

1967

PREMESSE

Scopo del presente rapporto è individuare i termini secondo i quali formulare e articolare una politica regionale della Comunità Economica Europea, avendo presente:

- a) il quadro politico-istituzionale che nel settore specifico dell'articolazione territoriale dei programmi economici e sociali si è venuto concretizzando a livello degli Stati membri e a livello comunitario
- b) il quadro di sviluppo e di sistemazione economico-sociale dell'area comunitaria.

In particolare, si cercherà di analizzare ciò che finora è stato fatto ad opera degli organismi comunitari in materia di politica regionale e di prospettare ciò che appare opportuno che possa e debba essere fatto, avendo riguardo ai possibili strumenti, alle scelte già effettuate o ancora da effettuare, alle auspicabili linee di sviluppo.

Sul piano metodologico il contesto nel quale, relativamente alle istituzioni comunitarie, l'analisi viene condotta, è quello del modello comunitario esistente e delle sue più probabili evoluzioni a breve e medio termine.

È evidente che in caso di situazione istituzionale comunitaria diversa da quella indicata - se ci trovassimo, ad esempio, in presenza di un effettivo potere politico europeo - si avrebbe un mutamento sostanziale dei termini del problema. D'altro canto, è altresì evidente che proprio e solo in questa diversa situazione, nella quale verrebbero ad aversi tutti gli elementi indispensabili per un'azione di "governo", ap parirebbe lecito porsi il problema:

- a) di una effettiva politica regionale della CEE - laddove per politica regionale si intenda la coerente elaborazione di una politica globale (economica, urbanistica, sociale, scolastica, dei trasporti) in termini spaziali, e non semplicemente la specificazione territoriale della politica e conomica generale -,
- b) della sua reale strutturazione democratica, e
- c) del suo ruolo nella concezione generale dello sviluppo eco nomico e sociale della comunità europea.

Tuttavia, aver constatato l'importanza pregiudiziale del potere politico comunitario a che una politica regionale europea possa aver "realmente" luogo, non risolve il problema di ciò che nell'assenza di tale assetto istituzionale può essere fatto. E' alquanto facile, infatti, sulla base della rivendicazione dell'ottimo, formulare una serie di critiche e limitarsi a dimostrare che tutto potrebbe essere diverso se la CEE fosse in realtà uno Stato federale.

E' nostra convinzione che un'analisi spassionata e per quanto possibile approfondita della situazione e delle sue prospettive, metterà ancor più in risalto, partendo da motivazioni concrete e non da pure petizioni di principio, l'insufficienza dell'attuale contesto e della necessità di pervenire a profonde modifiche della natura e del contenuto politico del mo dello comunitario.

P A R T E   P R I M A

CAPITOLO I - QUADRO POLITICO-ISTITUZIONALE IN MATERIA DI ORGA -  
NIZZAZIONE REGIONALE A LIVELLO DEGLI STATI MEMBRI

1. L'idea di regione e di politica regionale

L'idea di regione, quale quadro di riferimento integrale per una moderna articolazione pluralistica della società, e di politica regionale, intesa come organica formulazione di obbiettivi economico-sociali coerentemente distribuiti in funzione della variabile spazio, hanno origine piuttosto recente.

Certo, quasi tutti i paesi attuano da tempo forme varie di intervento in favore di questa o quella zona. In prevalenza a carattere straordinario e sussidiario, esse, hanno anche raggiunto, talvolta, ragguardevoli livelli di organizzazione e d'importanza sia sul piano dell'acquisizione di una più ampia presa di coscienza teorica che di una più perfezionata esperienza operativa in materia d'azione regionale. (1)

E' mancata, tuttavia, e ancora si è in fase di ricerca e di precisazione, una concezione dello sviluppo regionale fondata su una approfondita conoscenza del modo in cui gli uomini e le cose si organizzano in strutture ed unità spaziali e su una sperimentata metodologia di intervento regionale.

Basti pensare che, nel campo della teoria economica, ancora nel 1949 uno studioso americano poteva affermare "è mia convinzione che dovremmo esplicitamente introdurre una dimensione spaziale nella nostra concezione della struttura economica" (2).

Anche per quanto riguarda l'idea di regione, il dibattito sia teorico che politico, ha radici pluridecennali nella storia di ciascun paese del mondo occidentale sia capitalistico che comunista (3).

Tuttavia, fino a poco tempo fa, la regione è stata prevalentemente sentita come un istituto giuridico di decentramento territoriale delle istituzioni statali e, pertanto, come strumento di lotta contro il centralismo giacobino degli Stati nazionali e condizione essenziale per la rivitalizzazione dei principi di autonomia e autogoverno locale (4).

Solo di recente, alle motivazioni di natura politico-istituzionale, si sono aggiunti nell'idea di regione valori e contenuti derivanti da istanze d'ordine economico e sociale. Concetti quali la città-regione, lo spazio economico regionale, i poli di sviluppo, la gerarchia urbana regionale, sono del tutto nuovi e la loro formulazione più sistematica risale per alcuni di essi agli anni trenta-quaranta (5), mentre altri sono addirittura ancor più recenti (6).

