



# Università degli Studi di Ferrara

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, ISTITUZIONI, TERRITORIO

Corso Ercole I D'Este n.44, 44100 Ferrara

**Quaderni del Dipartimento**

**n.13/2000**

**Agosto 2000**

*Gli effetti redistributivi delle politiche economiche comunitarie:  
una verifica per le regioni italiane nel periodo 1994-1998  
(parte prima)*

**Aurelio Bruzzo**

**AGOSTO 2000**

**GLI EFFETTI REDISTRIBUTIVI DELLE POLITICHE ECONOMICHE  
COMUNITARIE: UNA VERIFICA PER LE REGIONI ITALIANE  
NEL PERIODO 1994 - 98 (\*)**

*di Aurelio Bruzzo (\*\*)*

*(parte prima)*

**Sommario**

Da qualche tempo ci si è resi conto che le varie politiche economiche condotte dalla Comunità europea negli Stati membri e tendenti al perseguimento di specifici obiettivi (ad esempio, il sostegno al settore agricolo per la PAC e la convergenza interregionale per le politiche strutturali) producono, più o meno direttamente, anche un effetto distributivo (tra settori produttivi, classi sociali ed aree geografiche), il quale risulta accentuato dal sistema utilizzato per il finanziamento del bilancio comunitario.

In merito a tale fenomeno, però, le conoscenze attualmente disponibili sono alquanto carenti, giacché sono stati svolti solamente alcuni studi da parte di qualche Istituto di ricerca (come il C.E.P.R.) e, più recentemente, anche della stessa Commissione europea, ma tutti affrontano la questione a livello di Stati e non di singole regioni all'interno di essi.

Con il presente lavoro ci si propone di verificare gli effetti distributivi tra le regioni amministrative conseguenti alla conduzione in Italia delle politiche economiche comunitarie aventi immediati risvolti sul piano finanziario durante il quinquennio 1994 - 98.

A questo fine si ricorre al noto metodo rappresentato dal calcolo del "residuo fiscale", il quale viene ottenuto a livello di regioni italiane mediante una serie di stime circa sia i benefici che i costi connessi a tali politiche cofinanziate dalla Comunità europea.

Tra i risultati ottenuti quelli degni di maggiore interesse appaiono i seguenti:

- la determinazione del segno e dell'ammontare del beneficio fiscale netto che risulta particolarmente variabile non solo tra Centro-Nord e Sud, ma anche all'interno di ciascuna circoscrizione geografica, cioè per singole regioni;
- il tentativo di individuare i presumibili fattori sociali, economici ed istituzionali che stanno alla base di tale fenomeno, tra cui anche la diversa efficienza gestionale dimostrata dalle Amministrazioni pubbliche responsabili della conduzione delle politiche strutturali della C.E.

(\*) Precedenti versioni del presente lavoro, condotto con il contributo finanziario del MURST (fondi ex 60%), sono state presentate alla XIX e XX Conferenza italiana di Scienze regionali, svoltesi, rispettivamente, a L'Aquila, nel 1998 e a Piacenza, nel 1999.

(\*\*) Professore associato di Politica economica regionale, Università degli Studi di Ferrara, Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio, E-mail: bruzzo@economia.unife.it

Si ringrazia la dott. S. Turra per la collaborazione prestata in fase di rilevazione dei dati statistici e di compilazione delle tabelle riportate nell'appendice statistica, nonché il dott. P. Pasetti per le elaborazioni effettuate nell'ambito del quinto capitolo del presente lavoro. Infine, si ringraziano i partecipanti ad un Seminario del Dipartimento di Economia, svoltosi sul tema nel novembre 1999, per le valide osservazioni e gli utili suggerimenti avanzati nei confronti di una precedente versione del lavoro; ovviamente la responsabilità per eventuali omissioni o errori rimane interamente dell'autore.

## INTRODUZIONE

Tra le varie politiche condotte durante gli anni '90 dalla Comunità Europea notevole importanza rivestono quelle strutturali, tendenti alla realizzazione della coesione economica e sociale tra gli Stati membri dell'Unione Europea, la quale costituisce uno dei tre fondamentali obiettivi enunciati dal Trattato di Maastricht del 1992<sup>1</sup>.

Il quadro che si delinea a livello europeo, infatti, è quello di una forte disparità esistente tra i territori situati nel centro del continente, tradizionalmente più sviluppati, e quelli periferici, collocati soprattutto nell'area meridionale e prospicienti il bacino del Mediterraneo, i quali risultano ancora in netto ritardo di sviluppo rispetto all'attuale media comunitaria.

L'Italia - come noto - è caratterizzata da una situazione di divario particolarmente profondo tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Sud. Tale dualismo che è dovuto ad una serie di fattori non solo di origine economica, ma altresì sociale, culturale, politica ecc., manifesta un livello che non accenna assolutamente a ridursi, anche perché le varie crisi congiunturali attraversate durante gli anni '90 si sono riflesse in maniera maggiormente negativa sul Mezzogiorno che sulle regioni centro-settentrionali.

La problematica situazione di cui si è fatto cenno, è tuttora presente nonostante sia stata condotta, almeno fino al 1993 (anno in cui è stato soppresso l'intervento straordinario nel Mezzogiorno), una politica fiscale a livello nazionale che aveva un esplicito obiettivo di riequilibrio socio-economico, anche dal punto di vista territoriale, sebbene siano ormai numerosi e diffusi, anche tra gli stessi meridionalisti, i dubbi circa la sua reale efficacia. Da quell'anno la politica regionale italiana si è adeguata a quella comunitaria, trasformandosi in politica per le aree depresse di tutto il Paese, con esiti solo lievemente migliori.

D'altro canto, però, da qualche tempo ci si è resi conto che – nonostante l'assenza a livello comunitario di una vera e propria politica fiscale – le varie politiche economiche cofinanziate dalla C.E., soprattutto quella agricola e quelle strutturali, producono, più o meno direttamente, anche un effetto redistributivo (tra settori produttivi, classi sociali ed aree geografiche), il quale risulta accentuato dal particolare sistema tuttora utilizzato per il finanziamento del bilancio comunitario.

In merito a tale fenomeno, però, le conoscenze attualmente disponibili sono alquanto carenti, poiché sono stati svolti solamente alcuni studi da parte di qualche Istituto di ricerca e, più

---

<sup>1</sup> Gli altri due - si ricorda - sono il completamento del Mercato unico e l'Unione monetaria europea, di cui il primo è stato ormai completamente conseguito, mentre il secondo sta per essere raggiunto almeno da 11 Stati membri con la definitiva adozione dell'Euro a partire dal 2002.

recentemente, anche dalla stessa Commissione europea, ma tutti a livello di Stati membri soltanto e non di singole regioni all'interno di essi.

L'obiettivo che si prefigge il presente lavoro è pertanto quello di avviare una verifica circa gli effetti redistributivi rilevabili tra le regioni amministrative italiane e conseguenti alla conduzione nel nostro Paese delle principali politiche economiche comunitarie che hanno diretti risvolti sul piano finanziario. A tale scopo si ricorre al noto metodo rappresentato dal cosiddetto "residuo fiscale", il quale viene determinato a livello regionale mediante una serie di stime circa sia i benefici che i costi connessi alle politiche cofinanziate dalla Comunità europea, con particolare riferimento a quelle strutturali. In tale modo si presume di poter stabilire se venga effettivamente ottenuto – almeno su un piano potenziale – un effetto perequativo dal punto di vista territoriale, anche in considerazione della menzionata situazione dualistica tuttora presente in Italia, la cui riduzione o eliminazione rappresenta da svariati decenni un obiettivo della politica economica nazionale.

Nel primo capitolo del presente lavoro il quale - si avverte - è articolato in due parti soltanto a fini meramente editoriali, si conduce un'analisi - di tipo introduttivo - circa la problematica relativa agli squilibri territoriali esistenti sia a livello europeo che a livello nazionale, al fine di sottolinearne le principali caratteristiche, tra cui l'assenza di una marcata tendenza alla loro riduzione.

Dopo di che si procede ad effettuare una sommaria rassegna dei principali risultati raggiunti dagli studi che sono stati precedentemente condotti in materia di effetti redistributivi prodotti sul piano territoriale dalle politiche economiche, comunitarie ed italiane, il cui segno e la cui consistenza - in entrambi i casi - non risultano delineati in modo chiaro ed univoco.

Successivamente, nel terzo capitolo, si illustra il metodo adottato per conseguire l'obiettivo fondamentale del lavoro, mettendo in particolare evidenza la paradossale carenza delle fonti di documentazione statistica disponibili a livello italiano in materia di ripartizione territoriale degli interventi comunitari e le conseguenti difficoltà incontrate nell'elaborazione dei dati per la quale si è dovuti ricorrere all'impiego di diversi criteri di riparto regionale al fine di ottenere i dati necessari per determinare i residui fiscali a tale livello territoriale.

Nel quarto capitolo, poi, si procede, da un lato, all'illustrazione dei risultati ottenuti dalle elaborazioni effettuate, a livello sia nazionale che regionale, per il periodo considerato che è costituito dal quinquennio compreso tra il 1994 e il 1998; dall'altro, si effettua un primo tentativo di interpretazione dei risultati conseguiti, anche alla luce del più recente dibattito condotto nel nostro Paese e finalizzato a stabilire i fattori che influiscono sul processo di sviluppo regionale.

Infine, nell'ultimo capitolo, si tenta di determinare, in modo più rigoroso, ricorrendo alla *cluster analysis*, i vari tipi di situazioni, tendenzialmente omogenee, rinvenibili tra le 20 regioni italiane in relazione ad un *set* di variabili socio-economiche ed istituzionali che si ritengono particolarmente significative ai fini della presente indagine.

E' possibile fin d'ora anticipare che, sebbene nel 1998 non fosse ancora concluso il periodo di programmazione previsto per l'attuazione delle politiche strutturali comunitarie che andava dal 1994 al 1999, dai risultati ottenuti si ottengono alcune conferme delle ipotesi formulate in precedenti studi circa il non del tutto soddisfacente impatto prodotto dalle politiche comunitarie nel nostro Paese.

