

E1-gC. PD-4PROGETTO DI DOCUMENTO

15 Ottobre 1966

LA POLITICA REGIONALE DELLA CEE

(di Riccardo Petrella)

I. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Scopo del progetto è individuare, sulla base di riunioni e di contributi personali di studio e di indagine degli esperti partecipanti, i termini fondamentali del come concepire e strutturare una politica regionale della CEE.

Lo studio delle conoscenze scientifiche degli altri stati membri della Comunità e delle misure legislative e economico-socio-politiche, studio congiunto alla verifica della loro efficacia, contribuirà ad una migliore precisazione della politica regionale comunitaria.

Si tenderà pertanto a dedicare maggiore attenzione agli aspetti politico-istituzionali del problema piuttosto che analizzare gli aspetti economici e sociologici nella loro più diretta formulazione tecnica.

La collaborazione fra economisti, sociologi, geografi e studiosi politici potrà rendere più efficaci e organicamente formulate le eventuali proposte di carattere sia teorico che pratico che scaturiranno dai lavori del gruppo di ricerca.

La presente nota è redatta nello stile e nell'intenzione di offrire una prima indicazione delle possibili e principali linee di ricerca. Da qui la forma espositiva risultante quasi un questionario di base.

Toccherà al gruppo di ricerca nelle sue prime riunioni correggere, modificare, completare la presente nota e scegliere successivamente fra le varie questioni quelle che potranno diventare oggetto di organici e specifici rapporti.

I. DEFINIZIONE DELLA POLITICA REGIONALE

- 1/. Sono note le ragioni che hanno spinto le società moderne a studiare fenomeni sociali sotto l'angolo di visuale territoriale, o "regionale".
In conseguenza di esse, problemi come localizzazione razionale delle attività produttive, sviluppo delle regioni sottosviluppate, organizzazione urbanistica, utilizzazione del suolo, insediamento umano e movimenti della popolazione, congestione urbana e concentrazioni economiche territoriali, rapporti tra l'individuo e le comunità di base sono quelli che oggi attirano particolarmente l'attenzione degli studiosi e degli operatori politici ed economici e che hanno reso evidente e necessaria una politica sociale ed economica di tipo territoriale.

- 2/. Se dal perchè si passa al come concepire e strutturare una politica regionale, l'evidenza cessa di sussistere su parecchi punti fondamentali.
Quale accezione debba darsi al termine "politica regionale"? Rappresenta essa solo la specificazione territoriale della politica economica generale oppure deve essere intesa in un senso più ampio fino a definirsi come una politica globale (economica, urbanistica, sociale, scolastica, dei trasporti) vista in termini spaziali?
In che misura può dirsi che la politica regionale di cui si è sentita la necessità massimamente a causa dell'esistenza di forti squilibri nei livelli di vita e di sviluppo delle diverse parti del territorio di uno Stato sia concepita essenzialmente come una politica correttiva di intervento piuttosto che un'organica concezione dello sviluppo di una società globalmente intesa?

- 3/. Per "regione" infatti, cosa deve intendersi? E' essa una unità territoriale organizzativa di base della vita socio-economica, dotata di propria coerenza interna, distinta e delimitabile operazionalmente, oppure essa è risultato di una arbitraria delimitazione del territorio ad uso e consumo dell'operatore che effettua la regionalizzazione dei propri piani di intervento (Stato, impresa economica, istituzioni di varia natura, etc.)?
- 4/. Il problema di cui al punto 3 è ovviamente determinante in relazione alla ricerca di una maggiore razionalizzazione nell'impostazione e nei metodi di intervento sulle diverse realtà regionali. Infatti, volendosi limitare all'area comunitaria, se le politiche regionali come sono state finora elaborate e realizzate nei sei Paesi membri manifestano:
- a) una diffusa tendenza alla regionalizzazione delle varie politiche economiche di sviluppo;
 - b) la tendenza ad interpretare in modo più ampio la concezione e le funzioni della regione;
 - c) la tendenza, infine, ad intendere in modo diverso che nel passato e più rispondente alle realtà di oggi l'ambito territoriale di una regione;
- non sembra si possa dire che a tutt'oggi esista un accordo unanime sul significato e la natura da attribuire al concetto di "regione".
- 5/. Risultano di conseguenza compromesse la chiarezza e una più idonea formulazione del concetto stesso di "politica regionale". Infatti, una concezione teorica della politica regionale e del suo ruolo nella concezione generale dello sviluppo economico e sociale appare ancora in via di definizione e precisazione.

II. RAGIONI DI UNA POLITICA REGIONALE COMUNITARIA EUROPEA

- 1/. La risposta all'interrogativo posto al punto 2, secondo capoverso, di cui sopra, dovrebbe permettere di formulare una prima indicazione sulla natura e sul tipo della politica regionale della CEE, che verranno in seguito richiamati.

