

La politica regionale della Comunità Europea nell'attuale situazione economica *

Introduzione

Le disparità economiche esistenti tra le regioni dei vari Stati Europei furono oggetto di un serio interesse anche prima della formulazione della politica regionale della Comunità Europea, e persino prima della fondazione della Comunità stessa. Intorno alla metà degli anni '50, la Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UN/ECE) aveva analizzato lo sviluppo regionale europeo e l'aveva collegato al fenomeno mondiale del dislivello esistente tra aree industriali prospere e aree meno sviluppate nel periodo di ripresa e di espansione economica successivo alla guerra.¹ Quando, a sua volta, la Comunità Europea pervenne a prendere in esame le differenze regionali, mostrò invece la tendenza a vederle isolate dagli sviluppi mondiali. Il Trattato di Roma riconosceva l'esistenza di aree che erano state sempre al di sotto dei livelli medi di reddito europei e che soffrivano di sottoccupazione rurale e di emigrazione da un'agricoltura di sussistenza. Riconosceva anche che il processo dell'integrazione europea poteva risolversi in uno svantaggio per certe aree, dato che i principi concorrenziali della Comunità favorivano spostamenti più liberi di capitale e lavoro. Perciò, anche se non contemplava la costituzione di un Fondo Regionale, né una politica regionale comune, il Trattato prevedeva che altre politiche

* Gli autori — rispettivamente Senior Lecturer, Research Officer e Visiting Fellow del *Centre for European Industrial Studies, University of Bath* — ringraziano David Keeble e i suoi colleghi del *Cambridge University Centrality, Peripherality and EEC Regional Development Study*, che hanno loro permesso di utilizzare alcuni dei loro dati. A loro volta essi hanno ricevuto l'aiuto di Roy Bradshaw della *Nottingham University*, del Dr. V. Curzi del XVI Direttorato Generale della Commissione CEE (politica regionale) e del prof. Lopes della *Universidade Tecnica* di Lisbona, i quali li hanno quindi indirettamente aiutati. Dati utili sono stati loro forniti anche dal Prof. Alejandro Lorca, dell'*Instituto de Economia Aplicada* di Madrid e dai suoi colleghi.

¹ *Annual Survey of Europe*, United Nations Economic Commission, Ginevra, 1954.

e altri fondi tenessero conto dei problemi regionali: il Fondo Sociale Europeo, la Banca degli Investimenti (BEI) e la Politica Agricola Comune avevano tutti aspetti di intervento regionale.²

Dalla fondazione della Comunità nel 1957 al suo primo allargamento nel 1973 vennero fatti parecchi tentativi per ampliare il ruolo della politica regionale che, all'inizio, si limitava al controllo di aiuti nazionali. Un "programma d'azione", *memoranda* sui problemi regionali, proposte per un comitato permanente, e la formulazione di principi generali per politiche di aiuti regionali sono elementi che testimoniano l'interesse della Comunità in materia negli anni '60 e nei primi anni '70. Tuttavia, questo interesse era radicato nelle condizioni economiche di quel periodo, come risulta dal linguaggio del Trattato e dei documenti successivi. Insieme con i problemi ereditati delle aree cronicamente arretrate, c'era il compito di favorire una diffusione equilibrata dello sviluppo economico. L'articolo 2 del Trattato di Roma stabilisce infatti che è compito della Comunità promuovere «... uno sviluppo armonico delle attività economiche, un'espansione continua ed equilibrata, una crescente stabilità, una crescita accelerata dei livelli di vita e relazioni più strette tra gli stati membri».³

Al "vertice" di Parigi del 1972 si concordò che la Commissione avrebbe presentato un rapporto sui problemi regionali della Comunità, tenendo conto del suo allargamento a nove membri con l'ingresso del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca previsto per il 1° gennaio 1973. Questo rapporto, stilato dal rappresentante del Regno Unito George Thomson, fu presentato nel 1973; anch'esso poneva l'accento sull'uso equilibrato delle risorse in un'economia in sviluppo, facendo riferimento ai problemi della congestione urbana e del "surriscaldamento" dell'economia.⁴ Più di un decennio di discussioni si era basato sul presupposto che lo sviluppo sarebbe continuato, e altre istituzioni europee pensavano che il loro maggior problema fosse quello di pianificare l'uso della grande ricchezza che l'Europa avrebbe accumulato per l'anno 2000, come risultato dell'espansione economica e della diminuzione del costo delle materie prime e, in particolare, dell'energia.⁵

² DENNIS SWANN, *Economics of the Common Market*, IV Ediz., Penguin Books, Harmondsworth 1981; Cap. 7° "Regional and Social Policy".

³ *Trattato di Roma*, 1957.

⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Report on the Regional Problems in the Enlarged Community*, COM (73)550 finale, Bruxelles 1973 (citato nel testo come Rapporto Thomson), Sezione III, par. 16.

⁵ Cfr. *Annual Survey of Europe*, UNECE, Ginevra 1967 e 1968. In una lezione tenuta nel 1963 Barbara Ward, riferendosi al «16 o 17% della razza umana che vive intorno al Nord Atlantico»,

Non erano passati sei mesi dalla pubblicazione del Rapporto Thomson, che scoppiò la prima crisi petrolifera; tra quel momento e la fine degli anni '70, la Commissione e gli stati membri dovettero rivedere le loro ipotesi di sviluppo. La crisi petrolifera colpì un'economia europea che già stava adattandosi al passaggio dall'occupazione agricola a quella industriale. Era ragionevole aspettarsi che, per la fine degli anni '70, la Commissione e gli stati membri avrebbero proposto una politica regionale molto diversa, per far fronte al ristagno e alla crescente disoccupazione; senonché, in pratica, procedettero molto cautamente. Era come se ritenessero che le formule elaborate per diffondere la ricchezza andassero egualmente bene per ripartire la povertà.

Partendo dal presupposto che una politica regionale formulata in un periodo di espansione può non essere adatta quando tale periodo si è concluso, questo studio analizza l'evoluzione dei problemi regionali europei in una Comunità che si sta ampliando e nell'ambito di un'economia mondiale in continua trasformazione. Esamina la tipologia delle regioni emersa da molti anni di discussione, e avanza proposte per modificare i concetti, le politiche e le priorità dell'odierna politica regionale europea.

Categorie, criteri e dati

Lo studio dell'UNECE del 1966, riguardante il *Regional Physical Planning*⁶ in circa venti stati con economie sia pianificate dal centro sia di mercato, attirava l'attenzione sulla difficoltà di aggregare i dati per confronti a livello europeo. La Danimarca, si diceva in quello studio, era considerata come un'unica "regione" da molti degli stati più grandi, mentre i danesi pensavano che il loro stato fosse composto da almeno una mezza dozzina di regioni. Ciò non solleva problemi quando la responsabilità di formulare e attuare le politiche economiche è dei singoli stati membri. Nella CEE, al contrario di quanto avviene per le

disse: «La preoccupazione fondamentale non è la scarsità, ma l'abbondanza... Il problema di organizzare questa abbondanza, di farne uno strumento creativo per lo sviluppo di un mondo migliore, ci crea dilemmi e ci offre opportunità che nessuna società umana ha mai dovuto affrontare prima». (A pag. 10 della prima delle *Lezioni* di Sir ROBERT FALCONER, Università di Toronto, pubblicate con il titolo *Towards a World of Plenty?* dalla University of Toronto Press, 1964.)

⁶ *Regional Physical Planning*, UNECE, Ginevra 1966.

Nazioni Unite, per l'OCSE, o per il Consiglio Europeo, l'obiettivo concordato è quello di un regime comune per gli aiuti statali e la distribuzione discrezionale dei fondi europei. Ciò richiede un'accettabile base *europea*, anziché nazionale, per la definizione delle regioni e dei bisogni regionali.