Infatti, sebbene le regioni meridionali risultino effettivamente beneficiarie di flussi finanziari provenienti da altre regioni europee, tra cui *in primis* quelle centro-settentrionali italiane, a causa dell'accentuato ritardo nel loro livello di sviluppo rispetto sia al Centro-Nord sia alla media comunitaria, d'altra parte si deve rilevare che le regioni centro-settentrionali italiane non trasferiscono risorse solo a favore di quelle meridionali, ma anche e soprattutto a favore delle altre regioni deboli dell'Unione. In altre parole, ciò significa che l'effetto redistributivo prodotto dalle politiche comunitarie si riversa in parte non trascurabile al di fuori dell'Italia, come - del resto - sta ad indicare il fatto che il nostro Paese risulta un "contribuente netto" al bilancio della C.E. Quindi, le politiche comunitarie - al pari di quelle nazionali - rischiano di non realizzare per intero il loro potenziale effetto perequativo e questo, a nostro avviso, dipende anche sia dalle inefficienze lamentate dalle Amministrazioni pubbliche preposte alla gestione delle risorse finanziarie stanziare, sia da alcuni fattori endogeni alle stesse aree oggetto di intervento quali la carenza di imprenditorialità, la scarsa dotazione di infrastrutture, il basso livello di istruzione, la diffusione della criminalità organizzata, ecc.

Si rendono perciò necessarie politiche regionali più mirate e specifiche, in quanto finalizzate a creare un ambiente fisico ed istituzionale più idoneo a stimolare gli investimenti locali ed attrarre quelli provenienti dall'esterno; in altri termini, un intervento non solo più incisivo, ma anche più coerente tra le varie componenti (politiche strutturali, politiche settoriali e aiuti, nazionali e comunitari) in cui esso si articola.

## **PARTE PRIMA**

### **Capitolo primo**

#### **GLI SQUILIBRI TERRITORIALI IN EUROPA E IN ITALIA**

##### **1.1 La problematica strutturale degli squilibri territoriali nell'Unione Europea**

Il problema degli squilibri territoriali ha sempre caratterizzato l'Unione fin dalla sua origine e la situazione si è aggravata ulteriormente in seguito all'ampliamento della stessa, avvenuto negli anni '80 e '90, attraverso l'ingresso di altri Paesi, come Grecia, Spagna e Portogallo, nonché all'unificazione delle due Germanie, evidenziando caratteri di arretratezza socio-economica tali da collocare i nuovi entrati tra le regioni meno sviluppate, assieme a quelle già presenti come l'Italia meridionale, l'Irlanda e l'Inghilterra settentrionale.

Il quadro che si delinea a livello europeo dal punto di vista geografico, è pertanto quello di una accentuata disparità esistente tra i territori situati nel centro del continente, tradizionalmente più sviluppati, e quelli periferici, collocati soprattutto nell'area meridionale dell'Europa, che risultano ancora in netto ritardo di sviluppo socio-economico.

Tale dicotomia rispecchia il rapporto "centro-periferia" che connota in qualche misura anche l'Italia, la quale - come noto - è caratterizzata da un persistente divario socio-economico tra il livello di sviluppo raggiunto nel Centro-Nord del Paese e quello invece raggiunto nel Mezzogiorno.

Uno squilibrio economico territoriale analogo è quello attualmente riscontrabile all'interno della Germania, in cui i Länder occidentali fanno registrare livelli del PIL pro capite molto più elevati, sia rispetto alla media comunitaria, sia a quella dei Länder orientali.

Gli altri Stati membri, invece, presentano una situazione economica molto più equilibrata, in quanto o l'arretratezza riguarda soltanto zone abbastanza circoscritte e marginali del territorio nazionale, oppure risulta essere diffusa in maniera omogenea praticamente su tutto il territorio. Di conseguenza, si può constatare come la Grecia, l'Irlanda, la Spagna e il Portogallo siano Paesi totalmente inclusi nell'Obiettivo 1 delle politiche strutturali (e godano pertanto anche del Fondo di coesione), mentre invece l'Italia lo è solo nella sua parte meridionale<sup>2</sup>.

Il processo di unificazione economica e monetaria (la cosiddetta convergenza nominale) che in Europa si trova ormai in una fase alquanto avanzata con l'introduzione della moneta unica,

---

<sup>2</sup> Cfr. Vecchione (1998), pp. 128-130.

fa sì che il perseguimento dell'obiettivo della coesione (o della convergenza reale) diventi di fondamentale importanza per rendere l'Unione Europea più forte; è infatti necessario ridurre le disparità economiche e sociali tuttora esistenti tra gli Stati membri e le aree geografiche che ne fanno parte, onde evitare che il processo di integrazione in atto e quello atteso per i prossimi anni contribuiscano ad accentuare i divari nei livelli di sviluppo delle regioni europee, anziché ridurli.

Il tema della convergenza tra le regioni d'Europa ha interessato profondamente la ricerca sia teorica che applicata degli economisti e a tale proposito numerosi sono gli studi condotti in materia sia da autori cosiddetti "indipendenti", sia dalla stessa Commissione Europea la quale ha presentato, nel 1997, il Primo Rapporto sulla coesione economica e sociale e, più recentemente, la Sesta Relazione Periodica sulla situazione socio-economica e sullo sviluppo delle regioni dell'Unione Europea.

La letteratura economica prevalente suggerisce diversi metodi di indagine i quali, pur condividendo i tratti essenziali più significativi, pongono l'attenzione su aspetti diversi e suggeriscono interpretazioni non sempre concordanti<sup>3</sup>.

In merito alle verifiche effettuate a scala europea è opportuno innanzi tutto chiarire che, se in tutti questi studi il concetto di convergenza si riferisce al fatto che le differenze nei valori del reddito pro capite registrate dalle regioni europee vadano restringendosi nel corso del tempo, tuttavia sono diverse le metodologie utilizzate per quanto riguarda la misurazione della convergenza: generalmente si ricorre alla *sigma-convergenza* che misura l'evoluzione degli indici di dispersione dei redditi delle regioni nel corso del tempo<sup>4</sup>, e alla *beta-convergenza*

---

<sup>3</sup> Per un esame critico dei contributi più significativi alla letteratura sul processo di convergenza registrato, rispettivamente a livello internazionale e interregionale, si rinvia a Capolupo (1999) e Panicià (1999).

Circa l'efficacia dimostrata sul piano metodologico si tiene a segnalare fin d'ora i principali esiti cui giunge il primo dei due studi qui citati, secondo cui l'analisi econometrica non sarebbe riuscita a fornire una risposta circa la questione se il mondo reale si comporti come prevede il modello neoclassico o piuttosto come i modelli della crescita endogena. Infatti, l'esistenza o meno di convergenza nei risultati ottenuti dalle verifiche empiriche dipende molto dal tipo di campione utilizzato e dalla qualità dei dati (*cross-section* o serie temporali), nonché dalla specifica metodologia econometrica impiegata. I risultati empirici più probanti ottenuti su dati *cross-section* sanciscono il rifiuto dell'ipotesi di una convergenza assoluta a scala internazionale e l'accettazione piuttosto dell'ipotesi di convergenza condizionale. Più precisamente, i risultati delle regressioni di crescita portano semplicemente a sostenere che il modello neoclassico (nella versione di Solow) è in grado di spiegare alcune variazioni nei livelli di reddito osservati internazionalmente. A questi risultati si contrappongono però quelli delle verifiche condotte più recentemente e basate su serie storiche le quali mostrerebbero invece il fallimento dell'ipotesi di convergenza e la persistenza di differenziali di reddito tra Paesi.

Relativamente alla verifica condotta a livello interregionale (per l'Italia), va sottolineato che il suo scopo era quello di introdurre alcune cautele circa l'uso dello strumento analitico più tradizionale (l'equazione di convergenza neoclassica) non solo in termini euristici, ma soprattutto come strumento di politica economica. Infatti, nel momento in cui si utilizza tale strumento, "si sottopone a test non il processo di convergenza *di per sé*, bensì il processo di convergenza *così come teorizzato dalla teoria neoclassica*. Non si tratta, in altri termini, di una neutrale metodologia statistica, ma di uno strumento di verifica di una ipotesi teorica ben definita" (Panicià, 1999, p. 496). Inoltre, in talune circostanze, come quelle in cui si è in presenza di economie a struttura

che misura invece il tasso di crescita dei redditi delle regioni in un dato arco temporale in relazione al livello iniziale di sviluppo.

Dai dati statistici ottenuti in seguito all'utilizzo della prima delle due accezioni di convergenza, il quadro che si delinea a livello europeo è quello di una riduzione della dispersione dei redditi a partire dagli anni '60 e fino alla prima metà degli anni '70, per poi dare luogo invece ad un suo aumento che si è protratto anche negli anni '80. Si può altresì notare come il più rilevante contributo alla riduzione delle disparità regionali lo si sia ottenuto in corrispondenza dei periodi di crescita economica più sostenuta, mentre l'arresto della convergenza lo si è avuto nei periodi di recessione, in particolare in seguito alla crisi petrolifera della prima metà degli anni '70.

Dai dati riguardanti i quattro principali Paesi europei (Italia, Germania, Francia e Regno Unito) è possibile osservare come il Paese che presenta il più alto indice di dispersione dei redditi sia proprio l'Italia, nonostante la significativa riduzione ottenuta tra il 1960 e il 1975, mentre il Regno Unito mantiene il maggior grado di omogeneità.<sup>5</sup>

Il metodo della beta-convergenza, che costituisce lo strumento di analisi maggiormente utilizzato nella recente letteratura economica, parte dal presupposto che un'economia più povera tende a crescere più velocemente di quella più ricca e a tale fatto deve corrispondere una correlazione negativa tra il livello di reddito raggiunto e il suo successivo tasso di crescita.

Dall'utilizzo di questo strumento di analisi emerge un quadro piuttosto variegato a seconda del campione utilizzato. Se si considerano le sole 73 regioni appartenenti ai quattro principali Paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito e Italia) appare una sistematica tendenza delle più povere a crescere ad un tasso medio maggiore delle ricche su un arco di tempo abbastanza lungo. La velocità di convergenza implica, però, che per assorbire la metà del divario esistente tra due regioni in un dato anno dovrebbe trascorrere un lasso temporale di oltre 35 anni. Pertanto, i risultati della convergenza, anche quando esiste, diventano evidenti soltanto in periodi di tempo piuttosto lunghi, i quali risultano difficilmente compatibili con le scadenze fissate per le varie tappe del processo di integrazione europea.