Infatti, gli squilibri regionali esistenti nell'ambito comunitario, che assumono a tale livello proporzioni e ampiezza molto più ragguardevoli di quelli esistenti all'interno di un singolo Stato membro, nonostante la politica di intervento dei vari governi nazionali a favore delle regioni sottosviluppate, non accennano a diminuire; anzi da più parti si fa notare che essi sono destinati ad aumentare se le forze economiche saranno lasciate al libero gioco del mercato.

Ciò ha spinto organismi di ricerca, studiosi di problemi regionali e uomini politici particolarmente sensibili al problema a sostenere che, di fronte all'aggravarsi delle disparità regionali e all'ampiezza delle conseguenze negative a queste collegate, la elaborazione e l'attuazione di una politica regionale a livello europeo non solo appare necessaria, ma è diventata oramai

a) il quadro più valido nel quale una efficace politica regionale possa essere precisata e condotta dalle autorità dei sei paesi,

b) il problema centrale (e non secondario o "correttizio" al sistema) per la realizzazione di una effettiva unificazione economica europea.

- 2/. C'è da chiedersi quindi in quale direzione l'integrazione economica europea incide sullo sviluppo dei diversi spazi economici interessati al processo d'integrazione.

L'apertura dei mercati nazionali, se pur accompagnata da una corrispondente regolamentazione e creazione di un sistema nuovo di mercato europeo, in mancanza di un'adeguata politica regionale opera forse nella direzione di una progressiva attenuazione delle differenze nei livelli di reddito e di sviluppo fra le diverse zone dell'area comunitaria?

- 3/. In caso negativo, può dirsi che l'interpretazione puramente libero scambista, che indubbiamente ha guidato il processo di realizzazione del Mercato Comune, a tutto svantaggio di quelle norme e di quei principi pur presenti negli articoli del Trattato di Roma

implicanti un insieme di correttivi alla pura e semplice liberalizzazione concorrenziale dei mercati, ha contribuito a mantenere costante o a rafforzare la situazione di svantaggio delle "regioni comunitarie" più povere?

- 4/. Quali altri possono essere i motivi che giustificano, oltre che sul piano del benessere economico territorialmente "bilanciato", la elaborazione e attuazione di una politica regionale europea determinandone pari tempo la concezione e le modalità di realizzazione?
- 5/. Può dirsi che una politica regionale che miri ad un maggiore equilibrio fra i livelli economico-sociali e culturali delle varie parti del territorio comunitario favorisce una graduale integrazione strutturale di società diverse e può rendere l'integrazione europea qualcosa di più che la costruzione in senso giuridico - formale di nuove istituzioni sovranazionali?
- 6/. In che misura la politica regionale europea può svolgere un ruolo di stimolo nei confronti dei vari governi, organismi e istituzioni nazionali a uscire dalla permanente visione frammentaria e settoriale del processo di unificazione dell'Europa e ad acquistare una visione di sintesi dei vari aspetti dell'integrazione europea?
- 7/. La progressiva integrazione fra le sei economie e società dei paesi membri della CEE produce una graduale se pur lenta perdita di potere decisionale da parte degli stati nazionali membri, senza che pari tempo esista la contropartita democratica della regolamentazione in istituti le gittimamente rappresentativi di tali aree di potere. Queste al contrario, cadono sotto l'influenza di forze non democraticamente controllabili.
In che senso tale situazione fa apparire sempre più impensabile una effettiva politica regionale non inquadrata e concepita per noi europei come una poli-

tica regionale comunitaria che faccia altresì riferimento al quadro di situazioni e di sviluppo regionali dei paesi europei extra-comunitari?

- 8/. Non sono da dimenticare, infine, alcuni fattori nuovi di sviluppo e di organizzazione regionale che intervengono ulteriormente a favore di una politica regionale europea.

Si tratta di fattori che estrinsecano le loro piene potenzialità e si sviluppano in maniera adeguata solo su vasti spazi economici e sociali:

- sfruttamento pacifico dell'energia atomica
- ricerca scientifica e sorgere di attività produttive ad alto livello tecnologico
- ricerca e programmi spaziali.

Sono temi nuovi se visti nella loro incidenza sui problemi regionali. Qui come per altri punti già toccati il lavoro del gruppo di ricerca potrebbe risultare particolarmente utile e stimolante.

III OBIETTIVI E PRINCIPI DELLA POLITICA REGIONALE COMUNITARIA

- 1/. Breve analisi degli sviluppi più recenti della politica regionale nella CEE.