Come è esemplificato dal Rapporto Thomson del 1973, la difficoltà per l'originaria politica regionale della Comunità Europea consisteva nel fatto che si prendevano le già esistenti suddivisioni regionali di ciascuno stato membro come base per analizzare i problemi regionali della CEE. Si riconoscevano 51 regioni di "primo livello", le principali unità per la valutazione dei bisogni regionali, e 108 unità amministrative di base di "secondo livello".⁷ Come risultato, la Comunità tendeva a vedere i suoi problemi regionali come una semplice aggregazione dei problemi regionali esistenti all'interno di ciascuno stato membro, ammettendo una parte di ogni paese nella categoria avente diritto a beneficiare del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR). Ciò che sembra sia accaduto è una sorta di "errore di composizione": all'interno dei Paesi Bassi, ad esempio, ci sono chiaramente regioni più o meno prospere, ma, nel contesto della Comunità, i Paesi Bassi sono uno stato piccolo e ricco, e nessuna parte di essi può essere considerata una regione "problema".

Un'altra difficoltà sorse nel formulare una politica regionale comune basata sulle direttive fissate per il FESR al "vertice" di Parigi del 1972. Esse (tacitamente) rigettavano precedenti tentativi di tracciare una tipologia regionale europea e stabilivano come obiettivo degli interventi del nuovo FESR «... la correzione dei principali squilibri regionali nella Comunità allargata e particolarmente quelli derivanti dalla *preponderanza dell'agricoltura*, dalle *trasformazioni dell'industria* e della *sottoccupazione strutturale*».⁸

La Commissione interpretò questo mandato alla luce della voluminosa serie di dati ed analisi raccolti negli anni '60 e delineò il suo compito nel Rapporto Thomson del 1973. In esso si osservava:

- (a) che la funzione del Fondo Regionale si limitava al sostegno di certe aree geografiche troppo dipendenti da un'agricoltura arretrata o da un'industria in declino e non era quella

⁷ Il Regno Unito è analizzato soltanto in termini delle sue undici regioni standard; non ci sono regioni del Regno Unito del "secondo livello".

⁸ RAPPORTO THOMSON, 1973, Sezione IV, par. 22; corsivo nostro.

di «agire come correttivo generale per tutti i problemi economici interessanti il saggio di sviluppo di uno stato membro ...» e

- (b) che l'assenza di «una moderna attività economica» (industria e servizi avanzati) e di fonti alternative di occupazione doveva essere la causa fondamentale dello squilibrio regionale.⁹

Tuttavia, alla fine, ci fu un compromesso politico circa le erogazioni del Fondo, e a tutti gli stati membri ne venne assegnata una quota, così che circa il 52% del territorio e il 32% della popolazione furono dichiarati aventi diritto all'assistenza economica.

La riluttanza della Commissione, perdurata fino al periodo più recente, a dar risalto ai problemi regionali realmente cronici, per non dar l'impressione di favorire uno o due paesi, risulta particolarmente evidente nella presentazione dei dati statistici. L'Ufficio Statistico della Comunità nel corso degli anni ha migliorato l'estensione e la comparabilità delle rilevazioni regionali, come ha dimostrato il suo "First Periodic Report on the Regions",¹⁰ eppure i suoi dati non sempre vengono usati nel modo migliore per individuare le regioni meno favorite. Una recente mappa delle regioni preparata dalla Comunità è un esempio grafico dell'omissione di importanti particolari che avrebbero potuto essere chiarificatori. La mappa, inclusa (fig. 10) nel *Yearbook of Regional Statistics 1981*, che riporta il valore aggiunto lordo in termini reali per abitante e per regione per l'anno 1978, usa cinque gradazioni per le fasce di reddito intorno alla media comunitaria, per una Comunità a nove. La fascia più alta e la fascia più bassa corrispondono a $\pm 15\%$. La mappa distingue tre strette fasce di reddito vicine alla media della Comunità, e colloca tutte le altre regioni nelle categorie estreme, presentate, quindi, come regioni "prosperose" o "povere". Su questa base la "povertà" è diffusa. Un quarto della popolazione di quasi 260 milioni di persone vive in regioni dove il reddito è al di sotto dell'85% della media comunitaria; la Francia meridionale, gran parte della Bassa Sassonia e parte dei Paesi Bassi risultano "poveri" come il Mezzogiorno d'Italia. In alcune pubblicazioni della Commissione si leggono ancora affermazioni del tipo «Il reddito medio ad Amburgo... è sei volte quello

⁹ RAPPORTO THOMSON, 1973, Sezione IV, par. 22.

¹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *First Periodic Report on the Economic Situation in the Regions*, COM (80)816, gennaio 1981.

dell'Italia meridionale... Dopo l'ingresso della Spagna e del Portogallo... nell'area più ricca presto si guadagnerà dodici volte più che nell'area più povera»,¹¹ il che, anche se è vero, non dice abbastanza. La "regione" più ricca è una grande città industriale con un milione e mezzo di abitanti, la più povera (Calabria) è una vasta area rurale con due milioni di popolazione, con un basso saggio di attività, elevata disoccupazione e più del 20% delle forze di lavoro impiegato nell'agricoltura.¹² Inoltre questo tipo di confronti trascura l'importante differenza del potere d'acquisto delle rispettive valute.

Un segno incoraggiante è il fatto che la Commissione Europea ha cominciato a descrivere i problemi regionali della Comunità in termini nuovi.¹³ Nell'ottobre 1981, il Commissario Giolitti ha presentato i punti principali di riforma del FESR proposti dalla Commissione stessa. Se le proposte saranno accettate, soltanto le aree con «problemi strutturali particolarmente gravi» avranno diritto ad aiuto sulla base di quote nazionali. Queste aree sono indicate in quello che diventerebbe l'Articolo 4 del Regolamento del FESR e coprono le seguenti regioni:

Regioni	Quota
Mezzogiorno	43,67%
Regioni greche ad esclusione di Atene e Salonicco	15,97%
Irlanda	7,31%
Aree assistite del Regno Unito	29,28%
Groenlandia	1,30%
Dipartimenti francesi oltremare	2,47%

Nell'introduzione al Regolamento la sezione "in quota" è definita come intesa ad assistere aree «di grave sottosviluppo strutturale», ed è questa classificazione che solleva dubbi circa il modo di ragionare della Commissione. La sezione "in quota" ora sembra valere per due tipi di problemi regionali. Il primo tipo, che riguarda le prime tre aree della tabella riportata sopra e assorbe i due terzi del fondo riservato alle

¹¹ JOHN GREENWOOD, 'Regional Aid', *Europe* 81, n. 5, maggio 1981.

¹² Dati tratti da *Yearbook of Regional Statistics*, Eurostat, 1981.

¹³ CONSIGLIO EUROPEO, *Proposal for Council Regulation amending regulation (EEC) no. 724/25 establishing a European Regional Development Fund*, Bruxelles, novembre 1981.

¹⁴ La Groenlandia ha votato per l'abbandono della Comunità in un referendum tenutosi il 23 febbraio 1982. I Dipartimenti Francesi d'Oltremare sono esclusi da tutto tranne che dalle più dettagliate analisi delle regioni; l'Eurostat *Yearbook of Regional Statistics* li omette completamente e qui non saranno considerati.

"quote", è il problema delle regioni dove non è avvenuto il passaggio dall'agricoltura tradizionale o dall'artigianato rurale ai metodi moderni di coltivazione o all'industria manifatturiera. Queste ampie aree alla periferia dell'Europa, che non ne hanno mai condiviso la prosperità, sono sub-europee e il loro sottosviluppo è evidente. Il diritto delle aree assistite del Regno Unito al beneficio del sistema delle quote è meno ovvio. Esse soffrono di «problemi strutturali particolarmente gravi», ma si tratta di problemi di declino industriale, non di sottosviluppo. Ciò non le rende meno meritevoli dell'aiuto della Comunità, ma esse non sarebbero qualificate come bisognose se il criterio per l'assegnazione degli aiuti fosse il livello del reddito pro capite delle diverse regioni. Esse sono invece incluse nella sezione "in quota" del Fondo sulla base di un doppio indice: una media semplice dell'indice del PIL pro capite (a prezzi e tassi di cambio correnti) e il saggio di disoccupazione di lungo periodo (disoccupati per più di sei mesi). Qualunque regione dell'Italia o del Regno Unito, che faccia registrare un valore di questo indice inferiore al 75% della media comunitaria, rientra nella categoria delle regioni aventi diritto all'aiuto "in quota".