In questa più larga concezione, la regione tende ad assumere la natura di sistema di base dell'organizzazione territoriale della società moderna, e divenire la dimensione "comunitaria" a livello della quale si pongono e possono essere risolti, in prima istanza, i maggiori problemi della vita sociale (7); una "unità sociale" (8) caratterizzata da una propria coerenza interna e da una complessa struttura di interdipendenze economiche e sociali.

Ad essa pertanto si demandano compiti e finalità in materia di organizzazione territoriale dello sviluppo economico che travalicano l'ambito del semplice decentramento amministrativo e legislativo in modo da realizzare una più valida decentralizzazione del potere di decisione politica (9).

Lungi da noi il pensare che le Comunità Europee siano in grado di poter impostare, anche in parte, un tipo di politica regionale dai contenuti e dalle finalità suddetti.

Abbiamo voluto solo indicare quali dovrebbero essere in via di massima le linee di sviluppo cui tendere, anzitutto all'interno dei singoli Stati membri e, in futuro, al livello delle decisioni comunitarie.

Ora, è evidente che quest'ultime sono condizionate oltre che dal tipo di politica economica regionale attuata negli Stati membri - di cui si dirà nel capitolo successivo - anche dalle strutture che lentamente vengono a costituirsi nel campo dell'organizzazione regionale degli Stati nazionali. Anzi, essendo in questo settore le Comunità Europee sprovviste di ogni potere effettivo (10), il loro agire, così come le loro possibilità future, dipendono in maniera determinante dal tipo di istituzioni nazionali realizzate o in via di realizzazione.

## 2. Il caso italiano

Al di là di ogni considerazione sulla deplorabile mancata applicazione, dopo più di 20 anni di vita repubblicana, di un intero capitolo, il sesto, della Costituzione e del costante rinvio dell'attuazione dell'istituto regionale (il che indica quanto lontani ancora si sia dal possedere le condizioni indispensabili per la messa in opera di una politica regionale che vada nella direzione da noi tratteggiata), è importante rilevare che i Comitati regionali di programmazione economica (Comitati Pieraccini), istituiti con decreto ministeriale del 22 settembre 1964 in attesa che le regioni a statuto ordinario vedano la luce, seppur rappresentano un primo ma timido tentativo verso la regionalizzazione dei processi inerenti alla programmazione economica, non risolvono in realtà il problema dell'articolazione territoriale delle procedure e degli organismi di attuazione del programma.

Senza dubbio, essi rappresentano un fattore nuovo e di progresso rispetto ai precedenti tentativi di creazione di strumenti di pianificazione su scala regionale: le Commissioni regionali per i Piani territoriali di coordinamento (previsti dall'art. 5 della legge urbanistica del '42 ed avviati in qualche regione a partire dal '52 per iniziativa del Ministero dei Lavori Pubblici) ed i Comitati Colombo istituiti più tardi presso le Camere di Commercio (11).

Tuttavia la loro composizione, che ha assunto chiari connotati corporativi, particolarmente eterogenea nell'estrazione e nella legittimazione dei componenti il Comitato (12), ne fa un organo incapace sia di assumere compiti, capacità tecniche e strumenti di organismo politico (quale sarebbe invece la Regione), sia di qualificarsi ed operare come organo prettamente o prevalentemente tecnico, perchè come tale non è stato concepito, nè potrebbe funzionare, non fosse altro che per il numero e l'estrazione dei suoi membri.

In realtà, essi non sono altro che degli interlocutori provvisori degli organi centrali sulla cui funzionalità ed efficacia pesano gravi e fondati dubbi.

Inoltre dato che nelle procedure che si intendono realizzare nell'articolazione territoriale delle varie fasi del programma risulta che le istanze regionali restano tagliate fuo

ri dalla fase della definizione degli obbiettivi generali di sviluppo, cioè dal momento politico, iniziale e decisivo, di determinazione delle scelte, così come dal momento tecnico successivo della loro verifica (13), i Comitati Pieraccini rispecchiano, in ultima analisi, un atteggiamento centralista di tipo nuovo caratterizzato, cioè, dal tentativo dell'amministrazione dello Stato di meglio razionalizzare il proprio funzionamento, adeguandolo al contesto articolato della società-moderna, nel quadro di un permanente controllo delle istanze e del comportamento dei vari centri di decisione.

### 3. Il caso francese

L'esperienza francese, certamente più avanzata di quella italiana sia sul piano degli strumenti tecnici (14) che della varietà degli organismi regionali messi in opera, presenta rilevanti punti di similitudine sul piano istituzionale e politico. Anzi, la tendenza al neo-centralismo emergente dal quadro di organizzazione regionale, risulta, in Francia, ancor più marcata che nel nostro Paese, particolarmente dopo la riforma amministrativa del marzo 1964.

Anteriormente al '64, l'articolazione regionale della programmazione economica si basava sui seguenti organi:

- 1) le 21 "circoscrizioni di azione regionale" (régions-programme), create con decreto del 28 marzo 1956 - successivamente modificato con i decreti del 7 gennaio 1959 e del 2 giugno 1960 - e delimitate, seguendo i confini dipartimentali, sulla base delle caratteristiche geografiche e storiche oltre che della struttura dell'occupazione e della popolazione dei 90 dipartimenti francesi. Ad esse ha fatto seguito, a partire dal 1960, un interessante processo di revisione delle circoscrizioni territoriali di una trentina di amministrazioni e servizi attinenti allo Stato si da armonizzarle al nuovo quadro amministrativo determinato dalle régions-programme.
- 2) i "Comitati regionali di espansione economica", istituiti con decreto dell'11 dicembre 1954 - modificato con decreto del 20 gennaio 1961 - allo scopo di permettere "l'adesione più larga possibile degli ambienti economici e sociali della regione" allo stabilimento e alla attuazione del piano regionale.