---

dualistica, caratterizzata da tendenze divergenti del processo di industrializzazione, l'equazione può portare a risultati addirittura distorti. I test, in questi casi, sembrerebbero indicare l'esistenza di una convergenza di tipo neoclassico, ma ciò che in realtà accade è semplicemente che le aree intermedie tendono a raggiungere quelle più sviluppate. "Può accadere, infatti, che le aree più povere tendano a convergere con le aree più ricche; ma può anche accadere che tale processo si realizzi con una velocità più bassa rispetto a quello riguardante le aree intermedie, dando così luogo ad un effetto di polarizzazione" (p. 497).

<sup>4</sup> Il metodo della sigma-convergenza è quello a cui fanno riferimento anche gli studi e i documenti ufficiali della Comunità Europea.

<sup>5</sup> Cfr. Cellini (1997), pp. 122-123.



Se però il campione viene allargato a 90 regioni (incluso anche quelle della Spagna) o a 142 (tutte le regioni dell'Europa a 12 Stati membri), la velocità della convergenza appare indebolirsi nettamente.

Scindendo ulteriormente il campione in regioni del Nord e regioni del Sud (Spagna, Grecia, Portogallo e Mezzogiorno d'Italia), si ottiene un risultato differenziato: tra le regioni del Sud Europa vi è stata convergenza nel periodo 1980-85, ma non in quello successivo, mentre per quelle del Nord vi è stata divergenza nel primo periodo e convergenza nella seconda metà degli anni '80. Questo può essere interpretato come il risultato delle politiche di integrazione commerciale condotte dopo il 1985 in seguito all'Atto Unico europeo e in vista del Mercato unico, le quali avrebbero accelerato la convergenza tra le regioni del Nord Europa, mentre sarebbero state di ostacolo per le regioni del Sud, caratterizzate da minore flessibilità nei processi produttivi<sup>6</sup>.

Gli esiti degli studi ufficiali, fatti condurre dalla Commissione europea, sono contenuti - come già accennato - nel Primo Rapporto sulla coesione economica e sociale del novembre 1996<sup>7</sup> e nella successiva Relazione periodica sulla situazione socio-economica delle regioni europee, presentata nel febbraio del 1999<sup>8</sup>.

Il "Primo Rapporto" chiarisce, innanzitutto, che col termine *coesione* si intende non solo la riduzione della dispersione tra i livelli di reddito all'interno dell'Unione Europea, ma più in generale la convergenza tra il benessere e le condizioni di vita dei cittadini e l'armonizzazione delle opportunità degli stessi. Nella prima parte del Rapporto si analizza la tendenza degli andamenti dei redditi (tra i Paesi e le regioni europee) che si è registrata nel periodo 1983-1993. Proprio il limitato periodo di osservazione potrebbe costituire un motivo di critica al Rapporto oltre al fatto che si fa menzione solo alla riduzione delle disparità negli ultimi anni, trascurando invece l'allargamento precedente. In questo senso, il documento "ufficiale" può essere accusato di essere parziale, in quanto non sembra in grado di fornire un quadro di lungo periodo. Comunque, a parte ciò, non va assolutamente ignorato il fatto che la riduzione delle disparità registrata nella seconda metà degli anni '80 non ha riguardato le regioni più povere dell'Unione, le quali invece sono rimaste bloccate nella loro staticità.

Al Rapporto, però, bisogna riconoscere il merito di fornire una valutazione degli andamenti del benessere che travalica l'indicatore del semplice PIL: esso, infatti, dedica ampio spazio agli andamenti del mercato del lavoro e, più in generale, a valutazioni di ordine sociale, anche

---

<sup>6</sup> Cfr. ancora Cellini (1997), pp. 124-125.

<sup>7</sup> Cfr. Commissione europea (1997b).

<sup>8</sup> Cfr. Commissione europea (1999).

se in tal modo finisce per evidenziare aspetti estremamente problematici per l'andamento della convergenza in Europa.

Per quanto riguarda, ad esempio, l'evoluzione dei tassi di disoccupazione, le 25 regioni europee che presentano il tasso più basso lo hanno portato in media dal 4,8% del 1983 al 4,6% del 1995, mentre le regioni col tasso più alto nello stesso periodo lo hanno visto passare dal 17,2% al 22,4%. Appare pertanto corretto affermare che l'aumento delle diseguaglianze all'interno dei singoli Paesi e nell'insieme delle regioni europee è sostanzialmente dovuto ad un peggioramento del fenomeno della disoccupazione nelle regioni in cui il problema assumeva dimensioni preoccupanti già all'inizio del periodo analizzato.

Il Rapporto - come si ricorderà - quantifica in circa 18 milioni il numero dei cittadini europei che erano in cerca di lavoro nel 1994, sottolineando con enfasi la gravità sociale del problema e ponendo la lotta alla disoccupazione tra le priorità della politica economica europea.<sup>9</sup>

Dalla più recente Relazione Periodica, sebbene contraddistinta da un'impostazione metodologica del tutto simile a quella del precedente documento di analisi socio-economica e, pertanto, sia anch'essa oggetto delle medesime osservazioni critiche, emergerebbero alcuni segnali di un processo di reale convergenza delle regioni a sviluppo arretrato nei confronti delle altre.

Il PIL pro capite delle regioni più povere, infatti, si starebbe avvicinando a quello della media dell'Unione Europea: tra il 1986 e il 1996 il PIL pro capite, nelle dieci regioni in cui era più basso, è passato dal 41 % al 50 % della media U.E. e dal 52 % al 59 % nelle 25 regioni più povere; contestualmente, il PIL pro capite dei quattro Paesi destinatari del Fondo di coesione è salito dal 75 % al 76,5 % della media U.E. e, secondo le previsioni, nel 1999 raggiungerà il 78 %.

Del totale della popolazione dell'U.E., però, ben il 25 % vive nelle regioni dell'Obiettivo 1 ed ha ancora un PIL medio pro capite solo di poco superiore ai due terzi di quello dell'Unione. Il divario si sta tuttavia gradualmente attenuando: tra il 1989 e il 1996 il livello di PIL pro capite delle regioni ammesse a beneficiare dell'Obiettivo 1 per l'intero periodo è passato dal 63,5% al 69 % della media U.E. e soltanto in quattro di queste regioni il divario è aumentato.

Tale divario è dovuto ad una produttività (del lavoro) inferiore e a tassi di occupazione più bassi rispetto ad altre zone dell'Unione<sup>10</sup>. La segnalata riduzione dello scarto rispetto al 1989

---

<sup>9</sup> Nella Seconda parte, il Rapporto della Commissione prende in esame le politiche degli Stati membri volte alla riduzione delle disparità esistenti e ne fornisce un'immagine di politiche per lo più intese a combattere la povertà, piuttosto che a sostenere cambiamenti nelle strutture produttive e nella capacità di competere delle regioni in ritardo di sviluppo.

è dovuta soprattutto all'aumento della produttività, più intenso nelle regioni dell'Obiettivo 1 che nel resto dell'Unione, anziché ad un aumento dell'occupazione; in tali regioni, infatti, la percentuale di disoccupati è superiore ad una persona su sei, mentre la media U.E. è una su dieci.

Si tratta di un ritmo di convergenza giudicato come insolitamente rapido dal punto di vista storico e globale, determinato in gran parte dalla maggiore integrazione economica europea, ma anche - si presume - dall'importante ruolo svolto dai Fondi strutturali. In particolare, una stima globale dei quattro principali modelli macroeconomici utilizzati dalla Commissione per valutare l'effetto dei Fondi, indica che questi hanno contribuito per almeno lo 0,5% alla crescita delle regioni dell'Obiettivo 1. Si prevedeva che nel 1999 i Fondi avrebbero fatto aumentare il PIL greco, irlandese e portoghese di quasi il 10% in ciascuno di questi Paesi e di oltre il 4% in Spagna (il cui territorio rientra quasi per intero nell'Obiettivo 1).

Le cifre riportate, tuttavia, indicano che nonostante tutto le differenze rimangono significative, anche laddove il recupero è relativamente veloce, per cui il completamento del processo di convergenza potrà richiedere ancora una o più generazioni. Infatti, nonostante i significativi progressi degli ultimi anni, il problema della coesione regionale dell'Unione rimane in tutta la sua gravità.

Per quanto riguarda il secondo dei due indicatori impiegati anche nella Relazione periodica, vale a dire il tasso di disoccupazione, possiamo notare come la situazione europea sia ancora fortemente negativa: in particolare, alla fine del 1998 il tasso europeo di disoccupazione era quasi il 10 %, pari a circa 16,5 milioni di persone disoccupate e in cerca di lavoro.

Negli ultimi venticinque anni la crescita della disoccupazione ha interessato in particolare alcune regioni, mentre altre non ne hanno quasi risentito: ancora una volta nelle 25 regioni con meno disoccupati, il tasso è rimasto pressoché lo stesso negli ultimi dieci anni, ossia intorno al 4 %; per contro, nelle regioni più colpite il tasso è salito dal 20 % a quasi il 24 %.

---

<sup>10</sup> Anche Piacentini e Sulis (1999) ritengono che la semplice disaggregazione del reddito pro capite in termini di elementi componenti che esprimono una misura, rispettivamente, dell'efficienza media e del tasso di utilizzazione della forza lavoro di un'area, non rappresenti un mero esercizio contabile, ma che abbia un significato concreto in termini di maggiore consapevolezza euristica dei fattori di fondo della genesi e dell'evoluzione delle disuguaglianze territoriali. Ad esempio, nel loro studio in cui viene fatto il punto sullo "stato" dell'Unione europea, con particolare riferimento, alle condizioni della partecipazione e delle opportunità esistenti sul mercato del lavoro, nonché alla evoluzione della posizione relativa delle regioni in ritardo di sviluppo di cui all'ob. 1, essi evidenziano come - negli anni più recenti - sia stata una variabilità in aumento dei tassi di occupazione il fattore che ha limitato la convergenza del reddito fra le regioni sottosviluppate europee. Di conseguenza, essi affermano che le analisi della dispersione regionale del PIL che prescindono dalla considerazione di questa composizione degli effetti "produttività" e "tasso di occupazione", mostrerebbero una evidente debolezza euristica.