L'impiego di questo criterio solleva due questioni. Primo, la validità dello strumento statistico usato è dubbia. L'indice è rozzo e, nello stesso tempo, estremamente sensibile a variazioni anche piccole di una delle sue componenti. Ad esempio, una variazione del tutto realistica in metà dell'indice composto potrebbe far sì che, nel giro di un anno, un'area passi da una posizione molto superiore alla media ad una posizione molto inferiore. Un indice soggetto a tali violente oscillazioni non è certo una base adeguata per individuare problemi strutturali cronici.¹⁵ La seconda questione riguarda l'applicazione di questo indice soltanto all'Italia e al Regno Unito. Le regioni più sfortunate dell'Italia avrebbero diritto ad aiuti da "quota" in base a un indice relativo soltanto al reddito, mentre a regioni di altri stati membri con analoghe caratteristiche di declino industriale il *test* statistico non viene applicato.¹⁶

¹⁵ Questo punto può essere illustrato facendo l'ipotesi che la disoccupazione di lungo periodo della Comunità Economica Europea sia il 2,5% delle forze di lavoro. Una regione con questa percentuale di disoccupazione e con un PIL pro capite di 80 avrebbe un indice combinato di 90, ben al di sopra del valore critico di 75. Un aumento del saggio di disoccupazione a lungo termine a 4,0%, tenendo costanti gli altri fattori, ridurrebbe l'indice combinato a 71,25.

¹⁶ Se l'indice combinato viene calcolato usando il PIL reale pro capite (cioè usando le parità di potere d'acquisto), anziché il valore nominale calcolato in base ai tassi di cambio correnti, le regioni belghe di Hainaut, Liegi e Limburg si sposterebbero al di sotto del valore critico di 75 e le regioni del Regno Unito Nord, Nord-Ovest e la Scozia si sposterebbero al di sopra di esso. I calcoli sono basati sui dati relativi al 1977 riportati in COM(80)816 (cit. nella nota 10).

In pari tempo vi sono aree con «gravi problemi correnti di declino industriale», per usare la nuova terminologia della Commissione. Queste aree avrebbero diritto ad aiuti da parte di una sezione «fuori quota» del FESR. Qualsiasi regione della Comunità potrebbe rientrare in questa categoria; parte della Francia nord-orientale e del Belgio sono candidati evidenti. Eppure il declino di queste aree è storicamente ed economicamente legato a quello che cominciò ad interessare il Galles, la Scozia urbana e il Nord-Est e il Nord-Ovest industriali dell'Inghilterra alcuni anni, perfino decenni, fa. A nostro avviso, la divisione della politica di sostegno tra problemi di «declino industriale corrente», da trattare al di fuori della sezione «quote» del Fondo, e declino delle «aree assistite», rientranti nella sezione «quote», è artificiale. Essa danneggia il tentativo della Commissione di riorganizzare il Fondo, in modo da dare priorità alle regioni che soffrono dei più gravi problemi di squilibrio regionale. Porta inoltre, senza alcuna necessità, a un diverso trattamento di regioni che hanno gli stessi problemi e che sono ovvie beneficiarie potenziali di una nuova strategia industriale europea nell'ambito del processo di riorganizzazione dell'industria su scala mondiale.¹⁷

Va sottolineato che questa divisione è ancora soltanto una proposta della Commissione ed è controversa. In un rapporto al Parlamento europeo, presentato dal socialista belga Delmotte, quella proposta veniva criticata per la mancanza di una divisione territoriale dettagliata con «dati omogenei», mentre la Conferenza permanente delle Camere del commercio e dell'industria della CEE «è contraria all'esclusione delle zone meno favorite di paesi relativamente prosperi». Un altro gruppo di pressione, il Centro europeo dell'impresa pubblica (CEEP), ritiene che gli aiuti dovrebbero andare «dove gli squilibri sono così ovvi, da mettere in discussione la stessa idea dell'Unione Europea».¹⁸

È venuto il momento di riformulare la politica regionale europea, prima che le pressioni politiche costringano le proposte Giolitti a compromessi tattici. Nel seguito di questo studio usiamo un nuovo metodo di valutazione dei problemi regionali, suddividendo la Comunità in un piccolo numero di regioni sulla base di una misura statistica semplice e chiara. Mettiamo poi in luce i problemi regionali più pressanti ed esaminiamo la loro evoluzione nel tempo. Tentiamo in

¹⁷ Altri autori hanno espresso la loro insoddisfazione per le tipologie regionali esistenti. Si veda ad esempio JUDITH MARQUAND, «Spatial Change and Economic Divergence in the EEC», *Journal of Common Market Studies*, vol. XIX, n. 1, settembre 1980.

¹⁸ Riportato in AGENCE EUROPE'S *Daily Bulletin*, 5 febbraio, 28 gennaio e 4-5 gennaio 1982 rispettivamente.

particolare di verificare se la situazione economica delle regioni meno prospere si è deteriorata in modo significativo dopo la crisi del petrolio del 1973-74. Consideriamo infine gli effetti di un ulteriore allargamento della Comunità a Spagna e Portogallo, e concludiamo con alcune proposte per la politica regionale europea degli anni '80.

La situazione nel 1973

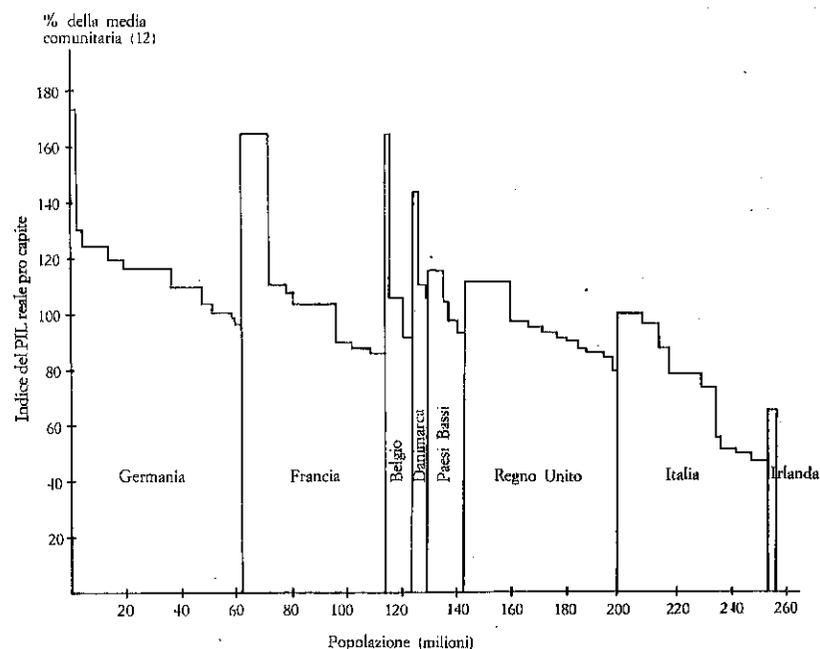
Nella fig. 1 sono riportati i livelli del PIL pro capite a parità di potere d'acquisto (PPP), definite in modo che la media per i nove Stati membri sia uguale a 100, e la popolazione delle regioni di «livello I» nel 1973. È stato scelto tale anno, perché ad esso risale il primo allargamento della Comunità. L'altezza degli istogrammi rappresenta la grandezza relativa del PIL pro capite in ciascuna regione e la larghezza indica l'entità della popolazione.¹⁹ Risultano tre categorie di regioni, a seconda del livello del PIL pro capite:

- (i) il livello di vita di tre quarti della popolazione della Comunità si trovava, nel 1973, in una fascia che si potrebbe chiamare «europea normale», tra l'80% e il 120% della media comunitaria;
- (ii) circa 26 milioni di persone (il 10% della popolazione totale) vivevano in regioni dove il reddito reale pro capite era tale da assicurare un livello di vita tra i più alti mai raggiunti nel mondo;
- (iii) la povertà nella Comunità era concentrata in Italia e in Irlanda. Circa 17 milioni di italiani vivevano in regioni dove il livello di vita reale era circa il 75% della media comunitaria, mentre i 19 milioni di abitanti del Mezzogiorno e i 3 milioni di abitanti dell'Irlanda avevano un reddito reale ben al di sotto della fascia «normale europea», al livello, forse, di quello degli abitanti più ricchi di uno dei paesi di nuova industrializzazione del Terzo Mondo. Meno del 10% della popolazione della Comunità poteva, quindi, essere considerata «estremamente povera».