Composti da rappresentanti degli organismi professionali delle categorie produttive e delle organizzazioni sindacali, cui possono anche aggiungersi oltre ai rappresentanti locali, diverse personalità appartenenti agli ambienti universitari, agli istituti di credito, alle associazioni familiari, ecc., essi hanno la funzione di rappresentare ed esprimere gli interessi di parte privata.

L'espressione degli interessi pubblici, fino al 1964, erano invece affidati ad un altro organo territoriale, le "conferenze interdipartimentali" - istituite con decreto del 7 gennaio 1959. Composte dai prefetti dei dipartimenti della circoscrizione d'azione regionale e dall'ispettore generale dell'economia nazionale, presiedute da un "prefetto coordinatore", ad esse spettava lo studio e la coordinazione dei lavori di pianificazione regionale nel quadro della politica economica generale (15).

La riforma amministrativa del marzo 1964, lasciando immutato il numero delle régions-programme (16), modifica notevolmente l'ordinamento esistente.

Innanzitutto, viene creata la figura del prefetto regionale (rimpiazza il "prefetto coordinatore") al quale compete la responsabilità di "attuare la politica del governo relativamente allo sviluppo economico e al riassetto del territorio della propria circoscrizione". In particolare ad esso è demandata la preparazione delle prospettive economiche e sociali della regione, necessarie alla territorializzazione del piano di sviluppo nazionale, ed il controllo diretto della sua attuazione nell'ambito della regione. A tal fine gli è riconosciuto un ragguardevole potere di decisione in materia di investimenti d'interesse regionale.

Nelle sue funzioni è assistito da due organi collegiali:

- 1) la "conferenza amministrativa regionale" che sostituisce la precedente "conferenza interdipartimentale" conservandone tuttavia il carattere peculiarmente consultivo,
- 2) la "commissione di sviluppo economico regionale" che viene ad aggiungersi ai già esistenti "comitati di espansione". Questi, pur non scomparendo giuridicamente, si trovano de facto, in presenza del nuovo organo, completamente svuotati

di ogni potere e funzione. Composta per un terzo da membri delle assemblee locali, per la metà da rappresentanti delle categorie produttive e professionali e per il restante terzo da esperti e personalità designate dal primo ministro, la "commissione" ha una competenza puramente consultiva (formulazione di pareri) e dipende strettamente dal prefetto della regione per il suo funzionamento, ordine del giorno, pubblicità delle riunioni, ecc.

Da questa succinta esposizione appare evidente come la riforma del '64 si sia tradotta principalmente in una notevole estensione e rafforzamento dei poteri del prefetto regionale che assurge pertanto al ruolo di direttore assoluto dell'economia regionale.

Nessun controllo democratico è previsto: non esiste infatti, a livello regionale alcuna assemblea elettiva.

Tutta la riforma (17) ruota sul tentativo, peraltro riuscito, di dare una maggiore snellezza e prontezza di movimenti all'Esecutivo assicurando una maggiore autonomia agli organi statali periferici. La struttura istituzionale dell'inquadramento amministrativo permane notevolmente centralizzata, mentre si accentua il declino degli organi elettivi locali relegati ad un ruolo di secondo piano nei confronti degli organi rappresentativi del potere centrale.

Infine, prevale l'idea di regione come centro di osservazione e di raccolta dei dati di base, come strumento di razionalizzazione delle decisioni del potere centrale, come organo di coordinamento delle iniziative locali: della regione come istituto democratico e rappresentativo di decisione politica e strumento per una gestione moderna e articolata dell'amministrazione statale e del potere politico, nemmeno l'ombra.

\* \* \*

Come non pensare e temere che le tendenze rilevate non incidano negativamente fin d'ora e ancor più in futuro sui contenuti e le istanze di progresso democratico insite in una politica regionale europea, ammesso - come sfortunatamente non è il caso - che le autorità comunitarie tentino di muoversi verso una concezione avanzata dell'Organizzazione regionale della nuova società europea?



## CAPITOLO II - QUADRO DI SVILUPPO E SISTEMAZIONE REGIONALE DEL TERRITORIO COMUNITARIO

### 1. La disintegrazione territoriale dell'area comunitaria.

Nove anni di Mercato Comune hanno dimostrato quanto poco corrispondente al vero si sia rivelata la tesi, fondata sulla teoria neo-classica del commercio internazionale, dello sviluppo armonioso ed equilibrato delle diverse parti del territorio comunitario, in ragione della semplice liberalizzazione dei mercati e della spontanea ricerca della più conveniente utilizzazione dei fattori produttivi (18).

#### 1.1. regioni "forti" e regioni "deboli"

In realtà, gli squilibri nei livelli di reddito e di sviluppo fra le varie regioni della Comunità Economica Europea non solo non hanno accennato a diminuire, ma appaiono, al contrario, essersi accentuati e, nonostante le politiche dei singoli Stati membri in favore delle regioni meno favorite, manifestano una chiara tendenza all'aggravamento (19).