Un problema particolarmente rilevante è costituito dalla disoccupazione di lunga durata: il 49 % dei disoccupati è senza lavoro da almeno un anno, il 30 % da almeno due anni; a ciò si aggiunge l'esclusione dal mercato del lavoro di alcuni gruppi sociali tradizionalmente svantaggiati, quali le donne e i giovani.

La prevista ed auspicata ripresa non sembra sufficiente a risolvere questi problemi, per cui anche per la Commissione europea occorre un approccio integrato che, al rafforzamento della base economica, unisca iniziative di formazione capaci di potenziare le competenze dei gruppi svantaggiati e di agevolarne l'inserimento nel mercato del lavoro.

Ad aggravare la precaria situazione nel mercato del lavoro contribuiranno, in futuro, anche le tendenze demografiche, soprattutto nel lungo periodo: si stima, infatti, che fino al 2025 la bassa natalità comporterà un invecchiamento progressivo della popolazione con negative conseguenze sul sistema pensionistico e sanitario. Analogamente, continuerà ad aumentare l'età media della forza lavoro, rendendo più difficile la futura capacità di adattamento ai cambiamenti tecnologici.

Si prevede, inoltre, che la forza lavoro aumenterà fino al 2005 per effetto di una maggiore presenza delle donne e per la continua immigrazione dai Paesi terzi, mentre in seguito (cioè dal 2010 in poi) il calo della popolazione in età lavorativa dovrebbe incidere sulla diminuzione della forza lavoro. Tuttavia, essendo diversamente distribuita tra le varie regioni, tale diminuzione non potrà risolvere le disparità esistenti dal punto di vista territoriale nel mercato del lavoro.

Secondo la stessa Commissione europea, come accennato in precedenza, i divari regionali sono principalmente dovuti ad una combinazione di differenziali nella produttività e di differenziali nel tasso di occupazione. Il primo riflette le diversità nella produttività fisica, nei prezzi e nei guadagni che possono risultare da differenze all'interno di un singolo settore o da differenze di specializzazione settoriale o funzionale. Il tasso di occupazione dipende da fattori demografici, sociali e politici, così come dalla dimensione della disoccupazione. Paesi come Grecia e Portogallo presentano una produttività molto bassa e un tasso di occupazione vicino alla media europea, mentre l'Irlanda e la Spagna hanno tassi di occupazione molto bassi, ma la produttività risulta essere consistentemente più elevata.

Questo dimostrerebbe che non solo l'Europa è caratterizzata da condizioni strutturali di squilibrio, ma anche come tale situazione debba essere fronteggiata attraverso l'intervento di strumenti di politica regionale variamente combinati in relazione alle diverse problematiche caratterizzanti i singoli territori facenti parte dell'Unione. Tale impostazione si inserisce nel contesto di quelle teorie economiche regionali le quali sostengono che la libera e reciproca

interazione delle forze di mercato non comporta l'automatica eliminazione delle disparità esistenti tra le diverse regioni; al contrario, questi problemi potrebbero aggravarsi senza l'influenza compensatrice dell'intervento pubblico<sup>11</sup>.

Per converso, il sottosviluppo è concepito dalla Comunità Europea come una condizione economica transitoria e non permanente che affligge le sue regioni e i suoi Stati meno prosperi, ma che si può abbattere anche su regioni che in passato erano abbienti. Secondo questa visione, la politica di coesione attuata direttamente, anche se non esclusivamente, dai Fondi strutturali rappresenta una politica economica che si propone di dar vita ad un processo di sviluppo economico e sociale di tipo endogeno, e non rappresenta invece una misura di natura puramente sociale che si preoccupa di innalzare i livelli di consumo, senza cambiare le caratteristiche strutturali di base delle economie periferiche, depresse e bisognose di riconversione<sup>12</sup>.

Infine, vale la pena di ricordare che la situazione di forte squilibrio qui sommariamente descritta appare destinata ad accentuarsi in vista del programmato allargamento dell'Unione Europea ai Paesi dell'Europa centro-orientale. Se dovessero rimanere immutati gli attuali criteri di delimitazione delle aree deboli, l'ammissione quali nuovi membri di Stati caratterizzati da livelli di reddito pro capite particolarmente bassi, comporterebbe una profonda modifica nella mappa della povertà all'interno dell'Unione e, di conseguenza, un radicale mutamento nella direzione dei flussi finanziari dei Fondi strutturali.

In pratica, verrebbe meno la richiamata contrapposizione tra un'Europa continentale ed una mediterranea, per far posto ad un più variegato mosaico, in cui la principale direttrice del divario si sposterebbe dall'attuale asse Nord-Sud a quello Ovest-Est. Pertanto, non solo tutti questi Paesi rientrerebbero di fatto nell'Obiettivo 1 delle politiche strutturali e di coesione economica e sociale, ma sarebbe anche molto forte l'impatto della loro adesione sulla distribuzione degli squilibri economico-territoriali all'interno dell'Unione Europea.

Il verificarsi di questa situazione potrebbe comportare la probabile esclusione dai fondi destinati all'Obiettivo 1 di molte zone, come l'Italia meridionale, che attualmente sono beneficiarie dei finanziamenti comunitari e che invece diventerebbero contribuenti netti del bilancio dell'Unione, pur senza avere di fatto colmato il proprio ritardo strutturale<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. Tsoukalis (1998), pag. 239.

<sup>12</sup> Cfr. Leonardi (1998), pag. 40.

<sup>13</sup> Cfr. Vecchione (1998), pp. 136-138.

## **1.2 Il divario tra le regioni centro-settentrionali e quelle meridionali in Italia**

### ***1.2.1 Indicatori analitici e fattori interpretativi***

Dopo avere illustrato a grandi linee la situazione di generale squilibrio socio-economico esistente all'interno dell'Unione Europea ed i suoi presumibili fattori causali, passiamo ad analizzare, nello specifico, il problema del divario che contraddistingue l'Italia e le aree territoriali nelle quali essa viene solitamente suddivisa<sup>14</sup>.

Gli studiosi che hanno analizzato lo sviluppo economico registrato nel nostro Paese durante i decenni successivi alla ricostruzione, sebbene si siano anch'essi ispirati ai due modelli più frequentemente suggeriti dalle teorie contemporanee sullo sviluppo economico<sup>15</sup>, sono giunti a sostenere il cosiddetto modello delle "tre Italie", secondo cui il sistema economico italiano poteva essere suddiviso appunto in tre aree: il Nord-Ovest, di antica industrializzazione e caratterizzato sin dagli anni '50 da un elevato standard di sviluppo, il Nord-Est-Centro, caratterizzato da un livello di reddito pro capite intermedio (che ha dato recentemente vita ad un processo di sviluppo diffuso, nonostante il limitato intervento pubblico), e l'area del Sud caratterizzata da bassi tassi di sviluppo e fortemente dipendente dai trasferimenti effettuati dallo Stato.

In base ai più recenti dati del PIL pro capite, invece, oggi è possibile individuare un'area economica piuttosto omogenea che si colloca su livelli notevolmente superiori alla media nazionale, che comprende tutte le regioni del Nord, di antica e più recente industrializzazione, nonché tutte le regioni del Centro, ad eccezione di Marche ed Umbria, le quali - assieme all'Abruzzo - si attestano su valori di sviluppo più prossimi alla media nazionale. A questa area si contrappone il Meridione, ancora oggi caratterizzato da un livello di sviluppo nettamente più basso rispetto al resto del Paese, malgrado si collochi su livelli di reddito pro capite comparabili a quelli della Spagna e superiori a quelli di Irlanda, Grecia e Portogallo<sup>16</sup>.

Il permanere ed il riproporsi di un sostanziale dualismo è stato più volte ribadito dai numerosi contributi che si sono occupati dell'analisi del processo di convergenza tra le regioni del nostro Paese. Tali studi che hanno riguardato l'insieme delle venti regioni italiane, hanno generalmente evidenziato l'assenza di rilevanti fenomeni di convergenza assoluta e la

---

<sup>14</sup> Per una recente ricostruzione complessiva dei conti economici delle regioni italiane nei quasi trent'anni compresi tra il 1970 e il 1998 si rinvia a SVIMEZ (2000), il cui risultato più eclatante riguarda la dinamica del prodotto per abitante registrata durante gli anni '90, la quale è stata tale da aver riportato il divario rispetto al Centro-Nord ad un livello non distante da quello rilevabile all'inizio degli anni '50 !

<sup>15</sup> I due modelli a cui ci si riferisce, sono la teoria neoclassica (prevalentemente esogena) secondo la quale due sistemi caratterizzati da tecnologie e preferenze analoghe, convergono verso uno stesso stato stazionario, e la teoria della crescita endogena, secondo la quale invece i processi di crescita seguono sentieri paralleli o addirittura divergenti; cfr. Cosci, Mattesini (1995).

<sup>16</sup> Cfr. ancora Cosci, Mattesini, (1995), pp. 36-37.

presenza tutt'al più di una significativa convergenza condizionata. Dopo l'iniziale lavoro di Barro e Sala-i-Martin<sup>17</sup> in cui si giunge alla conclusione della presenza nel nostro Paese di una tendenza favorevole al livellamento dei valori regionali di reddito pro capite, successive analisi, anch'esse basate sulla equazione di convergenza neoclassica, hanno portato a respingere tale ipotesi<sup>18</sup>. Altri autori ancora hanno individuato (per l'intera fase successiva al 1950) la presenza di un significativo processo di convergenza tra le regioni italiane, anche se con una relazione debole ed instabile<sup>19</sup>; in particolare, essi hanno evidenziato come in realtà il processo di convergenza si sia verificato essenzialmente nel periodo compreso fra l'inizio degli anni '60 e la prima metà degli anni '70.

In ogni caso, le analisi basate sulla equazione neoclassica di convergenza non sembrano in grado di fornire una qualificazione univoca circa i processi già realizzati e di quelli ora in atto<sup>20</sup>.