¹⁹ Il Lussemburgo non può essere rappresentato nella figura 1 perché la sua ridotta popolazione (350.000) non rientra nella scala scelta.

FIGURA 1

PIL PRO CAPITE E POPOLAZIONE PER REGIONE, 1973



Questa classificazione in tre fasce è la base per aggregare le regioni di "livello I" dei quattro paesi più grandi; tali regioni sono riportate nella tabella 1. Nella fascia di "ricchezza media" rientrano, per la Francia, alcune regioni che, trovandosi al di sotto di 100, sono meno prospere delle regioni francesi che si trovano sopra la media comunitaria. Nel Regno Unito la regione sud-orientale, densamente popolata, ha un valore superiore a 100 ed è notevolmente più ricca di tutte le altre regioni del Regno Unito.

L'aggregazione ci porta ad individuare quindici regioni europee. Nella tabella la popolazione di ciascuna di queste quindici regioni è indicata in cifre assolute e in percentuale della popolazione totale della Comunità. Nella terza colonna è indicato il PIL pro capite a tassi di cambio correnti e nella quarta colonna è riportato questo valore tradotto in termini di parità di potere d'acquisto.²⁰

²⁰ Le ragioni per scegliere i dati in parità di potere d'acquisto e il metodo usato per calcolarli sono illustrati nell'Appendice.

TABELLA 1

POPOLAZIONE E PIL PRO CAPITE * NEL 1973

	Popolazione		PIL pro capite	
	Millioni	Percentuale	Tassi di cambio di mercato	PPP
Île de France	9,96	3,9	173,0	164,0
Germania "prospera" ¹	14,25	5,5	156,5	133,8
Lussemburgo	0,35	0,1	134,0	130,0
Danimarca	5,02	2,0	140,0	121,0
Sud-Est del Regno Unito	17,32	6,8	88,0	111,0
Resto della Germania ²	47,73	18,6	128,9	109,9
Belgio	9,74	3,8	112,0	107,0
Paesi Bassi	13,44	5,2	109,0	106,0
Francia orientale e centrale esclusa Parigi ³	24,48	9,5	112,0	105,6
Italia nord-occidentale ⁴	19,03	7,4	81,4	96,0
Resto del Regno Unito	38,62	15,1	71,9	90,6
Francia - periferia occidentale e meridionale ⁵	17,69	6,9	92,0	87,0
Italia nord-orientale e centrale ⁶	16,72	6,5	64,6	76,3
Irlanda	3,05	1,2	52,0	65,0
Italia - Mezzogiorno ⁷	19,18	7,5	42,3	49,7
Europa dei 9	256,58	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regional Statistics Main Regional Indicators 1970-1977, Eurostat (1978).

* Le regioni sono ordinate secondo il livello del PIL pro capite in parità di potere d'acquisto.

¹ Amburgo, Brema, Baden-Württemberg, Berlino occidentale.

² Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Bayern, Saarland.

³ Bassin Parisien, Nord-Pas-de-Calais, Est, Centro-Est.

⁴ Nord-Ovest, Lombardia, Emilia-Romagna.

⁵ Ovest, Sud-Ovest, Mediterraneo.

⁶ Nord-Est, Centro, Lazio.

⁷ Campania, Abruzzi-Molise, Sud, Sicilia, Sardegna.

La tabella 1 mette in luce, in primo luogo, la disparità esistente tra l'Île de France da un lato e l'Italia meridionale e l'Irlanda dall'altro: il rapporto tra il reddito reale della regione di Parigi e quello del Mezzogiorno è di 3 a 1. C'è inoltre una notevole differenza tra le regioni altamente prospere e le più benestanti aree "normali europee", con la Danimarca (121,0) notevolmente più ricca del Sud-Est del Regno Unito (111,0). Dalla tabella risultano, inoltre, in modo evidente la disparità che esiste tra il Mezzogiorno e le altre parti dell'Italia, e il fortissimo dislivello che divide le regioni di estrema povertà dall'"Europa normale". Anche la più povera tra le regioni di "livello I" del Regno Unito, l'Irlanda del Nord, con un reddito reale pro capite pari al 79% della media della Comunità, era più ricca dell'Italia meridionale di

quasi il 60%. Secondo gli standards della Comunità, quindi, l'Irlanda del Nord può essere difficilmente classificata "povera". Il principale problema di "grave sottosviluppo regionale", che la sezione "in quota" del Fondo Regionale è preordinata ad affrontare, riguarda due regioni soltanto che, come risulta chiaramente da questa nuova classificazione, sono il Mezzogiorno in Italia e l'intera Repubblica d'Irlanda.

Gli sviluppi negli anni '70

«Mentre nel corso degli anni sessanta le differenze di prosperità economica tra le diverse regioni della Comunità erano andate, in una certa misura, attenuandosi, la recessione degli anni '70 ha avuto l'effetto di aggravarle».²¹ Le conseguenze del rincaro del petrolio e delle altre materie prime, del rallentamento dello sviluppo, del declino del commercio mondiale e della disoccupazione strutturale devono essere state più serie nelle regioni più povere. In realtà, come emerge dal Rapporto da cui è tratta la citazione, più che aggravare le disparità, la recessione ha impedito che esse continuassero ad attenuarsi.

Da un esame dei dati relativi alla fine degli anni '70, riportati nella tabella 2, risulta che, con riferimento alla media comunitaria, nel 1978 le regioni più povere della Comunità non stavano peggio che nel 1970. Sebbene la sua situazione sia leggermente peggiorata tra il 1970 e il 1973, il Mezzogiorno in Italia ha recuperato e nel 1978 stava un po' meglio che nel 1970, con un livello di reddito pari al 52,8% della media comunitaria contro il 50,6% precedente alla crisi del petrolio. La posizione dell'Irlanda è peggiorata dopo il 1973, ma, su tutto il periodo, è rimasta inalterata al 61,0%. In cima alla tabella, l'Île de France conserva il primo posto e il suo reddito si è mantenuto al livello che aveva all'inizio del decennio, ma dopo aver subito un brusco aumento (al 195% della media della Comunità nel 1975) e una brusca caduta. Delle altre regioni ricche, soltanto la Germania "prospera" è uscita relativamente indenne dalla crisi del petrolio, mantenendo il reddito medio quasi invariato. Scendendo lungo la tabella, le regioni con reddito medio hanno in genere superato le difficoltà meglio delle regioni più ricche — con l'impressionante eccezione del Regno Unito. Il reddito del "Resto del Regno Unito", che nel 1970 era

²¹ Da un *Background Report* delle COMUNITÀ EUROPEE, 12 febbraio 1981. Corsivo aggiunto.

TABELLA 2

PIL PRO CAPITE (PPP) NEGLI ANNI '70

REGIONE*	1970	1973	1975	1977	1978
Île de France	160.0	164.0	195.0	162.6	160.0
Germania "prospera"	134.9	133.8	133.1	135.5	136.5
Lussemburgo	127.0	130.0	116.0	110.7	115.0
Danimarca	120.0	121.0	119.0	119.0	114.0
Sud-Est del Regno Unito	112.0	111.0	105.0	102.8	102.0
Resto della Germania	111.0	109.9	111.3	110.5	113.0
Belgio	102.0	107.0	109.0	107.2	104.0
Paesi Bassi	107.0	106.0	108.0	106.2	103.0
Francia orientale e centrale esclusa Parigi	100.9	105.6	104.7	107.4	104.7
Italia nord-occidentale	99.8	96.0	94.1	102.2	101.7
Resto del Regno Unito	91.0	90.6	87.9	85.7	85.6
Francia - periferia occidentale e meridionale	83.8	87.0	80.8	90.5	88.6
Italia nord-orientale e centrale	79.0	76.3	75.1	80.7	82.5
Irlanda	61.0	65.0	61.0	59.5	61.0
Italia - Mezzogiorno	50.6	49.7	50.5	52.4	52.8
Europa dei 9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Per l'area coperta da ciascuna regione si veda la tabella 1.
 Fonte: *Regional Statistics Main Regional Indicators 1970-1977*, Eurostat (1978).
First Periodic Report on the Economic Situation in the Regions, Commissione Europea (1981).
Yearbook of Regional Statistics 1981, Eurostat (1981).

pari al 91% del reddito della Comunità, nel 1978 era sceso all'85,6%, mentre nel "Sud-Est del Regno Unito" il reddito aveva subito una caduta anche più forte, passando da 112% nel 1970 a 102% otto anni più tardi. Di nuovo la regione più povera ha sofferto meno di quella più ricca del deterioramento delle condizioni economiche mondiali. Nelle regioni più povere c'era il comprensibile timore che fosse più difficile per loro che per le aree ricche sopportare l'impatto di un rallentamento del saggio di crescita economica. Era questa l'opinione espressa, per esempio, in un Rapporto del gennaio 1981 alla *Conference of Peripheral*

Maritime Regions.²² Peraltro, le migliori informazioni statistiche disponibili indicano un effetto "omogeneizzante", per cui i livelli di reddito delle fasce estreme si sono avvicinati alla media della Comunità.