Quali principi sia teorici che di politica concreta possono essere tratti da un esame e dal confronto delle varie politiche regionali realizzate negli Stati membri? Quali i punti di accostamento fra i criteri e metodi adottati nei singoli paesi, tali da permettere l'enucleazione e la individuazione di una più coerente ed omogenea evoluzione della politica regionale nell'insieme dei sei paesi?

- 2/. Breve analisi della politica regionale della CEE quale si è venuta concretizzando particolarmente in questi ultimi anni, ed esame dei fondamenti istituzionali presenti nel Trattato di Roma sulla base dei quali le autorità comunitarie hanno tratto ragione e impostazione della politica regionale comunitaria.

- 3/. La prima comunicazione della Commissione sostiene la necessità di pervenire a veri e propri programmi regionali definiti "strumenti indispensabili per una politica regionale efficace".
Quale è il giudizio da dare sulla natura e sul tipo di programmi (orientativi, d'azione, programmi tipo) cui allude la Commissione della CEE?
- 4/. La Commissione della CEE aggiunge che tali programmi regionali "debbono essere integrati nella politica di programmazione degli stati membri" e "nella politica economica a medio termine della Comunità".
In che misura la prima Comunicazione della CEE affronta e risolve sulla base di concrete proposte i rilevanti problemi posti dall'integrazione dei programmi regionali nella programmazione nazionale e la loro simultanea integrazione nella politica economica comunitaria?
E' sufficiente limitare il ruolo della CEE ad una funzione di vigilanza sulla concordabilità e coerenza dei programmi regionali, elaborati al di fuori delle istanze e dei livelli comunitari, con gli obiettivi dei Trattati e le linee di sviluppo fissate dalla politica economica comunitaria a medio termine?
- 5/. In questo senso, in che misura si può dire che ancora oggi il principio ispiratore della politica regionale della CEE sia piuttosto quello di considerare tale politica in gran parte soltanto come sussidiaria in rapporto a quella degli Stati membri e che permanga quindi valido quanto ebbe ad affermare in maniera estremamente chiara nel 1962 l'allora Direttore della Divisione Struttura e Sviluppo della CEE, Alain Prate, "i mezzi di politica regionale, come quelli di politica economica generale, sulla base del sistema istituzionale del Trattato di Roma, restano soprattutto competenza degli Stati membri"?

- 6/. Deve essere giudicata in questa prospettiva anche l'attuale rinuncia effettuata dalla Commissione della CEE di pervenire ad una divisione geografica della Comunità in regioni che era stata invece prospettata in una prima elementare forma nel 1961 nel corso del primo convegno sulla politica regionale? Può dirsi, al contrario, che il problema delle "regioni comunitarie" è da un punto di vista metodologico e istituzionale interno alla Comunità, un problema di urgente soluzione perchè rispondente alle esigenze di funzionalità ed efficienza della prospettata politica regionale europea?
- 7/. Le difficoltà incontrate dall'unificazione economica e politica sembrano tuttavia giustificare il senso di praticità col quale la Commissione appare concepire e proporre la politica regionale comunitaria. Infatti è di per se evidente che non si ha vera e propria politica regionale, o programmazione regionale europea, fino a che non esiste una autentica autorità politica federale europea. La programmazione regionale (secondo la Commissione della CEE la politica regionale si realizza appunto sulla base dei programmi regionali) se intesa quale articolazione strutturale della programmazione economica, implica infatti una serie di scelte operative e di decisioni particolari "discriminatorie" (ad esempio: si favorisce questa o quella branca produttiva in questa o in quell'area economica) che sono proprie di un potere politico.
- 8/. In che senso allora si può dire che la politica regionale assume una importanza decisiva nel quadro attuale in quanto obbliga ad affrontare senza incertezze ed elusioni quello che costituisce il problema politico centrale dell'unificazione europea, la creazione cioè di un'autorità federale comunitaria?
- 9/. Tuttavia, stante l'attuale sistema costituzionale comunitario e date le sue prevedibili linee di possibile sviluppo (unificazione degli esecutivi e fusione delle tre Comunità esistenti) quali suggerimenti

menti e indicazioni possono essere presentati relativamente ai principi e agli obiettivi della politica regionale europea?

- 10/. Quanto a questi ultimi, l'enunciazione della determinazione delle priorità data dalla Commissione della CEE nella parte corrispondente della Prima Comunicazione appare molto chiara. Essa suona: "benchè in tutte le regioni occorra praticare una politica di sviluppo, la priorità dell'azione comunitaria va riservata alle zone aventi il livello di vita più basso o caratterizzate da particolari difficoltà di adattamento" (regioni depresse di vecchia industrializzazione, regioni di frontiera, regione congestionate).

Quali condizioni e quali altre direzioni sono richieste a che una politica delle priorità possa essere efficace e rispondente nei tempi e nei modi alle esigenze di tutte le regioni della Comunità ?