Il Mercato Comune ha, in sostanza, favorito il potenziamento ed il rinnovamento delle regioni più dinamiche, di tradizionale industrializzazione, che hanno saputo e potuto trarre le massime opportunità dall'allargamento del mercato, dall'aumentato grado di concorrenza e dal progresso tecnico e industriale connesso ai profondi mutamenti di struttura richiesti dalla nuova dimensione del mercato. Risultati diversi, invece, si sono avuti per le regioni sottosviluppate che hanno accusato, proprio in conseguenza dell'intensificazione della concorrenza fra le imprese, notevoli difficoltà di adattamento, accompagnate da una più ridotta capacità competitiva.

Per esse, la creazione di un mercato più ampio non si è dimostrato suscettibile di offrire, almeno per il momento, buone prospettive alla piccola industria (20); ha accentuato, anzi, le deficienze strutturali dell'attività agricola, tipica di dette regioni, e provocato, infine, fenomeni di interferenza reciproca fra mercati locali.

Si è assistito nel corso degli ultimi anni a rilevanti fenomeni di "diffusione" territoriale dello sviluppo economico dalle zone tradizionalmente "forti" d'Europa (bacino della

Ruhr, regione parigina, Ranstad olandese, nord-ovest italiano) verso zone di minore livello economico e sociale. Ma tali fenomeni hanno di prevalenza interessato le regioni adiacenti (21) e solo marginalmente hanno toccato le zone di più basso sviluppo, quali il Mezzogiorno italiano, l'Ovest e il Sud-Ovest francesi, il Nord-Est olandese.

In queste zone, eccezion fatta per alcuni isolati fenomeni di industrializzazione (ad esempio, dell'area Gela-Ragusa in Sicilia, Taranto-Bari nelle Puglie, Salerno in Campania, Toulouse e Pau-Lacq in Francia) che lasciano tuttora in sospeso il problema di un loro organico sviluppo economico e sociale, si sono avuti solo fenomeni di pre-industrializzazione che, in quanto tali, sono destinati a perdere significato e valore se ad essi non farà seguito una energica politica di rilevamento regionale.

Non è possibile fornire, a conferma di quanto detto, dati precisi ed aggiornati sui livelli di reddito e sui tassi di sviluppo delle singole regioni della Comunità. Mancano, infatti, adeguate statistiche ventilate a livello regionale. Là dove esistono per i singoli Stati membri esse sono scarsamente comparabili al livello europeo. Tuttavia, indicazioni di qualche rilievo possono essere tratte da alcuni studi effettuati sull'argomento nel corso di questi ultimi anni.

Da essi risulta che se nel 1955 il rapporto, in termini di reddito prodotto, tra la regione più povera e quella più ricca era a livello europeo di 1 a 7 (all'interno degli Stati che registrano, tuttora, le più forti disparità regionali, tale rapporto era invece di 1 a 4) (22), la situazione al 1962 non era per niente migliorata, essendo ancora il rapporto, in termini di reddito pro-capite, al livello del periodo precedente (23).

Non è qui la sede per risalire ad un'analisi approfondita delle cause che hanno determinato tale stato di cose. Brevemente si può dire che la regola "i capitali sono attratti dai capitali" ha continuato a determinare i processi di localizzazione delle attività produttive secondo un processo causale circolare, tale che le regioni ricche diventano sempre più ricche, quelle povere relativamente sempre più povere (24).

Ciò perchè, in primo luogo, esistono nell'economia moderna importanti settori di finanziamento chiusi nei quali il

risparmio tende a reinvestirsi sul posto abbandonando raramente la branca di origine e il gruppo di branche corrispondenti. Nel corso di questi anni le mobilità interne non hanno fatto che intensificarsi ed appare ormai evidente che "non c'è ragione alcuna di sperare che il capitale abbandoni automaticamente le regioni industrializzate per dirigersi verso le regioni insufficientemente sviluppate, se non vengono prese delle misure positive per incoraggiarne il dislocamento" (25).

Al motivo anzidetto va aggiunto il ruolo svolto dal potere di polarizzazione non solo economica, ma anche urbana, tecnico-scientifica e culturale, dei centri e delle zone più progredite (26). Si è avuto così, accanto a forze d'inerzia interna regionale (27), un insieme di forze di attrazione all'esterno, ora facilmente individuabili e misurabili ora più genericamente definibili e pertanto meno controllabili, che hanno inciso negativamente sui tentativi spontanei o voluti di deconcentrazione e riequilibrio industriale ed umano.

Infine, nell'ambito della CEE, la tendenza all'accenramento della ricchezza, nel significato più esteso del termine, è stata, da un lato, favorita dalla prevalente interpretazione libero-scambista che ha caratterizzato i nove anni di realizzazione del Mercato Comune e, dall'altro, non ha trovato al livello dei singoli stati membri una seria opposizione da parte delle autorità pubbliche le quali, come vedremo più ampiamente in seguito, solo di recente hanno iniziato, e non senza notevoli limiti, a formulare una organica politica di intervento in materia di organizzazione territoriale dell'insediamento umano e materiale.