Si potrebbe pensare che gli sviluppi descritti indichino gli effetti negativi dell'ingresso della Gran Bretagna nel Mercato Comune nel 1973; ma esistono prove del fatto che il peggioramento della posizione del Regno Unito nella graduatoria europea del reddito pro capite risale almeno all'inizio degli anni '60. J.W. Gardner²³ offre un confronto del PIL pro capite per i nove (allora) paesi membri, basandosi su dati dell'*Eurostat National Accounts* e calcolando in termini di parità di potere d'acquisto; scopre così che nel 1962 il Regno Unito, al 108,3% della media comunitaria, in termini di reddito stava dietro soltanto al Lussemburgo e alla Repubblica Federale Tedesca. Nel 1972 era stato superato dalla Francia, dall'Olanda e dal Belgio, ed era già sceso al di sotto della media comunitaria. La sua posizione risultava ulteriormente peggiorata nel 1977, quando il reddito reale pro capite si trovava al livello del 91,8% della media della Comunità (9). In quindici anni, dunque, la posizione relativa del Regno Unito è andata peggiorando di un punto percentuale all'anno. Nello stesso periodo soltanto il Lussemburgo, come osserva Gardner, ha sperimentato un analogo costante declino relativo del suo reddito.

Allargamento della Comunità a dodici membri

La Grecia, con la sua popolazione di oltre nove milioni di persone, è entrata a far parte della Comunità Europea dal 1° gennaio 1981. Se tutto va secondo i piani, la Spagna entrerà verso la metà degli anni '80 e il Portogallo entro il decennio. Questi due nuovi membri aggiungeranno altri 47 milioni di persone, così che la popolazione della Comunità arriverà a circa 315 milioni. Fatto più importante, l'allargamento da nove a dodici membri comporta serie conseguenze per quanto riguarda

²² Réseau Européen Scientifique pour l'Environnement, l'Aménagement du Territoire et l'Urbanisme, *Perspectives d'Evolution des Disparités Régionales en Europe dans le Contexte du Redéploiement des Appareils Productifs*, Studio per la Conference of Peripheral Maritime Regions, gennaio 1981.

²³ J.W. GARDNER, "The United Kingdom's Economic Performance: Comparisons with other Countries of the European Community", *Economic Trends*, n. 310, agosto 1979.

la natura e la gravità dei problemi regionali all'interno della Comunità. In questo paragrafo esaminiamo tali conseguenze, usando dati relativi al 1977, considerando, cioè, la situazione come se a quella data la Comunità fosse già di dodici membri.

Nell'Appendice spieghiamo come sono state calcolate le stime del PIL in parità di potere d'acquisto per ciascun paese. Naturalmente, il quadro interno dei nuovi paesi varia notevolmente. Nella figura 2 riportiamo in grafico i livelli di reddito reale delle regioni della Spagna, della Grecia e del Portogallo;²⁴ a fini comparativi, abbiamo incluso anche i membri più poveri della Comunità Europea (9), cioè Italia e Irlanda.

Le regioni spagnole possono essere suddivise in tre gruppi secondo il livello del reddito: la "Spagna industriale" (Madrid, i Paesi Baschi e la Catalogna), una fascia di medio reddito che va dal Golfo di Biscaglia alle Isole Baleari, e il resto del paese dominato dall'Andalusia. Le regioni industriali hanno una popolazione di 13 milioni con redditi pro capite inferiori per non più del 10% alla media della Comunità; sono, pertanto, un po' meno ricche dell'Italia nord-occidentale e al livello della periferia occidentale e meridionale della Francia e del "resto del Regno Unito" (si veda la tabella 3). Le regioni a medio reddito della Spagna sono meno prospere dell'Italia nord-orientale e centrale, ma stanno al di sopra del livello di due terzi del reddito medio della Comunità Europea. Questo livello viene ad essere una linea di demarcazione cruciale: al di sotto di essa si collocano il Mezzogiorno, tutta l'Irlanda, la periferia della Spagna, la Grecia, esclusa Atene, e tutto il Portogallo compresa la regione di Lisbona. Quando la Comunità aveva soltanto nove membri, 23,2 milioni di persone vivevano al di sotto di questa linea di povertà; l'ingresso della Grecia ne accresce il numero di 5,4 milioni;²⁵ gli ulteriori allargamenti porterebbero il numero complessivo di persone che vivono in aree di grave sottosviluppo strutturale a 52,4 milioni.

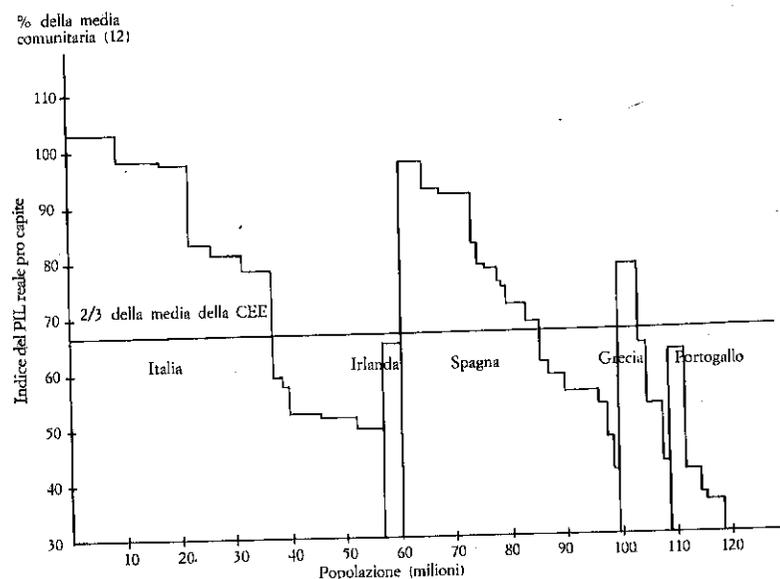
In una prospettiva mondiale, la Grecia, la Spagna e il Portogallo possono essere considerati come paesi di nuova industrializzazione sviluppatasi ai margini della Comunità Europea dei Sei e del Regno

²⁴ Per la scelta della suddivisione regionale in ciascun paese si veda l'Appendice.

²⁵ Le proposte della Commissione (vedi nota 13) escluderebbero Salonicco dalla sezione "in quota". In tal caso la popolazione delle regioni più povere della Grecia sarebbe di 3,8 milioni. Tuttavia il PIL reale pro capite nella regione di Salonicco è il 64% della media comunitaria, leggermente al di sotto dell'Irlanda, e noi preferiamo includerla nella categoria delle regioni più bisognose di aiuto.

FIGURA 2

PIL PRO CAPITE E POPOLAZIONE PER REGIONI DELL'ITALIA, IRLANDA, SPAGNA, GRECIA E PORTOGALLO, 1977



Unito. Nelle loro regioni meno sviluppate si continua a registrare lo stesso basso livello dei redditi e lo stesso predominio dell'agricoltura tradizionale che caratterizzavano la Francia, l'Italia e alcune parti della Germania negli anni '50.