In una delle più recenti, poi, in cui si è provveduto ad un'ulteriore applicazione delle note procedure di Barro e Sala-i-Martin alle regioni italiane per il periodo compreso tra il 1980 e il 1995<sup>21</sup>, dall'analisi condotta si giunge alla conclusione secondo la quale risulta chiaramente evidenziata l'assenza di convergenza del PIL per abitante tra le regioni italiane. Non solo: dall'analisi delle "traiettorie" emerge anche un peggioramento per quanto attiene gran parte delle regioni del Mezzogiorno e, in particolare, la Campania, la Sicilia e la Sardegna, il quale enfatizza l'esigenza di porre adeguata attenzione su quelle variabili (livello di infrastrutture, mercato del credito, fattori di agglomerazione, ecc.), connesse con quel fattore che viene definito come "grado di vantaggio ambientale". Pertanto, le differenze strutturali che esistono tra le regioni italiane non consentirebbero di accettare la prospettiva neoclassica del processo di crescita, la quale – partendo da ipotesi in parte superate dalla teoria endogena della crescita – sosterebbe l'improbabile tesi di una continua e diffusa tendenza al livellamento tra i valori regionali del reddito pro capite (*catching up*), resa possibile da una crescita più accelerata delle regioni inizialmente meno sviluppate.

Anche nell'indagine di Fabiani e Pellegrini<sup>22</sup> in cui si analizza il processo di sviluppo economico italiano ad un più fine livello territoriale, cioè quello provinciale (in analogia al precedente lavoro di Cosci e Mattesini), oltre a verificare la presenza di processi di

---

<sup>17</sup> Cfr. Barro, Sala-i-Martin (1991).

<sup>18</sup> Cfr. Mauro, Podrecca (1994).

<sup>19</sup> Cfr. Paci, Saba (1997).

<sup>20</sup> Ad esempio, Quah (1993) ha chiaramente dimostrato come la beta-convergenza possa in realtà nascondere sentieri di sviluppo fortemente polarizzati.

<sup>21</sup> Cfr. Notarstefano, Vassallo (1999).

<sup>22</sup> Cfr. Fabiani, Pellegrini (1999).

convergenza e/o divergenza, si identificano possibili raggruppamenti di province che hanno mostrato *patterns* di crescita simili (in un arco di tempo però molto lungo, cioè dal 1952 al '92), giungendo alla conclusione secondo cui il processo di crescita non ha presentato forti discontinuità territoriali, nel senso che lo sviluppo ha teso a sorgere nelle aree più ricche e, tutt'al più, a diffondersi in quelle contigue.

Dai vari lavori condotti sull'esperienza italiana, al di là delle differenze nei dati e nei metodi utilizzati, nonché nei periodi temporali di riferimento, sembrano emergere con una certa univocità i seguenti elementi interpretativi: secondo la teoria esogena, gli investimenti influenzano positivamente la dinamica della produttività nel periodo di transizione che conduce allo stato stazionario, ma non avrebbero un effetto decisivo sul tasso di crescita di lungo periodo; la teoria della crescita endogena, invece, sottolinea come i rendimenti crescenti e le esternalità derivanti dagli investimenti possano avere un effetto positivo sul tasso di crescita anche nel lungo periodo.

Ragionamenti sostanzialmente identici valgono pure per il tasso di accumulazione del capitale umano e, con segno negativo, per il tasso di crescita dell'offerta di lavoro, che rappresentano le determinanti dello stato stazionario secondo la teoria neoclassica, mentre costituiscono le determinanti del tasso di crescita di lungo periodo secondo la teoria endogena.

Infine, le spese per i consumi pubblici possono produrre effetti di spiazzamento; nei modelli di crescita esogena ciò muta solo i livelli delle grandezze ottimali, e non i loro tassi di crescita nel lungo periodo, contrariamente a quanto suggerito dai modelli di crescita endogena<sup>23</sup>.

L'analisi dello sviluppo delle aree territoriali può essere condotta facendo riferimento, oltre che al PIL pro capite, anche ad altri indicatori tra cui la produttività del lavoro<sup>24</sup>, definita come rapporto tra PIL, a prezzi di mercato, e numero di occupati (al netto della Cassa Integrazione Guadagni). I risultati ottenuti evidenziano anche in questo caso differenze marcate nei sentieri di sviluppo delle quattro tradizionali macro-aree nelle quali è possibile suddividere il nostro Paese (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro e Mezzogiorno). Tale situazione è dovuta, secondo la prevalente interpretazione, sia alla diversa composizione della struttura produttiva, sia alle differenti modalità di organizzazione dei processi di produzione.

---

<sup>23</sup> Cfr. Cellini, Scorcu, (1997), pp. 461- 463.

<sup>24</sup> In una ricerca focalizzata sulle sole regioni settentrionali nel periodo fra il 1970 e il 1994 viene effettuata un'analisi della convergenza nei livelli, prima, del PIL per lavoratore e, poi, nel PIL per abitante. L'insieme dei risultati ottenuti evidenzia l'esistenza di un significativo fenomeno di convergenza assoluta solo per i valori relativi al secondo dei due indicatori utilizzati, vale a dire il PIL pro capite, mentre per quanto concerne i valori del PIL per lavoratore, si osserva esclusivamente una forma di convergenza condizionata.

Tale diversità, giustificata dalla differente variabilità dei tassi di crescita della popolazione e dell'occupazione, potrebbe essere la conseguenza di fenomeni di migrazione dalle regioni più povere verso quelle più ricche, che tenderebbero ad uniformare i livelli di reddito pro capite. Cfr. Bianchi, Menegatti (1999), pp. 164 – 191.



Alcuni recenti contributi hanno tentato di ampliare tale schema interpretativo, individuando altri fattori di natura endogena che contribuiscono a determinare la situazione sopra descritta. Tra questi, un ruolo di particolare rilievo è stato attribuito alle attività illegali, in particolare alla criminalità organizzata, ossia a quei fenomeni che - aumentando i costi di transazione degli operatori e diminuendo le garanzie sui diritti di proprietà - tendono ad avere un effetto negativo sullo sviluppo economico di un'area<sup>25</sup>.

Il dualismo gioca un ruolo fondamentale nel lento processo di convergenza caratterizzante le regioni meridionali, tuttavia non è l'unico fattore determinante poiché la situazione è dovuta anche e soprattutto alla struttura produttiva agricola, al basso livello tecnologico, all'economia tradizionalmente sottosviluppata e ad altri fattori sociali, culturali e altresì geografici. A questo proposito, appare utile citare il contributo fornito a tali studi da Fabiani e Pellegrini i quali hanno preso in considerazione il ruolo esercitato dalla posizione geografica di un'area nel processo di crescita della stessa, per cui la localizzazione diviene di fondamentale importanza nel processo di riduzione delle disparità esistenti fra le regioni italiane; le regioni meridionali, tradizionalmente sottosviluppate, sono infatti lontane rispetto ai più dinamici mercati del Nord dell'Italia<sup>26</sup>.

I differenziali di crescita tra queste aree possono essere ricondotti anche alla diversa dotazione iniziale di infrastrutture, le quali in genere, esercitano un'influenza positiva sul tasso di crescita di un sistema economico.

La novità sostanziale che scaturisce dall'analisi condotta da Paci e Pigliaru, consiste invece nell'aver evidenziato la correlazione negativa esistente tra l'intervento dello Stato, rappresentato dai consumi della Pubblica Amministrazione, e il tasso di crescita: in altre parole, il suddetto intervento non solo non sarebbe riuscito a contrastare i processi di divergenza in atto, ma potrebbe persino averli accentuati<sup>27</sup>. Un altro interessante contributo a questo proposito è fornito da Padovano<sup>28</sup> il quale ha analizzato l'influenza esercitata dal sistema fiscale di un Paese, sul processo di convergenza dello stesso. I risultati ottenuti mostrano - diversamente da quanto si poteva immaginare - come una struttura regressiva del sistema fiscale abbia favorito il processo di convergenza dei redditi, mentre una di tipo progressivo lo abbia ostacolato fino al punto di provocare un movimento divergente.

Gli studiosi della più recente tendenza strutturale degli squilibri interregionali, esaminati in questa sede, appaiono però concordi nell'affermare che non è possibile, almeno negli ultimi

---

<sup>25</sup> Cfr. Tullio, Quarella, (1999).

<sup>26</sup> Cfr. Fabiani, Pellegrini (1997).

<sup>27</sup> Cfr. Paci, Pigliaru (1995), pp. 3-34.

due decenni, individuare in Italia la presenza di un processo tendente a ridurre gradualmente il divario esistente tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Sud del Paese. In particolare, un vero e proprio processo di convergenza lo si è potuto riscontrare solo nel periodo che va dal dopoguerra fino alla prima metà degli anni '70, quando il divario nel livello di sviluppo tra le regioni centro-settentrionali e quelle meridionali si era attenuato. Infatti, nonostante gli interventi dello Stato e gli indubbi trasferimenti di risorse economiche dal Centro-Nord al Sud, negli anni '80 e '90 la convergenza tra le regioni italiane è risultata praticamente assente – salvo la diffusione dello sviluppo dalle regioni già sviluppate verso quelle contigue – e il divario pertanto ha ripreso ad allargarsi.

La riscontrata tendenza confermerebbe l'ipotesi avanzata da Paci e Pigliaru secondo la quale l'intervento statale, anziché favorire il processo di crescita socio-economica delle regioni sottosviluppate lo avrebbe ostacolato e ciò presumibilmente a causa del contenuto di tipo prevalentemente assistenziale assunto da tale intervento, almeno fino ai primi anni '90<sup>29</sup>. In effetti, come risulta confermato da un più recente lavoro<sup>30</sup>, la composizione delle risorse che riaffluiscono ad una regione sotto forma di spesa pubblica (oltre al loro ammontare complessivo), risulta di estrema rilevanza per le prospettive di sviluppo, in quanto è in presenza di spesa pubblica "produttiva" che aumenta l'accumulazione di capitale privato.

In definitiva, dai dati disponibili sembra emergere come le disparità interregionali esistenti all'interno del nostro Paese non siano suscettibili di cambiamenti, almeno nel breve periodo, per cui sembra destinato a rimanere irrisolto il problema del ritardo del Mezzogiorno, a causa del quale l'Italia si colloca tuttora tra i Paesi del Sud Europa (Spagna, Grecia e Portogallo) che si presentano come quelli più arretrati dell'Unione, soprattutto per quanto riguarda il processo di industrializzazione. Tuttavia, l'Italia si differenzia dai suddetti Paesi per la sua più volte menzionata struttura dualistica, secondo la quale ad un'area sottosviluppata se ne contrappone una il cui livello di sviluppo è addirittura superiore a quello medio europeo.