## 1.2. altre regioni "problema"

Accanto ai problemi sollevati dall'esistenza di regioni relativamente sempre più povere e caratterizzate dal prevalere dell'attività agricola a basso tasso di produttività, da una consistente disoccupazione, dal progressivo deterioramento della struttura per classi di età della popolazione, dalla povertà di dotazione in infrastrutture economiche, sociali e culturali, da condizioni di lavoro fortemente disagiate, da una struttura urbana insufficiente (28), l'Europa dei Sei offre fenomeni di problematica regionale di altra natura ed importanza che se non raggiungono la gravità dei primi, tuttavia sono fonte di notevoli

li inconvenienti sul piano umano e sociale oltre che economico propriamente detto.

Lasciando da parte l'analisi delle zone contraddistinte da eccessivo accentramento industriale ed umano, sulle cui conseguenze negative per le stesse e l'insieme del sistema, esiste ormai una abbondante letteratura economica e politica (29), nonché delle zone di vecchia industrializzazione, caratterizzate dal deterioramento e sclerotizzazione delle strutture demografiche ed economiche (30), e delle zone di montagna per le quali più che di programmi regionali si tratta di formulare specifici piani di intervento nel quadro di una programmazione regionale globale, soffermeremo la nostra attenzione su due tipi di regioni "problema", l'uno dei quali legato contestualmente alla creazione del Mercato Comune.

Si tratta, cioè, delle regioni situate alla frontiera comune degli Stati membri, che nel corso di questo secolo hanno visto dissolversi, a causa del rafforzamento della divisione politica, la loro naturale integrità regionale ed economica. È il caso del Limburgo, del sud-est belga, dell'Eiffel-Hünseruck e di tutta la fascia carbosiderurgica lungo i confini del Belgio lussemburghese, della Germania Occidentale, della Francia orientale (31).

La graduale scomparsa delle frontiere economiche, facendo loro assumere una posizione geograficamente centrale, dovrebbe ora aprire notevoli prospettive di ripresa. Esse, peraltro, dipenderanno dalla messa in opera di organici programmi di intervento elaborati a livello comunitario, soprattutto in materia di infrastrutture di comunicazioni e di trasporto, sulla base di una stretta collaborazione interregionale travalicante le stesse strutture amministrative nazionali (32).

Il secondo tipo di regioni è rappresentato dalle regioni di frontiera dell'Est tedesco e dell'Est italiano la cui unità territoriale, in questo caso, è stata spezzata dalle frontiere intervenute in seguito alla II<sup>a</sup> guerra mondiale. La rottura della loro tradizionale interdipendenza economica, con la perdita dei naturali mercati di consumo e di approvvigionamento, ne ha causato il rapido deperimento economico ed umano obbligando a difficoltosi processi di riadattamento e di trasformazione strutturale che l'ingente emorragia di popolazione all'esterno non ha fatto che appesantire.

### 1.3. Lo squilibrio fra città e campagna

In una analisi dei problemi regionali che non voglia limitarsi all'aspetto esclusivamente produttivo della distribuzione territoriale delle attività, particolare rilievo merita l'accenno ai problemi connessi al rapporto tra società rurale e società urbana profondamente modificatosi nel corso degli ultimi decenni.

Non ci soffermeremo lungamente sulle cause che hanno condotto all'attuale e preoccupante squilibrio fra città e campagna, caratterizzato, com'è noto, dalla progressiva e rapida formazione di grandi e mostruose agglomerazioni urbane alimentate dal graduale ed intenso spopolamento delle campagne (33).

Oggi la situazione è tale che se le grandi città devono affrontare, a causa delle loro smisurate dimensioni, problemi non indifferenti di funzionamento e lottare contro squilibri e strozzature interne alla vita comunitaria, ben più profonde sono le modifiche intervenute nella società rurale la quale ha subito si può dire, un lento processo di decomposizione strutturale e, addirittura, perso la capacità di offrire un ambiente naturale di vita adeguato alle esigenze dell'individuo d'oggi.

Una politica regionale che essenzialmente deve mirare, a nostro modesto avviso, a organizzare nel modo più efficace e più soddisfacente ai bisogni dei singoli e delle collettività la distribuzione delle attività umane attraverso lo spazio, non può non preoccuparsi della correzione su di un piano coerente e funzionante dello squilibrio anzidetto.

La vita urbana e la vita rurale non sono infatti contraddittorie e destinate a sostituirsi l'una all'altra. Anzi, oltre a perdere progressivamente una certa rigidità nei loro caratteri propri, per cui assistiamo ad una progressiva diffusione nei due ambienti, fino a poco tempo fa nettamente contrapposti, degli stessi modelli di vita e di comportamento, esse appaiono al contrario affatto complementari.

Non a caso, tra l'altro, questa complementarietà che pur nei suoi limiti è stata, in una certa misura, realizzata nelle zone di più elevata industrializzazione e urbanizzazione (un'eccezione di particolare significato è rappresentata tutta via dalla regione parigina) non ha trovato alcuna sana espressione nelle zone di minore sviluppo economico e sociale della

Comunità europea, nelle quali l'esodo rurale si è tradotto in un fragile e artificioso aumento della popolazione urbana senza che ad esso abbia corrisposto un reale potenziamento delle attività non agricole e un equilibrato sistema di centri urbani funzionalmente gerarchizzati (34).