Se si includesse la Turchia, il possibile tredicesimo membro della Comunità, il numero di persone che vivono in regioni con PIL pro capite inferiore a due terzi della media comunitaria quasi raddoppierebbe. E mentre alcune aree, come ad esempio il Bosforo e l'Anatolia occidentale, possono essere considerate allo stesso livello di sviluppo di uno dei paesi di nuova industrializzazione, l'Anatolia orientale presenta caratteristiche tipiche dei paesi meno sviluppati del Terzo Mondo. Non è possibile analizzare l'effetto che ciò avrebbe sulla politica regionale europea, perché non esistono (per ragioni costituzionali) dati regionali, anche se alcuni economisti, tra gli altri Dieter Biehl,²⁶ si sono costruiti propri dati statistici.

²⁶ Cf. il capitolo di BIEHL in *A Community of Twelve?* di W. Wallace e I. Herremans - atti del simposio tenuto a Bruges nel 1978, De Tempel, Bruges 1978.

TABELLA 3

PIL PRO CAPITE AL COSTO DEI FATTORI E IN PARITÀ DI POTERE D'ACQUISTO IN REGIONI DELLA COMUNITÀ EUROPEA DI DODICI MEMBRI, NEL 1977

REGIONE*	Popolazione		PIL pro capite
	Milioni	%	
Île de France	9,97	3,2	181,7
Germania "prospera"	13,83	4,4	145,1
Lussemburgo	0,36	0,1	129,4
Danimarca	5,09	1,6	127,2
Belgio	9,83	3,1	123,0
Resto della Germania	47,57	15,1	122,5
Paesi Bassi	13,86	4,4	120,8
Francia orientale e centrale esclusa Parigi	24,76	7,9	113,3
Sud-Est del Regno Unito	16,83	5,3	109,5
Italia nord-occidentale	19,28	6,1	102,2
Spagna industriale	13,31	4,2	94,1
Francia - periferia occidentale e meridionale	18,35	5,8	93,7
Resto del Regno Unito	39,09	12,4	91,5
Italia nord-orientale e centrale	17,27	5,5	79,8
Grecia - Atene	3,86	1,2	78,1
Spagna - dal golfo di Biscaglia alle Baleari	9,85	3,1	73,2
Irlanda	3,27	1,0	65,1
Resto della Spagna	14,04	4,5	55,0
Resto della Grecia	5,41	1,7	54,3
Italia - Mezzogiorno	19,91	6,3	52,0
Portogallo	9,77	3,1	44,1
Europa dei 12	315,51	100,0	100,0

* Per l'area coperta da ciascuna regione dei nove stati membri nel 1977, si veda la tabella 1. Per l'area coperta dalle regioni della Grecia, della Spagna e del Portogallo, si veda l'Appendice.

Fonte: Come per la tabella 1 che riguardava nove stati membri. Per le fonti dei dati relativi ai membri nuovi e candidati si veda l'Appendice.

Conclusioni

Nel 1973 il Rapporto Thomson considerava la costruzione di una politica regionale comunitaria globale e organica come un passo necessario, per motivi economici, ambientali e morali. Ma il Rapporto Thomson, scritto prima della crisi del petrolio del 1973-74, è il culmine di un orientamento di pensiero che, in Europa, aveva accolto come presupposto una crescita continua delle economie delle nazioni industrializzate. Di conseguenza, le argomentazioni del Rapporto Thomson

presuppongono condizioni di sviluppo economico tali da minacciare le aree urbane di congestione e porre le economie nazionali di fronte a problemi di surriscaldamento. La politica regionale comunitaria è quindi concepita, in quel Rapporto, come uno strumento per promuovere una maggiore diffusione dell'industrializzazione e per mitigare gli effetti delle trasformazioni industriali in un periodo in cui le economie nazionali europee costituivano la forza trainante della crescita economica. In quei prosperi giorni, la discriminazione a beneficio delle regioni meno fortunate non sembrava un atto di generosità unilaterale, ma piuttosto una forma di solidarietà illuminata; tutte le regioni avrebbero tratto beneficio da una migliore utilizzazione delle risorse.

Ironia della sorte, gli anni successivi alla pubblicazione del Rapporto Thomson hanno segnato la fine di quei tempi felici: una disoccupazione crescente ha preso il posto del virtuale pieno impiego, il trasferimento di lavoro e risorse dall'agricoltura all'industria e ai servizi ha rallentato il passo, i saggi di crescita sono scesi a zero o sotto zero e l'espansione degli investimenti industriali nelle regioni meno sviluppate ha lasciato il posto ad un ridimensionamento dell'industria manifatturiera e persino a forme di "de-industrializzazione".

Quando lo sviluppo economico si ferma e a tutte le regioni vengono a mancare nuove fonti di occupazione, non c'è più nessuna giustificazione generale, né dal punto di vista economico, né da quello ambientale, per politiche regionali discriminatorie. La politica regionale cessa di essere una fonte di benefici generalizzati e diventa una via a senso unico per alleviare il peso delle regioni meno favorite, trasferendo loro parte del reddito e delle opportunità che, normalmente, sarebbero andati alle aree più ricche. Una simile politica regionale europea sarebbe ancora giustificabile sul piano morale (il terzo degli argomenti di Thomson) come lo era in giorni più felici; ma sarebbe ingenuo pretendere che i motivi morali non risentano profondamente di quello che potremmo chiamare "un cambiamento del clima della solidarietà europea". Quando la politica regionale diventa un modo di distribuire la povertà, piuttosto che una gestione illuminata della prosperità, anche gli affari di stato diventano freddi come la carità. Non basta più far rilevare che i poveri sono ancora con noi e che hanno ancora bisogno del nostro aiuto; in tempi duri l'aiuto deve essere riservato ai "poveri meritevoli". Le proposte di Giolitti del 1981 fisserebbero i criteri in base ai quali le risorse del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale potrebbero essere effettivamente concentrate nelle aree che ne hanno maggior bisogno, piuttosto che disperse tra circa un terzo della

popolazione della Comunità; e perché le proposte vengano accettate, e con esse i nuovi criteri, bisognerà che esse siano in grado di convincere gli stati membri che quei criteri consentirebbero di individuare le regioni meno favorite veramente "meritevoli".

Riteniamo che la Commissione rischi di fallire nel suo sforzo di elaborare nuovi criteri accettabili dagli stati membri, perché classifica le aree assistite del Regno Unito tra gli aventi diritto ad entrare nella sezione "in quota" del Fondo. In via di principio, le proposte della Commissione riconoscono (cosa che riteniamo corretta) il punto limite di due terzi del reddito medio della Comunità come criterio per stabilire il diritto ad essere ammessi nella sezione "in quota" del Fondo. Questo criterio concentrerebbe effettivamente gli aiuti sul Mezzogiorno dell'Italia, sull'Irlanda e sulla Grecia, e la base statistica su cui esso è costruito è stabile e non soggetta a fluttuazioni improvvise. Secondo questa regola, inoltre, ampie zone dei due paesi "candidati" (Spagna e Portogallo) rientrerebbero nella sezione "quote" del Fondo. Ne resterebbero però escluse le aree assistite del Regno Unito, che attualmente vi sono incluse soltanto per effetto dell'espedito del doppio indice. Crediamo che, se si fa un'eccezione per ammettere nella sezione "quote" queste zone del Regno Unito, altri stati membri, in futuro, potranno ritenere ingiusta l'esclusione di parti del loro territorio dove il PIL reale pro capite è sostanzialmente lo stesso di quello delle aree assistite del Regno Unito e insisteranno per ricevere un trattamento analogo.

