



# Capitolo 15

## Le politiche regionali

# Politiche regionali



- **Politiche regionali:** l'insieme delle azioni di politica economica che hanno come obiettivo primario una redistribuzione geografica del reddito tra le aree territoriali di un'economia.
- Larga parte delle politiche economiche, di natura micro- e macro-economica e, segnatamente, di economia industriale, hanno effetti (spesso intenzionalmente voluti) di redistribuzione geografica del reddito.
- Presupposto teorico della necessità di politiche regionali: all'interno di una medesima economia, possono esistere –e in genere esistono– permanenti e significative differenze tra le aree territoriali che la compongono.

# Reddito pro-capite e scopo delle politiche regionali

- La differenza nel livello di reddito pro-capite impone la necessità di politiche regionali.
- Questo in genere si accompagna a differenze in altre grandezze macroeconomiche: le regioni con reddito pro-capite inferiore alla media generalmente presentano:
  - un più basso indicatore della produttività media del lavoro,
  - più bassi livelli salariali,
  - prezzi relativamente più bassi;
  - composizione della struttura economica peculiare
  - rilevanti differenze in indicatori socio-economici ( tasso di attività più basso; il tasso di disoccupazione più alto, ecc.)
- **La politica regionale, quindi, mira a sostenere la crescita e lo sviluppo dell'economia in zone geografiche specifiche**, attraverso strumenti di politica industriale e politica dello sviluppo. Si cerca di favorire il permanere delle imprese presenti e la localizzazione nelle aree individuate di nuove attività produttive.

# Persistente dualismo



- L'interpretazione dualistica dell'economia italiana negli ultimi anni ha lasciato spazio a interpretazioni che ritengono più corretto dare una rappresentazione maggiormente articolata:
  - la "Terza Italia",
  - le macchie di leopardo,
  - dualismo delle regioni "adriatiche" verso quelle "tirreniche"
- Altri casi di dualismo in Paesi europei (Germania, Inghilterra, ecc.)

# Gli squilibri regionali e le teorie economiche

## Tradizione keynesiana



### Tesi della **causazione cumulativa**:

Se vale il principio della domanda effettiva, le imprese produrranno ciò che si attendono verrà loro domandato. Se una regione esprime una ridotta domanda, le imprese di quella zona producono poco e distribuiscono poco reddito; ciò alimenta una ridotta domanda e quindi non può stimolare ulteriore produzione.

**Trappola della povertà**: un'insufficiente domanda è, al tempo stesso, causa ed effetto di una ridotta produzione e quindi di un ridotto reddito.

-> **Serve uno shock positivo esogeno**

# Gli squilibri regionali e le teorie economiche

## Tradizione neoclassica - 1



In un mondo ideale,

- in cui la tecnologia sia un bene pubblico
  - in cui i rendimenti marginali dei fattori produttivi siano decrescenti,
  - in cui vi sia libertà di movimento per i fattori e per i beni
- un qualsiasi fattore produttivo sarà impiegato laddove il suo rendimento marginale è più elevato; ma il rendimento marginale del fattore produttivo è più elevato, laddove vi è accumulato un minor volume del fattore stesso.

-> ogni fattore produttivo tenderà ad andare laddove ve ne è di meno (spinta alla convergenza fra le diverse zone)

# Gli squilibri regionali e le teorie economiche

## Tradizione neoclassica - 2



Vera Lutz (1961), analizzando il persistente dualismo italiano, argomentò che la mancata convergenza tra le regioni era da attribuire a rilevanti fattori di natura "istituzionale".

Le "istituzioni fattuali" possono essere diverse fra regione e l'altra, e questa diversità, pur in presenza di rendimenti marginali decrescenti e di libertà nella circolazione dei fattori porta gli operatori a non investire laddove sulla carta il rendimento di essi potrebbe essere maggiore.

Esempi:

- le inefficienze nella pubblica amministrazione,
- un'insufficiente infrastrutturazione del territorio,
- elevati tassi di criminalità

Nell'interpretazione neoclassica alla Lutz, il ritardo di sviluppo è imputabile a un problema istituzionale.

### Quale fattore istituzionale manca nel Mezzogiorno?

# Misurazione delle divergenze regionali



Indicatori per misurare la ineguale distribuzione regionale del reddito:

- **andamento nel tempo dell'indice di dispersione dei livelli di reddito pro-capite:**
  - Se lo scarto quadratico medio va diminuendo, ciò vuol dire che le differenze tra le regioni si stanno assottigliando; viceversa se lo scarto quadratico medio aumenta, le differenze si stanno ampliando. Quando i valori dello scarto quadratico medio dei livelli di reddito pro-capite diminuiscono nel tempo, si dice che vi è sigma-convergenza.
- **Beta-convergenza:**
  - vi è convergenza in senso beta, all'interno di un gruppo di soggetti (in questo caso, regioni) e in un dato periodo di tempo, se si manifesta una correlazione negativa tra il livello di partenza del reddito pro-capite e il suo successivo tasso di crescita. La beta-convergenza vuol dire che crescono tendenzialmente in misura maggiore i redditi in quelle regioni nelle quali il livello di partenza è minore.