---

<sup>28</sup> Cfr. Padovano (1996), nonché Galli, Padovano (1996).

<sup>29</sup> Nel periodo compreso tra l'inizio degli anni '70 e la fine del decennio complessivo l'intervento pubblico di sostegno alla dotazione di capitale nel Mezzogiorno è andato perdendo di peso a favore di un'azione rivolta al mero sostegno dei redditi e, non di rado, ad interventi anche di carattere assistenziale-clientelare; cfr., in particolare, Del Monte, Giannola (1997).

<sup>30</sup> Cfr. Cosci, Di Cagno, Meliciani (1999), le cui elaborazioni econometriche hanno individuato un impatto positivo delle categorie della spesa pubblica "produttive" (come quelle per l'educazione, la sanità e il territorio) sulla crescita delle regioni italiane e sugli investimenti privati registrati tra la prima metà degli anni '80 e la prima metà degli anni '90, mentre nel caso dei consumi la relazione con il tasso di crescita e con il tasso di investimento privato è risultata prevalentemente nulla, anche in assenza dell'effetto distorsivo legato alla tassazione.

### ***1.2.2 Il più recente andamento dell'economia del Mezzogiorno***

Lo scenario che caratterizza l'economia italiana negli anni più recenti è quello di una “crescita lenta”, influenzata dall'andamento congiunturale - a livello internazionale e nazionale - che sembra doversi prolungare anche per gli ultimi anni del decennio in corso. Tuttavia, un nuovo contesto competitivo è venuto a determinarsi per effetto della partecipazione dell'Italia all'Unione monetaria europea (data la necessità di operare in uno spazio economico più ampio), venendo così a mancare la possibilità di avvalersi del vantaggio derivante dalla svalutazione monetaria, come già accadde alla lira nel 1992 ed i cui effetti si sono protratti per la maggior parte degli anni '90<sup>31</sup>.

Inoltre, si è rivelato più limitato il vantaggio che l'economia meridionale ha potuto trarre dall'eccezionale espansione della domanda estera seguita alla svalutazione del 1992, dato il suo minore grado di apertura internazionale. Nel periodo 1992-98, infatti, la crescita cumulata del PIL nel Mezzogiorno è stata di 2,9 punti percentuali, cioè circa un quarto soltanto di quella avutasi nel Centro-Nord (10,2 %); conseguentemente, il PIL per abitante è passato, nello stesso arco temporale, dal 58,6 % al 54,6 % di quello centro-settentrionale.

In leggera attenuazione risulta il divario, rispetto al resto del Paese, per quanto riguarda invece il consumo privato interno: secondo stime della SVIMEZ, durante il 1998 l'aumento nel Mezzogiorno è stato del 2 %, leggermente maggiore quindi rispetto a quello del Centro-Nord (1,8 %).

La ripresa degli investimenti ha interessato anche il Mezzogiorno, dopo un settennio di continue riduzioni. Sempre secondo stime della SVIMEZ, gli investimenti fissi lordi nell'area sono aumentati del 3,2 %, poco meno rispetto al Centro-Nord (3,6 %), grazie soprattutto ad alcuni specifici settori produttivi<sup>32</sup>.

Un risultato positivo lo si può riscontrare altresì nel settore delle esportazioni, il cui aumento, nel 1998, è stato superiore nel Mezzogiorno (8,2 %) rispetto al Centro-Nord (2,2 %); le importazioni, invece, sono diminuite del 5,6 % al Sud, mentre nel Centro-Nord sono aumentate del 6,3 %.

Il forte calo delle importazioni e la crescita relativamente sostenuta delle esportazioni hanno determinato nel Mezzogiorno un deciso miglioramento del saldo commerciale con l'estero, passato da un passivo di 6.550 miliardi di lire nel 1997 ad uno di soli 722 miliardi nel 1998.

---

<sup>31</sup> Cfr. SVIMEZ (1999).

<sup>32</sup> I settori in cui sono maggiormente aumentati gli investimenti sono quello delle macchine, attrezzature e mezzi di trasporto e a quello delle costruzioni e opere pubbliche

I dati sopra citati, tuttavia, appaiono largamente insufficienti a modificare un andamento di medio periodo che permane fortemente negativo. A conferma di questo è utile fornire il dato relativo al tasso di disoccupazione che nel 1998 ha raggiunto il 22,8 % contro il 21,7 % del 1997 e il 16,3 % del 1992; nel Centro-Nord, per contro, il tasso è passato dal 7,7 % del 1997 al 7,4 % del 1998, sebbene anch'esso superiore rispetto a quello del 1992 (6,5 %).

L'Italia, in seguito a questi risultati, continua ad essere il Paese con il mercato del lavoro più squilibrato al proprio interno rispetto agli altri Stati appartenenti all'Unione Europea, giacché nessuno di essi presenta un abissale divario di oltre 22 punti percentuali nel tasso di disoccupazione, come quello che separa il Trentino - Alto Adige dalla Campania.

Tale sfavorevole andamento continua a persistere, nonostante che nel corso del 1998 si sia potuto registrare a livello nazionale un aumento del numero di occupati di circa 111.000 unità rispetto all'anno precedente, pari ad un incremento dello 0,5 %<sup>33</sup>. Tale variazione infatti rappresenta il risultato di un aumento di 74.000 occupati nel Centro-Nord e di soli 36.000 nel Mezzogiorno ed è dovuto al processo di mutamento strutturale fatto registrare dal mercato del lavoro italiano che appare maggiormente improntato ad un'ottica di flessibilità (contratti *part-time*, lavoro interinale, imprenditorialità giovanile, ecc.) rispetto al passato.

Nel complesso del 1998, tuttavia, grazie al favorevole andamento congiunturale della prima metà dell'anno, il Mezzogiorno ha conseguito risultati positivi per quanto riguarda il tasso di crescita del PIL che è stato dell'1,1 %, leggermente maggiore rispetto a quello dell'anno precedente (1,0 %). Nel Centro-Nord, invece, il tasso di crescita è diminuito dello 0,2% rispetto all'anno precedente (dall'1,7 % del '97 all'1,5 % del '98); infatti, quest'area è quella che risente maggiormente del progressivo rallentamento del commercio mondiale, essendo tradizionalmente più aperta ai mercati internazionali.

Di conseguenza, poiché il tasso di crescita del PIL registrato dalle regioni del Centro-Nord è pari ad 1,5%, esso risulta ancora maggiore (di 0,4 punti percentuali) rispetto a quello delle regioni del sud e in tal modo contribuisce ad accentuare il divario dualistico, in quanto la ripresa si rivela troppo lenta per "spingere" il Mezzogiorno.

Ad analoghe conclusioni giungono anche due indagini ufficiali i cui risultati sono stati diffusi ormai qualche tempo fa: si tratta, da un lato, dell'analisi annualmente condotta dalla Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie la quale evidenzia come nel 1988 si sia ampliata la "forbice" tra Nord e Sud del Paese in fatto di ricchezza reale netta familiare e, dall'altro, della Relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 1999 la quale contiene

---

<sup>33</sup> Cfr. Banca d'Italia (1999).

un'analisi<sup>34</sup> sull'andamento economico nelle grandi ripartizioni territoriali, secondo cui la ripresa si è concentrata al Nord-Ovest, mentre al Sud – penalizzato dal basso livello della produttività del lavoro – l'andamento è stato più irregolare e comunque tale da non ridurre il divario con il resto del Paese in misura particolarmente significativa.

Infine, le ultime stime presentate dalla SVIMEZ durante il Forum Economia 2000, organizzato dalla Fondazione A. Curella, inducono a pensare che il divario Nord-Sud continuerà ad allargarsi anche per i due anni successivi, come dimostrano i dati contenuti nel seguente prospetto e riguardanti i tassi di variazione attesi per le principali variabili macroeconomiche nel biennio 1999 - 2000.

**Tassi di variazione relativi alle principali variabili macroeconomiche per circoscrizioni territoriali nel biennio 1999 – 2000 (valori percentuali)**

Variabili	1999		2000	
	Sud	Centro-Nord	Sud	Centro-Nord
PIL	0,9	1,3	1,3	2,2
Consumi privati	1	1,8	1,9	2,6
Occupazione	0,1	0,5	0,4	0,8
Occupazione privata extra agricola	0,4	0,9	0,8	1,3

*Fonte: SVIMEZ*

Dato il tendenziale andamento dell'economia meridionale previsto per tale periodo che risulterebbe ancora meno positivo rispetto a quello centro-settentrionale, al fine di realizzare la ripresa dello sviluppo e dell'occupazione sembra necessario un intervento di politica regionale che si dimostri decisamente più efficace di quello passato, concretizzandosi in una netta ripresa della spesa pubblica per investimenti produttivi, tale da recuperare il ritardo del Mezzogiorno almeno nella dotazione di capitale fisico e sociale.

Un simile obiettivo potrà essere più opportunamente concordato in sede europea attraverso un coordinamento delle politiche macroeconomiche e di quelle strutturali degli Stati membri dell'Unione che renda possibile quel rafforzamento della crescita di cui tutta Europa ha bisogno, anche al fine di attenuare le disuguaglianze di sviluppo tuttora esistenti all'interno della stessa Unione Europea.

---

<sup>34</sup> Tale analisi è stata condotta dall'ISAE – Istituto di Studi e Analisi Economica.

## Capitolo secondo

### PRINCIPALI RISULTATI DEGLI STUDI SUGLI EFFETTI REDISTRIBUTIVI A LIVELLO EUROPEO E ITALIANO

#### **2.1 Gli effetti redistributivi prodotti dalle principali politiche economiche comunitarie**

Da qualche tempo ci si è resi conto che le varie politiche economiche condotte dall'Unione Europea all'interno degli Stati membri e tendenti al perseguimento di specifici obiettivi, tra cui il sostegno al settore agricolo (per la Politica Agricola Comune) e la convergenza interregionale (per le politiche strutturali), producono, più o meno direttamente, anche un effetto distributivo (tra settori produttivi, classi sociali ed aree geografiche), il quale risulta accentuato dal sistema utilizzato per il finanziamento del bilancio comunitario.

