questa spesa non è sempre presente alla discussione: in realtà, a causa della lentezza del meccanismo, gran parte dei fondi sarebbe ancora da spendere e, quindi, sarebbe del tutto prematuro valutarne gli esiti. Inoltre, il principio dell'addizionalità non sarebbe stato rispettato, al di là dell'apparenza contabile, nel senso che il Governo centrale avrebbe in realtà dirottato verso il centro-nord una quota delle risorse nazionali destinate a investimenti nel Mezzogiorno, cosicché, nonostante i Fondi europei, la spesa in conto capitale *pro capite* nel Mezzogiorno sarebbe rimasta grosso modo al livello a cui era all'inizio del periodo.

Dove entrambe le correnti di pensiero di fatto concordano è nel considerare fondamentale non solo la quantità, ma anche la qualità della spesa. Vi è consenso sul fatto che la distribuzione delle risorse della politica regionale è troppo dispersa tra azioni diverse, poco sinergiche fra loro. Ed è noto che i tempi di realizzazione degli investimenti pubblici in Italia sono così lunghi che, oltre a un aumento considerevole dei costi a consuntivo, può ben essere che un intero periodo di programmazione dei Fondi Strutturali non basti a completare opere essenziali, indebolendo così l'impatto complessivo del pacchetto di spesa del periodo. Inoltre, la capacità tecnica e progettuale di molte amministrazioni pubbliche è spesso messa in discussione.

Da ultimo, ma non per importanza, vanno ricordate alcune circostanze politiche, culturali e istituzionali che frenano la crescita del Mezzogiorno e dell'intero paese.

In primo luogo, la presenza della criminalità organizzata in alcune regioni meridionali è così pervasiva, da inibire fortemente gli investimenti privati. Anche se la denuncia di questo stato di cose è frequente, anche da parte di alte autorità istituzionali, è difficile sfuggire alla sensazione che, al di là delle proclamazioni, la lotta contro le organizzazioni criminali non costituisca di fatto

da tempo una priorità nell'agenda delle amministrazioni centrali, regionali e locali. L'impatto negativo di questo stato di cose sulla crescita non proviene solo dal volume delle risorse sottratte agli investimenti pubblici, ma anche dall'inibizione dell'investimento privato potenziale.

In secondo luogo, è purtroppo assai semplice redigere una lista di circostanze "ambientali" che pesano negativamente sulla crescita economica dell'intero paese: in testa alla lista non potrebbero mancare, tra l'altro, gli oneri burocratici a carico di chi vuole investire, la qualità assai discontinua dell'istruzione superiore e universitaria, in particolare di quella tecnico-scientifica, un mercato del lavoro le cui condizioni retributive e normative sono all'origine di un flusso di giovani promettenti in uscita dal paese, la scarsa abitudine a intraprendere le azioni, necessariamente "sistemiche" che sono indispensabili per accrescere l'attrattività delle regioni italiane come localizzazione di investimenti. Queste circostanze negative pesano sull'intero paese ma, combinate con le precedenti, sembrano esercitare il massimo di impatto negativo proprio sul Mezzogiorno.

In conclusione, sembra di poter dire che la politica regionale, impostata secondo i criteri maturati dall'Unione europea, contiene una promessa che probabilmente non è stata finora pienamente mantenuta, certamente non in Italia. Questo potrebbe voler dire solo che le sue potenzialità non sono ancora state pienamente colte per ostacoli politico-culturali e amministrativi, ma allora è su questi che va rapidamente portata l'attenzione. Se la discussione prossima futura sull'intreccio tra riforma del bilancio comunitario e avvenire della politica regionale non venisse seguita con la necessaria attenzione, tenendo pazientemente conto delle varie questioni sollevate nelle pagine precedenti, si perderebbe una buona occasione di fare scelte assolutamente necessarie. Per quanto riguarda l'Italia, in particolare, riesce difficile immaginare opzioni politiche alternative che evitino di riprodurre senza speranza il circolo vizioso assistenziale del passato, assai più costoso e implausibile oggi nel contesto di un'economia ormai mondializzata.