# L'esperienza storica delle politiche regionali italiane



- A partire dal Secondo dopoguerra, il principale problema all'origine del dualismo regionale in Italia veniva individuato nella **insufficiente dotazione di capitale fisico (pubblico e privato) delle regioni meridionali**. Tale bassa dotazione si riteneva essere la causa, sia della minore produttività del lavoro, sia del fatto che i costi di trasporto risultavano eccessivamente elevati.
- 1950: viene fondata la Cassa per il Mezzogiorno
- 1986: chiusura della Cassa per il Mezzogiorno, per le seguenti ragioni:
  - scandali e supposta inefficacia e inefficienza degli interventi
  - adozione di politiche di sostegno al reddito delle famiglie, piuttosto che politiche industriali di sviluppo.
  - gli organi comunitari iniziano a ostacolare le politiche regionali degli stati nazionali, intravedendo in esse aiuti ingiustificati e lesivi della libertà di concorrenza.
- 1988: nascita di Sviluppo Italia
- Negli Anni Novanta, la Comunità si doterà di interventi propri di politica regionale

# Incentivazione di accumulazione di capitale privato



Altra linea di azione della politica regionale, per lo meno a partire dalla metà degli Anni Cinquanta.

- Provvedimenti di incentivazione all'acquisto di strumenti di capitale da parte delle imprese.
- Sono stati concessi contributi in conto capitale e in conto corrente, contributi per leasing agevolato, sgravi fiscali, e anche provvedimenti di partecipazione di enti pubblici al capitale delle imprese private.
- Negli Anni Settanta si è iniziato a varare politiche di incentivazione all'impiego del lavoro.
- Politiche di sostegno dei redditi
  - Critica: le politiche di sostegno del reddito familiare avrebbero rappresentato un disincentivo all'attiva ricerca di lavoro nel settore formale e avrebbero determinato un ampliamento delle attività di economia irregolare

# Le "nuove" politiche regionali e l'intervento dell'Unione Europea



Fine anni Ottanta: 5 linee di intervento finanziate con fondi strutturali:

- Obiettivo 1: sostegno alle regioni in ritardo di sviluppo, definite come quelle nelle quali il reddito pro-capite è inferiore al 75% del reddito pro-capite medio dell'Unione Europea (Tutte le regioni dell'Italia Meridionale rappresentano aree che ricadono nelle zone coperte dall'Obiettivo 1).
- Obiettivo 2: rivolto alle aree colpite da declino industriale.
- Obiettivo 3: rivolto a regioni con disoccupazione di lunga durata e problemi di inclusione sociale di gruppi emarginati.
- Obiettivo 4: rivolto a regioni con problemi di disoccupazione legata a riconversione industriale.
- Obiettivo 5/a: riguarda regioni con problemi di adeguamento strutturale dell'agricoltura e della pesca.
- Obiettivo 5/b: zone rurali vulnerabili.
- Obiettivo 6: zone a bassissima densità abitativa.

# Logiche di base degli interventi di politica regionale comunitaria

- Incentivare le capacità di **concertazione** tra i soggetti pubblici e privati dell'area locale nell'elaborazione dei programmi.
- Promuovere la capacità di **programmazione**, ossia, la capacità di stilare piani pluriennali di sviluppo, chiaramente articolate in tappe successive.
- Prevedono il **partenariato**, ossia la collaborazione, nella fase di predisposizione dei piani, tra uffici della Comunità europea e i *policy-maker* centrali e locali delle aree interessate.
- Essi devono inoltre rispettare i principi di **addizionalità**, secondo cui l'intervento della Comunità non deve causare una riduzione dell'impegno dello Stato nazionale, bensì esserne un complemento, e di **sussidiarietà**, secondo il quale la Comunità non deve intervenire qualora un obiettivo possa essere realizzato dall'ordinario intervento degli Stati nazionali.

# Strumenti di intervento



- **contratti di programma**, per favorire la realizzazione di sistemi integrati di interventi e, in particolare, l'insediamento di grandi imprese o gruppi industriali
- **intese (operative) di programma**, tra Amministrazioni Centrali e Regioni (o Province autonome) per la realizzazione di piani pluriennali di intervento
- **patti territoriali**: mirano a costruire relazioni di fiducia e esperienze di collaborazione fra soggetti pubblici e privati di aree territoriali, al fine di attuare progetti per lo sviluppo locale in senso lato
- **contratti d'area**: strumenti operativi, concordati tra le Amministrazioni pubbliche e le rappresentanze di lavoratori e imprenditori interessati alla realizzazione di azioni finalizzate allo sviluppo e alla creazione di nuova occupazione in ambiti territoriali circoscritti

# Aspetti positivi della politica regionale europea



- (a) producono beni relazionali;
- (b) fanno emergere e rafforzano capacità di programmazione delle classi dirigenti locali;
- (c) rafforzano il ruolo e il radicamento delle forze sociali locali;
- (d) contribuiscono a creare una "cultura della responsabilità" presso le amministrazioni locali;
- (e) mobilitano le risorse locali, superando la logica del semplice chiedere all'alto;
- (f) rafforzano le capacità del "fare locale";
- (g) agevolano la emersione del lavoro sommerso;
- (h) nella misura in cui coinvolgono banche locali, favoriscono l'allocazione del credito più coerente con le caratteristiche dello sviluppo localizzato;
- (i) contribuiscono a superare conflitti sociali "verticali", e in loro luogo emergono conflitti "locali".

# Aspetti negativi della politica regionale europea



- (a) vi sono alcune aree di sovrapposizione tra i diversi strumenti di intervento;
- (b) le procedure di attivazione e sottoscrizione dei patti e degli accordi non sono semplici sotto il profilo burocratico e aspetti marginali delle normative sono state ripetutamente mutati;
- (c) i fondi pubblici stanziati si sono rivelati insufficienti rispetto alla domanda;
- (d) è probabile che abbiano incentivato una proliferazione indistinta di domanda;
- (e) hanno talvolta generato conflitto tra diverse Amministrazioni locali.