In merito a tale fenomeno, però, le conoscenze attualmente disponibili sono alquanto generiche e carenti poiché sono stati svolti solamente alcuni studi da parte di qualche Istituto di ricerca e, più recentemente, anche dalla stessa Commissione Europea, ma tutti a livello di Stati e non di singole regioni all'interno di essi. Inoltre, nelle analisi che sono state effettuate, vengono di solito privilegiate le politiche che hanno come specifico obiettivo quello del riequilibrio (cioè le politiche strutturali), trascurando le altre politiche economiche comunitarie che, pur avendo un obiettivo diverso, di fatto producono anche un effetto redistributivo.

In effetti, se il tema degli effetti redistributivi prodotti dalle politiche economiche comunitarie è già stato affrontato in epoca relativamente recente da alcuni studiosi per conto della Comunità Europea, ciò è avvenuto in modo non completamente soddisfacente dato il relativo livello di approfondimento ed esaustività dei loro lavori, in relazione all'importanza da sempre rivestita dalle politiche redistributive, per ragioni sia di efficienza che di equità, ed in relazione al rilievo assunto dalla questione della redistribuzione nell'ambito dell'Unione Economica e Monetaria, con i Rapporti I e II dell'ex Presidente Delors.

Per citare alcuni esempi, dopo il noto Rapporto elaborato dal gruppo di studio coordinato da Mac Dougall<sup>35</sup> nella seconda metà degli anni '70 sui positivi effetti prodotti da una finanza pubblica centrale sui differenziali primari di reddito tra le regioni appartenenti ad una Federazione di Paesi, il Center for Economic Policy Research all'inizio degli anni '90<sup>36</sup> ha provveduto ad accertare i processi di redistribuzione prodotti dalle risorse finanziarie impiegate dalla Comunità Europea, attraverso i meccanismi dei Fondi strutturali e dei

---

<sup>35</sup> Cfr. Mac Dougall et al. (1997).

<sup>36</sup> Cfr. C.E.P.R. (1992).

trasferimenti effettuati nell'ambito della P.A.C., determinando così i connessi contributi netti<sup>37</sup> a livello però di Stati membri e per l'anno 1989 soltanto.

Anche W. Molle<sup>38</sup> si è più recentemente occupato della questione della redistribuzione a livello comunitario, facendo riferimento in particolare, al ruolo esercitato dal bilancio della C.E. Egli - distinguendo tra le due fondamentali componenti - ha osservato che, dal lato delle entrate, i contributi versati al bilancio dagli Stati membri sono in larga misura proporzionali alla dimensione economica di ogni Paese, tanto che i Paesi con un contributo pro capite al di sotto della media comunitaria sono quelli relativamente meno ricchi, mentre gli Stati membri che si trovano nella posizione opposta sono quelli che godono di condizioni socio-economiche relativamente migliori. Pertanto, gli effetti della redistribuzione derivanti dal lato delle entrate del bilancio sono limitati. Dal lato delle spese, invece, Molle ha trovato una situazione in una certa misura diversa e, considerando le categorie di spesa più importanti (tra cui quella per la politica regionale), è giunto alla constatazione che l'effetto della redistribuzione esercitato da questo lato del bilancio della C.E. sarebbe molto importante.

Infine, valutando gli effetti redistributivi attuati in modo combinato attraverso sia le entrate che le spese, è giunto alla conclusione secondo la quale il bilancio dell'U.E. si dimostrerebbe in effetti un efficace strumento per redistribuire la ricchezza tra gli Stati membri<sup>39</sup>.

Più o meno contestualmente, la Commissione Europea<sup>40</sup>, nell'ambito del primo Rapporto sulla coesione economica e sociale, ha invece fatto condurre una valutazione dei presumibili effetti redistributivi derivanti dalla sola P.A.C., giacché questa rappresenterebbe la politica settoriale della C.E. con la maggior probabilità di generare un'ampia redistribuzione del reddito tra i cittadini europei.

Il sostegno finanziario previsto dal bilancio comunitario a favore dei prodotti agricoli assume, infatti, la forma di un trasferimento di reddito dai consumatori e dai contribuenti ai produttori agricoli. Il meccanismo di realizzazione di questi trasferimenti è particolarmente complesso perché agisce sia a scala internazionale che interregionale: in primo luogo, i contribuenti di uno Stato membro sovvenzionano i produttori nazionali ed altri produttori dell'Unione tramite versamenti diretti e rimborsi alle esportazioni; in secondo luogo, i consumatori sovvenzionano

---

<sup>37</sup> Si tratta della differenza algebrica tra i contributi versati al bilancio comunitario e le riscossioni effettuate dai singoli Paesi grazie ai Fondi menzionati, cioè di un aggregato molto simile a quello che verrà adottato nel presente lavoro con riferimento alle singole regioni italiane.

<sup>38</sup> Cfr. Molle (1997).

<sup>39</sup> Altri, invece, hanno sostenuto che l'impatto redistributivo della C.E. opera, oltre che attraverso il bilancio, anche attraverso altri meccanismi, quali l'istituzione dell'Unione Doganale e la P.A.C., e che gli effetti ottenuti attraverso questi due ultimi meccanismi sono molto più importanti di quelli ottenibili con qualsiasi redistribuzione esplicita; cfr., ad esempio, Tsoukalis (1998).

<sup>40</sup> Cfr. Commissione Europea (1997b).

i produttori nazionali mediante acquisti di generi alimentari prodotti internamente, ma sovvenzionano altresì i produttori di altri Stati membri attraverso importazioni intraeuropee di prodotti agricoli. Il reddito, quindi, viene trasferito tra gli Stati membri secondo i loro differenti modelli di produzione e consumo.

Tuttavia, la menzionata politica agricola ha un effetto differente sulle varie regioni ed aree rurali dell'Unione: le regioni che traggono benefici netti sembrano essere tipicamente quelle a più basso reddito, mentre le regioni dal reddito più elevato risultano in generale tra quelle "perdenti". Ciò scaturirebbe dal fatto che l'agricoltura è proporzionalmente più rilevante nelle regioni più povere, come quelle meridionali europee, mentre le altre attività economiche si concentrano per lo più nelle aree urbanizzate delle regioni più prospere del Centro-Nord del Continente. Inoltre, i costi del sostegno dei prezzi previsti dalla P.A.C. che gravano sui consumatori delle regioni rurali più povere, tendono ad essere minori dei benefici che ne traggono gli agricoltori delle stesse aree. Di conseguenza, si genera un flusso di reddito che in generale dovrebbe procedere dalle regioni ricche a quelle più povere, con un evidente impatto positivo sulla coesione all'interno dell'U.E.

La P.A.C., poi, secondo quanto emerge dalla citata analisi fatta condurre dalla Commissione europea, ha un effetto positivo anche dal punto di vista sociale. Tale affermazione trae origine dal fatto che la politica agricola indurrebbe un trasferimento di reddito dai residenti delle città che sono più ricchi, agli individui che, vivendo nelle aree rurali anche di una stessa regione, di solito sono più poveri.

In effetti, ciò rispecchia la realtà di molti Paesi, nella misura in cui i redditi agricoli in media sono più bassi di quelli non agricoli. Questa affermazione, però, va letta nel contesto delle seguenti considerazioni: quando i prezzi interni dei prodotti agricoli sono nettamente più elevati di quelli presenti sul mercato mondiale, il loro sostegno può essere considerato equivalente ad un'imposta regressiva sui consumatori, perché le famiglie a basso reddito spendono una quota più elevata del proprio bilancio in generi alimentari di derivazione agricola. Nel contempo, se il sostegno agricolo è legato alla capacità produttiva, come era nel passato, esso trasferisce reddito agli agricoltori in proporzione alla dimensione della loro attività, avvantaggiando in misura maggiore le imprese agricole più grandi rispetto a quelle più piccole.

In definitiva, attraverso il sostegno diretto, costituito dall'erogazione di sussidi, e quello indiretto agli agricoltori, costituito invece dal pagamento di prezzi che sono generalmente più elevati di quelli mondiali, la P.A.C. dà luogo ad ingenti trasferimenti impliciti non solo tra



settori economici e gruppi sociali, ma anche tra Stati membri e regioni, il cui risultato finale però non appare di immediata ed univoca determinazione.

## **2.2 Gli effetti redistributivi prodotti dalla politica fiscale nazionale**

Passando anche in questa sede dall'ambito europeo a quello italiano, gli studi che si sono occupati della ripartizione territoriale del bilancio pubblico, sono numerosi ma estremamente eterogenei fra loro sia per gli obiettivi perseguiti che per il metodo adottato, per cui forniscono quadri tra loro assolutamente non coincidenti. Ai fini della presente indagine buona parte di quelli può essere di fatto trascurata non tanto per il fatto che si riferiscono a momenti temporali ormai alquanto lontani, quanto per il semplice motivo che adottano delle impostazioni metodologiche notevolmente diverse da quella qui privilegiata.

Un primo gruppo di lavori che va invece citato è quello facente capo alla Fondazione Agnelli, in particolare le indagini condotte da Maggi e Piperno<sup>41</sup>, in quanto in esse quale indicatore dell'attività di redistribuzione effettuata tra le diverse aree geografiche del Paese mediante la politica fiscale nazionale è stato adottato il cosiddetto residuo fiscale, il quale è stato calcolato, a livello di regioni amministrative, come differenza tra i benefici derivanti dalla spesa pubblica delle Amministrazioni centrali (cioè dello Stato e degli Enti previdenziali) e i costi connessi alle entrate pubbliche rappresentate dal gettito tributario e contributivo.

Infatti, l'obiettivo prioritario di questi lavori, che si inseriscono nel più ampio dibattito politico-istituzionale sul federalismo fiscale svoltosi nell'ultimo decennio, è quello di mettere in evidenza il livello di "autosufficienza finanziaria" dimostrato dalle varie Regioni, ossia la differenza tra quanto gli abitanti di una determinata area geografica pagano allo Stato e quanto ricevono, sotto varie forme, grazie ai pagamenti effettuati dallo stesso Stato.