La forza di questo sentimento di ingiustizia risulta chiara da un esame del reddito pro capite in alcune delle regioni meno ricche del Regno Unito nel 1977. Troviamo che l'Irlanda del Nord ha un livello di reddito (in PPP) pari al 72,3% della media CEE (12), avendo subito, negli anni '70, un declino più rapido che non il resto del Regno Unito. Viene poi il Galles che, nel 1977, aveva un PIL regionale reale pro capite dell'84,3%, alla pari con il gruppo di medio reddito dell'Italia. La logica del criterio statistico che riconoscerebbe ad alcune parti del Regno Unito il trattamento "in quota" del Fondo implicherebbe il riconoscimento dello stesso diritto anche all'Italia nord-orientale e centrale (con una popolazione di 21,1 milioni), alla regione di Atene (3,9 milioni) e alla fascia di Spagna che va "dal Golfo di Biscaglia alle Baleari" (9,9 milioni). La CEE apparirebbe incoerente se favorisse l'Irlanda del Nord e il Galles, rifiutando di trattare allo stesso modo le aree dell'Italia, della Grecia e della Spagna con un pari livello di reddito. Tuttavia, se a tutte le zone in condizioni analoghe si riconoscesse il diritto ad essere incluse nella Sezione "in quota" del Fondo, tale

Sezione si ritroverebbe di nuovo nella condizione di dover concedere aiuti "discriminanti" a quasi un terzo della popolazione della Comunità e diverrebbe vano tutto lo sforzo per concentrare gli aiuti in modo più efficace.

Non vogliamo svalutare la buona volontà politica dimostrata dalla Commissione nel cercare di trovare criteri statistici oggettivi in base ai quali mantenere nella Sezione "quote" del Fondo tutte le principali regioni dell'Europa occidentale storicamente arretrate, incluse le aree depresse del Regno Unito. Né intendiamo affermare che le "aree assistite" del Regno Unito non hanno bisogno di un aiuto speciale, con i loro indubbi problemi economici e sociali. Solo, desideriamo rafforzare il principio espresso nel Rapporto Thomson, che la politica regionale non dovrebbe funzionare come un correttivo generale per tutti i problemi economici che incidono sul saggio di crescita di uno stato membro. Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale non è molto dotato (870 milioni di ECU, pari al 4,5% del bilancio della Comunità nel 1981), e l'assistenza che esso può dare dovrebbe essere distribuita secondo la gerarchia dei bisogni. Come si devono affrontare, allora, i problemi economici più generali? In particolare, cosa si può fare per aiutare quelle parti dell'Europa dove la disoccupazione e il declino industriale si fanno sentire con particolare gravità?

Nel lontano 1972, nel comunicato finale del "vertice" di Parigi dei capi di stato e di governo della CEE si riconobbe la necessità di «cercare di costituire una base industriale unica per tutta la Comunità». Per raggiungere questo obiettivo si sarebbero dovute eliminare le barriere fiscali e legali che ostacolavano lo sviluppo di più strette relazioni e le fusioni tra imprese, e le barriere tecniche che ostacolavano il libero commercio, il tutto ai fini di una leale concorrenza sui mercati all'interno e all'esterno della Comunità. A questo scopo si ritenevano necessarie anche «la trasformazione e la riconversione delle industrie in declino, in condizioni sociali accettabili». Successivi paragrafi mettevano in evidenza l'importanza di politiche regionali e sociali in consonanza con l'obiettivo di una base industriale unica. È nostra opinione che, per giungere a una dimensione europea di tale ampiezza nelle condizioni degli anni '80, gli europei devono smettere di considerare l'Europa come un caso speciale così come si è fatto nell'applicazione della "politica regionale europea" fin dagli anni '50. Certi problemi di squilibrio regionale e di revisione industriale in Europa dovrebbero ora essere visti come parte integrante delle trasformazioni economiche e sociali che stanno avvenendo a livello mondiale.

Nel riconsiderare i problemi regionali europei in questo più ampio contesto, si dovrebbe tenere particolare conto di tre ordini di osservazioni:

- a) Occorre distinguere chiaramente tra problemi derivanti dall'avvio del processo d'industrializzazione (come nei paesi di nuova industrializzazione quali Irlanda, Grecia, Portogallo e il Mezzogiorno in Italia) e problemi derivanti dalla trasformazione strutturale delle società industriali urbane (come nelle aree assistite del Regno Unito e nelle aree industrializzate continentali in difficoltà). Mentre il primo tipo di problemi potrebbe essere correttamente affrontato con una politica regionale concepita come una forma di sostegno allo sviluppo valida per i paesi di nuova industrializzazione, il secondo tipo di problemi, propri delle società industriali urbane, richiede nuove forme d'intervento pubblico, di carattere funzionale anziché regionale, nei campi della tecnologia industriale e dell'occupazione.
- b) In futuro si farà ancor più grave la difficoltà di applicare, all'interno della CEE, regimi discriminatori in favore delle regioni meno fortunate, in modo indipendente da politiche più generali della Comunità intese a correggere squilibri tra stati membri. Un livello simile di "performance" economica in tutti gli stati membri è da sempre considerato condizione indispensabile per il funzionamento dell'Unione Europea. I problemi che solleva l'allargamento della Comunità al Portogallo e alla Spagna, come membri a pieno diritto, pongono in risalto questa difficoltà.
- c) L'industrializzazione dei paesi del Terzo Mondo²⁷ procede di pari passo con l'aumento dell'intensità di capitale delle tecnologie industriali. Durante la fase iniziale dell'industrializzazione, le forze di lavoro espulse dal settore rurale tradizionale o dall'artigianato venivano assorbite dalla nuova industria manifatturiera. Oggi non esiste nessun nuovo settore palesemente in grado di assorbire l'eccedenza di lavoro conseguente all'introduzione di tecnologie a minor

²⁷ In linea, ad esempio, con la Dichiarazione di Lima dell'UNIDO del 1975, in cui si stabilisce come obiettivo per il Terzo Mondo la quota del 25% della produzione manifatturiera per l'anno 2000.

intensità di lavoro nell'industria manifatturiera. La speranza che l'Europa possa mantenere alti livelli di occupazione ben pagata, e sviluppare nuove industrie e servizi basati su raffinate tecnologie, cedendo contemporaneamente le industrie tradizionali ad alta intensità di lavoro ai paesi in via di sviluppo, sembra fondarsi su una visione molto ottimistica dei vantaggi comparati dell'Europa. Questa visione ottimistica sarebbe una base poco solida per continuare con la politica regionale comunitaria tradizionale.

È nostra convinzione che la politica regionale comunitaria, così come è stata condotta fino ad oggi, non sia in grado di gestire una diffusa de-industrializzazione in un periodo di generale ristagno economico. Ad essa non si possono chiedere risultati ottenibili soltanto con un'unica base industriale. Nel frattempo, la politica regionale potrebbe funzionare come uno strumento di solidarietà illuminata, concentrata su regioni fortemente bisognose di aiuto, dove i livelli di vita sono chiaramente sub-europei.

J.S. WABE - J.T. EVERSLEY - N.S. DESPICHT

APPENDICE

Calcolo del PIL regionale reale pro capite in una Comunità di dodici membri

I calcoli relativi alla Comunità di dodici membri sono stati fatti prendendo il valore del PIL al costo dei fattori del 1977 e traducendolo in termini di Unità di Conto Europee con l'impiego del saggio di conversione riportato nell'Eurostat *Yearbook*. Abbiamo poi calcolato, per ciascun paese, il numero di unità di conto europee pro capite e l'abbiamo espresso come percentuale della media generale ottenuta aggregando per tutti i dodici paesi. Questi valori, che riflettono tassi di cambio di mercato, sono riportati nella prima colonna della tabella A.1. La Grecia, entrata per ultima nel 1981, aveva un PIL pro capite pari al 49,9% della media della Comunità Economica di dodici membri. Il reddito pro capite dei paesi candidati era il 61,5% della media comunitaria per la Spagna e il 30,6% per il Portogallo. Questo calcolo è stato fatto anche per la Turchia, per la quale è risultato un PIL pro capite pari al 21,1% della media della Comunità di dodici membri.

È opinione generalmente accettata che i confronti dei PIL pro capite a tassi di cambio correnti non riflettono il reale potere d'acquisto di beni e servizi di ciascun paese e tendono ad esagerare le differenze tra paesi ricchi e paesi poveri. La Commissione calcola i livelli dei prezzi relativi dei differenti stati membri, lavoro difficile che richiede molto tempo, e poi esprime il PIL pro capite in quelle che vengono definite parità di potere d'acquisto. Questo fattore d'aggiustamento, media dei valori relativi agli anni 1975, 1977 e 1978, è riportato nella prima colonna della tabella A.2. Peraltro, per Grecia, Portogallo, Spagna e Turchia esso non è ancora disponibile.