Rianimare l'entroterra rurale nel quadro di uno sviluppo armonioso degli spazi regionali, evitando che questo avvenga sulla base di una generalizzata ed indistinta decentralizzazione industriale attraverso "la moltiplicazione delle piccole industrie proporzionate al livello locale" (35), anziché sulla base di una ristrutturazione dei metodi di produzione e commercializzazione agricola e di industrie funzionalmente collegate nell'ambito di programmi per aree sub-regionali di sviluppo, cui istituzionalmente facciano risponderne nuove comunità locali organizzate ad un livello ottimale di governo e di funzionamento, diventa di conseguenza un problema interessante da vicino le regioni sottosviluppate della Comunità.

In questo quadro, un'importanza altrettanto pregiudiziale viene ad assumere l'insieme delle infrastrutture non solo tecniche ed economiche ma anche socio-culturali, come quelle dell'insegnamento, dell'educazione popolare, dello sport, del tempo libero, dei centri di iniziativa culturale e di ricerca, da realizzare secondo tecniche appropriate a livello intercomunale e suscettibili di permettere una piena ed efficace utilizzazione delle installazioni.

Infatti è oramai coscienza comune che non è possibile rivitalizzare gli spazi regionali sottosviluppati sulla base esclusiva di un'invasione voluta o spontanea di capitali e di tecniche produttive. L'elemento uomo e la sua valorizzazione sul piano individuale e collettivo si dimostra, in ultima analisi, quello determinante. Uomini, in sostanza, che non solo sanno e possono produrre ma che sanno anche organizzare, che possono risolvere in maniera autonoma i propri problemi e contribuire allo sviluppo della comunità sopraregionale sul piano tecnico e scientifico, sono altrettanto necessari ed indispensabili allo sviluppo delle regioni povere d'Europa quanto la presenza di una massa imponente di capitali nei settori più avanzati della tecnologia moderna.

Al fine di renderci maggiormente conto dei fattori tendenti in Europa a un superamento o, al contrario, a un rafforzamento dell'attuale disintegrazione territoriale dell'area comunitaria, analizzeremo, ora, seppure brevemente:

- a) le tendenze manifeste nell'ambito della CEE nei processi localizzativi di tre fra i settori di punta dell'economia contemporanea (siderurgia, petrolchimica e meccanica) e
- b) in quali regioni del Mercato Comune si localizzano di preferenza gli investimenti americani in Europa.

## 2. Recenti tendenze nella localizzazione delle industrie "motrici" nell'ambito del Mercato Comune.

### 2.1. siderurgia

V'è stato un periodo in cui, in conseguenza della sopravvenuta tendenza alla localizzazione costiera dei complessi siderurgici, si è sperato che finalmente si stessero per realizzare favorevoli occasioni di crescita economica nelle regioni meno progredite d'Europa.

In collegamento alla siderurgia continentale, di antico stabilimento nelle zone sviluppate dell'Europa centro-occidentale, la siderurgia costiera aveva aperto, particolarmente nelle regioni dell'ovest e del sud-ovest francese e del Mezzogiorno italiano, rilevanti prospettive di sviluppo e suscitato legittime attese nella localizzazione di altre attività produttive, necessarie ad assicurare il superamento di quella soglia di sottosviluppo strutturale che risulta ormai essere il problema chiave della politica di industrializzazione e di sviluppo regionale.

Fatti molto recenti stanno però ad indicare che è in corso una tendenza al rafforzamento della siderurgia continentale e ad una ripresa del processo di concentrazione dei nuovi investimenti siderurgici nelle aree della cosiddetta Europa "lota-  
ringica" (36). Ciò, nonostante che la localizzazione dell'industria siderurgica, restando ancora largamente orientata dalle materie prime (costi di trasporto del carbone e del minerale di ferro), appaia economicamente conveniente sia nei pressi delle

miniere (siderurgia continentale), sia in vicinanza del mare, nel caso in cui si debba ricorrere all'importazione delle materie prime (siderurgia costiera).

In realtà, vuoi per la crisi di ristrutturazione che ha colpito il settore carbosiderurgico e che pone problemi non indifferenti di conversione degli impianti, resa a sua volta sempre più necessaria dalla rapida evoluzione del progresso tecnologico, vuoi per motivi di politica economica generale, gli sforzi delle autorità pubbliche e delle categorie imprenditoriali si concentrano di nuovo maggiormente nelle zone dove la siderurgia è di antica data e dove il rinnovamento degli impianti appare più grave ed impellente.

Dai dati in nostro possesso sulle spese di investimenti nell'industria siderurgica, che continuano peraltro a diminuire nonostante si sia assistito nel settore nel 1964 ad una ripresa della produzione e ad un certo miglioramento temporaneo delle entrate (37), risulta, infatti, che in Francia dal 10,7% del volume d'investimenti nell'area comunitaria nel 1963/64 (media) (51,3% del volume nazionale), la quota spettante alle regioni dell'Est è salita al 15,3% nel 1965 (previsioni - 68,2% del volume nazionale), e che in Germania, la Renania - Nord Westfalia passa da quota 19,5% degli investimenti comunitari nel 1963/64 (65,1% del volume nazionale) al 25,7% nel 1965 (73,3%).

Da sole, le due regioni continentali, mentre nel 1963/64 raccoglievano il 30,2% delle spese di investimenti, secondo le previsioni del 1965, passano a quota 40,1% (38).