Gli autori sopra citati, dalla loro analisi condotta al 1989, erano giunti a una duplice conclusione secondo la quale, in primo luogo, esisteva un forte squilibrio di bilancio a livello di grandi circoscrizioni geografiche (Nord, Centro e Sud), il quale emergerebbe sia ricorrendo a tutti gli indicatori utilizzabili (disavanzo primario, disavanzo corrente, disavanzo totale)<sup>42</sup>, sia seguendo i diversi criteri che si possono adottare per imputare le entrate e le spese. In secondo luogo, portando l'analisi dei residui a livello regionale, hanno potuto constatare come fossero solo quattro le regioni che trasferivano risorse al resto del Paese, vale a dire Piemonte,

---

<sup>41</sup> Cfr. Maggi, Piperno (1993 e 1995) per l'indagine relativa al 1989, nonché Maggi, Piperno (1998) per un successivo aggiornamento al 1995.

<sup>42</sup> Per disavanzo primario si intende la differenza tra le entrate e le spese totali al netto degli interessi passivi sull'indebitamento pregresso; per disavanzo corrente la differenza tra le entrate e le spese correnti (comprendenti gli interessi); per disavanzo totale la differenza tra entrate e spese totali.

Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, per cui tra le regioni beneficiarie si trovavano non solo quelle meridionali, ma anche alcune centro-settentrionali e ciò avveniva o per la loro piccola dimensione demografica e/o territoriale (Liguria, Umbria) oppure grazie al loro particolare regime di autonomia istituzionale e finanziaria (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia).

In altre parole, il meccanismo di redistribuzione attivato dalla politica fiscale nazionale non risultava del tutto soddisfacente ed efficiente, in quanto operava in modo molto differenziato all'interno delle stesse regioni favorite.

Per quanto riguarda, invece, l'analisi svolta dagli stessi autori nel 1998, con aggiornamento dei dati al 1995, si segnalano alcune novità di un certo interesse: innanzi tutto, compaiono tre nuove regioni con residuo positivo (in cui cioè i costi della finanza pubblica sono maggiori dei benefici), per cui a Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna si aggiungono Toscana, Marche e Lazio; si coglie poi una contrazione del residuo negativo, tanto che in alcune regioni questo diviene addirittura positivo: tale dinamica però non è altro che l'effetto della crescita dell'avanzo primario fatto registrare dal bilancio di cassa dello Stato nel 1995, il quale ha toccato la punta di circa 25 mila miliardi.

In effetti, fra il 1989 e il 1995 si è assistito ad un miglioramento sostanziale dei conti del Paese, per cui, a partire dal 1992, la presenza di un saldo primario di bilancio positivo ha avviato un circuito virtuoso di risanamento il quale, in coerenza con i parametri del Trattato di Maastricht, dovrebbe tendenzialmente ridurre il peso del debito sul PIL.

Per ottenere questo risultato si è operato sia sul fronte delle entrate che delle spese: le prime sono aumentate nei sei anni del 16 %, mentre le seconde sono diminuite del 10 %, entrambe in termini reali; la conseguenza ultima è stata una diminuzione del peso della spesa finale (al netto degli interessi) sul PIL.

In definitiva, la redistribuzione di risorse sembra aver acquistato una più univoca direzione dal Nord al Sud, anche se permangono situazioni "anomale" in alcune delle Regioni a Statuto speciale, come Valle d'Aosta e Trentino.

Poiché, però, questi studi che hanno cercato di determinare i residui fiscali regionali riescono ad evidenziare solo il primo "*round*" del processo redistributivo, e non anche i flussi successivi che il *round* iniziale può generare (e che potrebbero muoversi nella direzione opposta al primo), Galli e Padovano<sup>43</sup> hanno elaborato un modello di convergenza dei redditi regionali che tiene conto in modo esplicito degli effetti che il sistema fiscale e le politiche

---

<sup>43</sup> Cfr. Galli, Padovano (1996) e (1997).

redistributive dei redditi tra le regioni hanno sui “motori” dello stesso processo di convergenza dei redditi, in particolare sulla migrazione dei fattori destinata ad uguagliare i tassi di rendimento.

Tali autori, hanno considerato solo l'intervento statale, ma per un periodo molto più lungo (dal 1963 al 1992) e, sulla base dell'evidenza empirica ottenuta dalle stime del modello sviluppato nel loro lavoro, giungono alle seguenti principali conclusioni:

- a) “l'effetto finale sulla convergenza-divergenza delle politiche statali dipende dalla proporzionalità geografica della pressione fiscale sui rendimenti relativi regionali dei fattori produttivi misurata al lordo dei trasferimenti statali” (Galli e Padovano, 1997, p. 203). In merito a tale aspetto il modello da loro elaborato evidenzia che le politiche pubbliche possono invertire i risultati a cui il processo di rilocalizzazione dei fattori - se lasciato indisturbato - perverrebbe;
- b) il progressivo arrestarsi ed invertirsi del processo di convergenza dei redditi regionali registrato dalla seconda metà degli anni '70 in poi sembra essere l'effetto di politiche economiche inadeguate. In altre parole, la convergenza regionale in Italia è stata più rapida quando il sistema fiscale era geograficamente meno progressivo, cioè quando la struttura fiscale era neutrale rispetto alla dinamica del reddito regionale.

In definitiva, sempre secondo Galli e Padovano (1997), i provvedimenti statali sembrano aver sortito l'effetto di impedire, più che di agevolare, la convergenza dei livelli di reddito tra le regioni italiane.

Caratteristica comune di questi due gruppi di studi che tende però a ridurne l'interesse ai fini del presente studio, è quella di fare esclusivo riferimento alla politica fiscale nazionale, considerandola nel suo complesso, cioè tenendo conto di tutte le varie politiche di entrata e di spesa. Essi invece trascurano l'analogo intervento condotto a scala comunitaria mediante politiche che hanno come specifici obiettivi primari o lo sviluppo socio-economico delle aree depresse oppure il potenziamento del settore agricolo il quale, di solito, rappresenta l'attività produttiva prevalente in questo tipo di aree geografiche<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Un altro contributo particolarmente attinente alla presente indagine sarebbe quello di Modigliani e Padoa Schioppa Kostoris (1998), i quali prendendo spunto dalla distinzione di carattere microeconomico fra le due fondamentali finalità del bilancio pubblico (l'allocazione e la redistribuzione delle risorse, da un lato, e l'accumulazione e lo sviluppo, dall'altro), al fine di stabilire il grado di solvibilità debitoria di lungo periodo vantato dalle diverse aree geografiche del Paese, hanno provveduto ad una ricostruzione delle spese complessive della P.A. a livello regionale, determinando anche le spese (lorde e nette) per lo sviluppo, vale a dire quelle che accrescono la capacità produttiva e la redditività della collettività. Purtroppo, però, il metodo adottato è così oneroso da aver dovuto fare riferimento ad un anno ormai molto distante, qual è il 1990; inoltre, i criteri di stima impiegati per la distribuzione regionale delle spese pubbliche per lo sviluppo si dimostrano non particolarmente soddisfacenti, in quanto portano a risultati che si potrebbero definire almeno parzialmente scontati rispetto alle stesse ipotesi di partenza.

In definitiva, negli studi citati non si considera quella componente (tuttora quantitativamente limitata, ma sempre più pervasiva negli anni più recenti) della finanza pubblica nazionale esplicitamente destinata a migliorare il livello quali-quantitativo delle condizioni di vita registrabili nelle regioni in ritardo di sviluppo, cioè in quelle regioni che - essendo caratterizzate da bassi livelli di reddito pro capite e da elevati tassi di disoccupazione - appaiono proprio quelle maggiormente bisognose di una politica avente finalità redistributiva.

In conclusione, per quanto riguarda gli studi compiuti, o essi si occupano della finanza comunitaria a livello di Stati membri, oppure portano la loro analisi a livello regionale considerando solo la finanza pubblica nazionale, mentre non ci risulta che siano stati condotti degli studi - forse anche per la banale quanto determinante motivazione costituita dalla carenza di un'adeguata base informativa<sup>45</sup> - sugli effetti redistributivi della politica di bilancio della Comunità Europea, articolata per regioni in ciascuno degli Stati aderenti all'Unione.

---

<sup>45</sup> Come si potrà constatare più precisamente nel prossimo capitolo.

## INDICE GENERALE

### Introduzione

## PARTE PRIMA

### Capitolo primo : “Gli squilibri territoriali in Europa e in Italia”

#### 1.1 La problematica strutturale degli squilibri territoriali nell’Unione Europea

#### 1.2 Il divario tra le regioni centro-settentrionali e quelle meridionali in Italia

##### 1.2.1 Indicatori analitici e fattori interpretativi

##### 1.2.2 Il più recente andamento dell’economia del Mezzogiorno

### Capitolo secondo: “Principali risultati dei principali studi sugli effetti redistributivi a livello europeo e italiano”

#### 2.1 Gli effetti redistributivi prodotti dalle principali politiche economiche comunitarie

#### 2.2 Gli effetti redistributivi prodotti dalla politica fiscale nazionale

## PARTE SECONDA

### Capitolo terzo: “ Il metodo impiegato per la determinazione dei residui fiscali”

#### 3.1 Metodo e fonti di documentazione statistica

#### 3.2 Criteri adottati per la ripartizione regionale

### Capitolo quarto: “Analisi dei risultati ottenuti”

#### 4.1 Versamenti italiani e accrediti comunitari nel periodo 1994-98

#### 4.2 I residui fiscali delle politiche comunitarie a livello regionale 1994-98

#### 4.3 Prime ipotesi interpretative

### Capitolo quinto: “Una verifica econometrica”

#### 5.1 Il metodo impiegato; l’analisi dei *cluster*

#### 5.2 Risultati della *cluster analysis* applicata alle variabili “finanziarie”

#### 5.3 Risultati della *cluster analysis* applicata alle variabili socio-economiche

#### 5.4 Caratterizzazione dei gruppi ottenuti con le variabili “finanziarie”

#### 5.5 Caratterizzazione dei gruppi ottenuti con le variabili socio-economiche

**5.6** Descrizione dei gruppi ottenuti con le variabili “finanziarie” dal punto di vista socio-economico

**5.7** Analisi della correlazione tra le variabili

**Considerazioni conclusive**

**Riferimenti bibliografici e fonti di documentazione statistica**

**Appendice statistica**