In un recente saggio, un gruppo di economisti (tra cui Irving Kravis)²⁸ presenta una possibile soluzione, tentando di calcolare un indice del PIL reale pro capite, in rapporto al potere d'acquisto negli Stati Uniti, per più di cento paesi. I loro risultati più recenti riguardano il 1974, anno per il quale essi hanno calcolato il PIL pro capite sia reale (parità di potere d'acquisto) sia nominale (tassi di cambio correnti).²⁹ Il rapporto tra questi valori è riportato nella seconda colonna della tabella A.2. Si vede immediatamente che c'è una notevole somiglianza tra il fattore di aggiustamento usato dalla Commissione e quello usato da Kravis. Si noti che lo studio di Kravis e altri non comprende

TABELLA A.1

PIL PRO CAPITE A TASSI DI CAMBIO CORRENTI (UNITÀ DI CONTO EUROPEE) E IN PARITÀ DI POTERE DI ACQUISTO (PPP) NEL 1977

	UNITÀ DI CONTO	PPP
Belgio	145,8	123,0
Danimarca	158,1	127,2
Francia	128,1	119,4
Germania	151,2	127,6
Irlanda	52,2	65,1
Italia	63,8	77,6
Lussemburgo	145,8	129,4
Paesi Bassi	139,9	120,8
Regno Unito	79,0	97,0
Grecia	49,9	64,2
Portogallo	30,6	44,1
Spagna	61,5	74,2
Europa (12)	100,0	100,0
Turchia	21,1	37,7

Fonte: Il PIL al costo dei fattori è tratto dall'*Yearbook of National Accounts Statistics 1979* delle Nazioni Unite.

²⁸ IRVING B. KRAVIS, ALAN W. HESTON e ROBERT SUMMERS, "Real GDP per capita for more than one hundred countries", *Economic Journal*, vol. 88, n. 350, giugno 1978.

²⁹ Si veda KRAVIS *et al.*, 1978, tavola 4, colonne 11 e 12.

TABELLA A.2

PIL IN PARITÀ DI POTERE D'ACQUISTO RISPETTO AL PIL
A TASSI DI CAMBIO CORRENTI ALLA METÀ DEGLI ANNI '70

	Eurostat	Kravis
Belgio	0,86	0,83
Danimarca	0,82	0,81
Francia	0,95	1,00
Germania	0,86	0,81
Irlanda	1,27	1,29
Italia	1,24	1,18
Lussemburgo	0,90	—
Paesi Bassi	0,88	0,84
Regno Unito	1,25	1,21
Grecia		1,31
Portogallo		1,47
Spagna		1,23
Turchia		1,82

Fonte: si veda il testo.

il Lussemburgo. Abbiamo, pertanto, ritenuto corretto usare il rapporto di Kravis per trasformare in PIL reale il PIL espresso in unità di conto europee di Grecia, Portogallo, Spagna e Turchia. Per gli altri nove paesi abbiamo invece usato il rapporto Eurostat riportato nella prima colonna della tabella A.2. Il PIL pro capite di ciascun paese, misurato in termini di parità di potere d'acquisto, viene ora espresso sotto forma di un indice rapportato alla media della Comunità; si veda la seconda colonna della tabella A.1. Il livello di vita medio in Spagna corrisponde a tre quarti della media comunitaria, leggermente più basso di quello calcolato per l'Italia. La Grecia, 64,2%, viene poco dopo la Spagna, mentre il Portogallo, 44,1%, è al di sotto di metà della media comunitaria. Per la distribuzione regionale del PIL reale al costo dei fattori nei nove stati membri ci siamo basati sui dati del *Yearbook of Regional Statistics*. I dati regionali per i tre nuovi paesi hanno posto vari problemi che abbiamo risolto come segue:

Grecia

Da una pubblicazione della Commissione del 1981 (si veda la nota 10) abbiamo preso i dati relativi al PIL regionale pro capite della Grecia nel 1977, e dal *Cambridge Study of Centrality, Peripherality, and EEC Development* abbiamo avuto i dati relativi alla popolazione, e ce ne siamo serviti per calcolare la quota del PIL totale greco imputabile alle differenti regioni. Ai fini dell'analisi illustrata nella figura 2 non ci è sembrato utile considerare separatamente le sette regioni non urbane, alcune delle quali quasi spopolate, e le abbiamo

raggruppate in due regioni soltanto. Così la Grecia è suddivisa in quattro regioni; i dati tra parentesi indicano il PIL pro capite, espresso in PPP, in rapporto alla media della Comunità di dodici membri:

1. Atene e il resto della Grecia continentale orientale e le isole (78,1)
2. Regione di Salonicco (64,0)
3. Salonicco, Macedonia orientale, Peloponneso e Grecia continentale occidentale, Creta (53,0)
4. Epiro, Tracia e Isole Egee orientali (42,6).

Portogallo

Il *Cambridge University Study of Centrality, Peripherality and EEC Development* ci ha fornito dati dettagliati relativi al reddito nazionale per le regioni portoghesi ed anche per 274 *conselhos* (consigli municipali) per il 1970. Il reddito nazionale del 1977 è stato ripartito tra le regioni secondo le quote del 1970; dividendo poi per la popolazione del 1977, abbiamo ricavato i seguenti valori del PIL pro capite, espressi come percentuale della media della Comunità di dodici membri:

- | | |
|---------------------------|------|
| 1. Lisbona | 62,9 |
| 2. Regione centrale | 41,1 |
| 3. Regione meridionale | 37,0 |
| 4. Regione settentrionale | 35,5 |

Spagna

Il *Banco de Bilbao* pubblica i dati riguardanti il reddito nazionale per provincia; aggregandoli abbiamo ricavato il PIL al costo dei fattori per regione. Per quanto riguarda la popolazione, abbiamo dovuto usare stime della popolazione provinciale relative al 1978, perché quelle relative al 1977 non erano facilmente reperibili.

I cambiamenti politici avvenuti in Spagna dopo l'entrata in vigore, nel 1978, della nuova costituzione hanno messo in primo piano il ruolo delle regioni, rispetto alle provincie; noi abbiamo fatto riferimento alle regioni politiche ora emergenti. In alcuni casi le regioni che hanno avuto l'autonomia hanno una forte tradizione storica e sono definite chiaramente. Questo vale, ad esempio, per la Catalogna e la Galizia. La terza regione che ha acquistato rapidamente l'autonomia è stato il Paese Basco, che è anche ben definito in senso culturale e storico, ma in cui non si sa se verrà inserita o meno la provincia di Navarra; noi l'abbiamo inclusa, e l'area che viene chiamata Paese Basco è, in

realtà, "Vascongadas y Navarra". Alcune delle regioni che vogliono l'autonomia sono singole provincie; altre provincie nel gennaio del 1982, data in cui abbiamo elaborato i dati, non avevano ancora deciso di quale regione entrare a far parte. Di seguito diamo la situazione definitiva di sedici suddivisioni regionali, insieme al relativo livello del PIL pro capite espresso come percentuale della media della Comunità di 12 membri:

REGIONE	PIL PRO CAPITE	PROVINCIA
MADRID	97.9	*Madrid
Paese BASCO	92.6	Alava Guipúzcoa
CATALOGNA	91.9	Barcelona Gerona
BALEARI	82.8	Islas Baleares
ARAGONA	78.7	Huesca Teruel Zaragoza
RIOJA	78.0	Logroño
CANTABRIA	75.8	Santander
ASTURIE	74.7	Oviedo
Regione VALENCIANA	71.7	Alicante Castellón Valencia
CASTIGLIA-LEÓN	68.5	Ávila Burgos León Palencia
CASTIGLIA LA MANCIA	61.1	Albacete Cuenca
GALIZIA	58.7	La Coruña Lugo
ANDALUSIA	55.9	Almería Cádiz Córdoba Granada
CANARIE	53.3	Las Palmas Santa Cruz de Tenerife
ESTREMADURA	47.2	Cáceres Badajoz
MURCIA	41.1	Murcia

* Queste provincie non hanno ancora scelto definitivamente la regione di cui far parte.

J.S.W. - J.T.E. - N.S.D.