L'Italia, unico paese in cui non si sono registrate flessioni nel volume di investimenti essendo stati proseguiti nel 1964/65 gli sforzi eccezionali intrapresi a partire dal 1959, rappresenta invece un'eccezione: la parte più cospicua degli investimenti continua ad essere appannaggio delle regioni costiere; un'eccezione, peraltro, che dimostra, pur nella diversità delle situazioni, quanto appaia non necessariamente giustificata la tendenza anzidotta.

Infatti se, in aggiunta ai problemi di conversione, i quali se fossero visti nel quadro del Mercato Comune porterebbero di per sé ad una politica diversa dall'attuale (39), una delle ragioni al rafforzamento della siderurgia continentale è quel



la di avere a disposizione un vasto mercato di consumo locale , non è chi non veda come l'impianto di complessi siderurgici nelle regioni periferiche, nel quadro di una politica più ampia di industrializzazione delle stesse, potrebbe assicurare, là dove oggi manca, la desiderata capacità di consumo. È il caso, per fare un esempio fra i tanti, della regione dell'Aquitania, una delle regioni più sottosviluppate della Francia, dove la realizzazione di un complesso siderurgico sullo sbocco della Gironda appare del tutto conveniente, sia nella prospettiva dello sviluppo della regione che in quella del rinnovamento del settore siderurgico francese (40), ma che per ragioni non del tutto giustificate è attesa invano da anni.

## 2.2. petrolchimica

Anche in questo caso, notizie recenti confermano una inversione di tendenza nei criteri di localizzazione delle raffinerie, fino ad ieri ubicate in massima parte lungo le coste ed ora in aumento nell'entroterra continentale.

Avendo riferimento ai soli paesi della CEE risulta che su di una ventina di nuovi impianti, metà progettati e metà in costruzione, 1/4 sono costieri mentre gli altri 3/4 sono continentali. Eguale ripartizione territoriale si ha relativamente agli ampliamenti, di cui una dozzina sono in corso e dieci in progetto. In generale, su 23 nuovi impianti ed ampliamenti in costruzione, 11 sono costieri e 12 continentali, mentre su 16 progetti (sia di impianti che di ampliamenti) 7 riguardano localizzazioni costiere o paracostiere e 9 localizzazioni continentali (41).

Se si tiene conto che non tutte le localizzazioni costiere (è il caso di quelle olandesi, belghe e di buon numero di quelle italiane) sono localizzate nelle regioni povere d'Europa, la tendenza anzidetta appare ancora più densa di ripercussioni negative per il futuro di quest'ultime, visto che su questo tipo di industrie motrici si basano in massima parte le speranze e i piani di sviluppo delle regioni meno favorite dell'Europa comunitaria.

In favore della concentrazione delle nuove raffinerie nelle zone di antica industrializzazione intervengono, in primo luogo, le favorevoli condizioni offerte dall'infittirsi della

rete degli oleodotti continentali, il cui numero è rapidamente cresciuto negli ultimi anni (42). Essi permettono, infatti, di approvvigionare con bassi tassi nei costi di trasporto della materia prima, i centri di produzione continentale.

In secondo luogo, i mutamenti intervenuti nella geografia degli approvvigionamenti, che hanno visto espandere negli ultimi anni la quantità di prodotto importato dai paesi dell'Africa settentrionale (Libia, Algeria, Egitto), hanno reso poco oneroso il trasporto del greggio via mare, con preseguimento per via oleodotto, fino alle zone dell'interno europeo.

Ciò tuttavia, non sembra che i vantaggi offerti dalla localizzazione costiera siano nel frattempo venuti meno. Non si capisce infatti perchè gli oleodotti debbano essere adibiti solo al trasporto del greggio e non invece anche al trasporto del prodotto eventualmente già elaborato nelle raffinerie costiere; nè perchè, se, come nel caso della siderurgia, il criterio di discriminazione tra localizzazione costiera e localizzazione continentale sia ancora l'ampiezza dei consumi che condiziona, a sua volta, l'economicità delle dimensioni aziendali, una politica di riequilibrio geografico dell'economia europea debba aspettare l'incremento dei consumi delle aree periferiche a che vi si giustifichi l'impianto di nuove raffinerie. Essa può puntare invece, come giustamente scrive Muscarà, su "una politica di trasformazione del greggio, che nel caso degli impianti costieri nelle regioni periferiche integri lo scarso assorbimento del mercato di consumo locale:

- a) con l'esportazione di prodotti petroliferi via mare in paesi la cui capacità di raffinazione sia inferiore al fabbisogno di energia;
- b) con l'esportazione dei prodotti destinati ai bunkeraggi per le navi nazionali ed internazionali di linea e tramps;
- c) con la utilizzazione dei prodotti petroliferi in industrie petrolchimiche (da ubicarsi nei pressi delle stesse raffinerie)..." (43).

### 2.3. meccanica

In questo settore, infine, senza dubbio il più importante nel complesso delle industrie di trasformazione, la tendenza alla permanente localizzazione nei grandi centri industria

li europei ci viene confermata da una ricerca da noi effettuata relativamente al 1964 sulla distribuzione per regione dei nuovi investimenti meccanici nel Mercato Comune (44).

I dati che seguono non concernono tutti i possibili tipi di investimento ma soltanto le nuove operazioni aventi come oggetto la creazione di filiali industriali o di nuove società a vocazione industriale da un lato, e la creazione di filiali commerciali, di nuove società a vocazione commerciale e di uffici vendita e rappresentanza dall'altro.