- 11/. In aggiunta ai problemi di sviluppo economico che sembra abbiano quasi monopolizzato l'attenzione degli studiosi di politica regionale, quali altri problemi dei seguenti settori meriterebbero un accurato studio e la messa in opera di una politica concreta di sviluppo:

- sistema di insediamento e strutture territoriali
- risorse umane
- sviluppo sociale
- sviluppo politico delle comunità regionali?

IV ELABORAZIONE E ATTUAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE COMUNITARIA

- 1/. Avendo presente i limiti istituzionali di cui al capitolo III, in che modo possono essere formulate le finalità politiche, economiche e sociali dello sviluppo delle unità regionali nella CEE?
- 2/. La politica dei poli di sviluppo, dei punti centrali e dei centri secondari quale è stata messa a fuoco dalle autorità comunitarie è da condividere oppu

re si rende necessaria una più circostanziata e complessa messa a punto dei metodi di intervento regionale?

- 3/. Quale è la natura e l'importanza dei nessi esistenti tra la politica di infrastrutture con speciale riguardo all'attrezzatura dei grandi assi di comunicazione e alle tecniche di finanziamento delle infrastrutture locali?
Là dove per politica di infrastrutture si intende quell'insieme di interventi non solo limitati al campo economico ma estesi ai mezzi di formazione culturale e professionale ed alle attrezzature socio-culturali.
- 4/. Ipotizzata la fusione degli esecutivi comunitari, quali sarebbero i vantaggi conseguenti in ordine all'elaborazione e all'attuazione della politica regionale europea, ed in particolare circa l'impiego degli strumenti di cui dispongono le Comunità europee per il raggiungimento complessivo degli obiettivi di politica regionale: strumenti quali la B.E.I., il F.E.O.G.A., il Fondo Sociale Europeo, la politica della Alta Autorità della CECA, particolarmente nel settore della formazione professionale, della riqualificazione dei lavoratori e della riconversione delle imprese e delle regioni, la politica dell'EURATOM?
- 5/. Al fine di rendere sempre più democratici gli attuali processi di elaborazione e di attuazione della politica regionale della CEE, in che modo si può rendere più diretta ed attiva la partecipazione dei rappresentanti dei poteri locali e regionali alla definizione di detta politica?
Quali condizioni si richiedono e quali provvedimenti sono resi necessari all'interno degli stati membri a che tale partecipazione possa avvenire non solo e non tanto sul piano della partecipazione tecnica e burocratica?
- 6/. Dal punto di vista dell'organizzazione della politica regionale della CEE la situazione si presenta sen

za alcun dubbio molto difettosa.

Gli uffici centrali che dovrebbero curare la politica regionale comunitaria (il personale della Divisione regionale della Direzione Generale II[^] della CEE è composto da 4 o 5 funzionari di ruolo "A").

Si attende inoltre da due anni e mezzo la nomina del Capo Divisione) sono oggi puramente inadeguati. Esiste dal 1960 la proposta dell'istituzione di un Centro di informazione e documentazione regionale e della creazione di uffici specializzati per gli studi regionali e per l'industrializzazione delle regioni.

Quali sono le esigenze che si pongono in materia di attrezzature burocratiche ed operative oggi mancanti e non soddisfatte le quali tutto il discorso sulla politica regionale comunitaria e su un certo tipo di politica rischia di restare lettera morta o tutt'al più un'ennesima manifestazione di "buone intenzioni"?

- 7/. Programmare una politica di sviluppo significa possedere tutti gli elementi di informazione statistici co-quantitativa, oltre che qualitativa, sulle diverse realtà regionali che permettano di delineare le caratteristiche strutturali delle singole regioni, individuarne i punti deboli ed i punti di forza, formulare un insieme di previsioni delle specifiche tendenze di sviluppo, e quindi determinare per ciascuna regione gli obiettivi principali da raggiungere, la loro attendibilità e compatibilità. Esistono evidentemente difficoltà teoriche non piccole nel settore della contabilità regionale e della elaborazione di modelli econometrici regionali. Tuttavia quel che anzitutto manca è il materiale statistico di base. Le rilevazioni dei dati avvengono all'interno degli stati membri indipendentemente da ogni ventilazione territoriale su base regionale.
- 8/. In questo quadro generale, l'elaborazione e l'attuazione di una politica regionale comunitaria quali obblighi, oltre a quelli già impliciti in alcuni

dei punti precedenti, di natura politica e quali iniziative di carattere legislativo, tecnico ed organizzativo, impongono alle autorità nazionali desiderose di fare avanzare questo aspetto fondamentale dell'integrazione europea?

Quali potrebbero essere, inoltre, le iniziative che il nostro governo potrebbe assumere in questa direzione?

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10127
24 APR. 1991

BIBLIOTECA