Esulano, quindi, dalla presente indagine tutte le operazioni di reinvestimento, gli aumenti di capitale di filiali o società già esistenti, le operazioni di portafoglio e gli accordi industriali e commerciali. Questi tipi di operazione hanno, infatti, ai fini del nostro studio, una rilevanza del tutto modesta.

Relativamente al primo tipo di operazioni, la tabella 1 mostra innanzitutto di quale entità sia la sproporzione fra regioni sviluppate e regioni sottosviluppate nel loro rispettivo grado di "preferibilità degli operatori economici.

Su 93 operazioni, infatti, solo 4 si sono indirizzate verso le "regioni sottosviluppate", 8 nelle regioni di medio sviluppo e ben 81 nelle regioni più industrializzate d'Europa (45). Non solo, ma se si guarda alle operazioni di maggior peso ed importanza (con capitale superiore, ad esempio, ad 100 milioni di lire) su 18 operazioni implicanti tale valore d'investimento, una soltanto si è localizzata nelle regioni sottosviluppate, 14 nelle regioni più favorite (4 a Bruxelles, 1 a Liegi, 3 nella Ruhr, 1 nel Baden, 1 a Genova, e 4 nel Randstad olandese) e le restanti 3 in regioni mediamente sviluppate (1 a Digione, 1 a Latina, 1 a Riegel in Germania).

La sproporzione è ancor più marcata, oltre che di più evidente significato, se si prende in esame la ripartizione regionale del volume degli investimenti relativo alle operazioni di cui le fonti consultate segnalano anche il valore d'investimento. In questo caso - tabella 2 - su un totale di 18.033 milioni di lire la quota relativa alle regioni sviluppate è di 16.580 milioni, pari al 92%, mentre quella delle regioni sottosviluppate raggiunge appena i 662 milioni, cioè 3,4% del totale.

TABELLA 1

Distribuzione per classi di regioni dei nuovi investimenti effettuati nel MEC nel settore meccanico. 1964 - Creazione di filiali industriali e di nuove società a vocazione industriale.

	NUMERO DELLE OPERAZIONI												TOTALE
	Capitale superiore ai 100 milioni di lire			Capitale inferiore ai 100 milioni di lire			Capitale non precisato			T O T A L E			
	RS	RMS	RSS	RS	RMS	RSS	RS	RMS	RSS	RS	RMS	RSS	
BELGIO-LUX	5	-	1	9	1	1	2	-	-	16	1	2	19
FRANCIA	-	1	-	17	-	1	3	1	-	20	2	1	23
GERMANIA	4	1	-	14	1	-	4	-	-	22	2	-	24
ITALIA	1	1	-	8	1	-	1	-	-	10	2	-	12
PAESI BASSI	4	-	-	7	1	1	2	-	-	13	1	1	15
CEE	14	3	1	55	4	3	12	1	-	81	8	4	93
TOTALE	18			62			13			93			

RS = regioni sviluppate

RMS = regioni mediamente sviluppate

RSS = regioni sottosviluppate

T A B E L L A 2

Distribuzione per classi di regioni dei nuovi investimenti (valori assoluti e percentuali) effettuati nel MEC nel settore meccanico. 1964: Creazione di filiali industriali e di nuove società a vocazione industriale.

(in milioni di lire)

	BELGIO - LUX		FRANCIA		ITALIA		PAESI BASSI		GERMANIA		C.E.E.	
		%		%		%		%		%		%
RS	2.664	80,5	430	75,3	329	44,5	6.223	98,6	6.934	97,6	16.580	92,0
RMS	36	1,1	128	22,4	410	55,5	86	1,4	171	2,4	831	4,6
RSS	609	18,4	13	2,3	-	-	-	-	-	-	622	3,4
TOTALE	3.309	100,0	571	100,0	739	100,0	6.309	100,0	7.105	100,0	18.033	100,0

Lo svantaggio delle regioni sottosviluppate appare ancor più netto nel caso di operazioni aventi come oggetto la creazione di filiali commerciali, di nuove società a vocazione commerciale, di uffici vendita e rappresentanza (tabella 3).

Non una operazione ha avuto luogo nelle regioni sottosviluppate e, ad eccezione di tre operazioni localizzatesi nelle regioni mediamente sviluppate, il resto - 119 su 120 - (in termini di volume d'investimento, il 99,4% del totale) si è indirizzato verso le regioni di più elevato sviluppo.

In verità, questo non deve stupire. Stante le caratteristiche dell'era industriale in cui viviamo (elevato tasso di sviluppo tecnologico, produzione di serie, accentuata specializzazione delle attività produttive, notevole intensità delle relazioni interindustriali, verticalizzazione della struttura produttiva delle industrie di trasformazione) quest'ultime sono portate a localizzarsi là dove esiste un vasto "milieu" industriale.

Un imprenditore che agisca nel settore delle industrie di trasformazione (industrie, cioè, ad ampio mercato) e che sia specializzato nella produzione di una o più lavorazioni principali, ricorrendo per il resto a "sous-traitants" o ad altri imprenditori fornitori di inputs, ha bisogno, infatti, per operare competitivamente, di avere in prossimità tutte le attività complementari "ausiliarie" e "sussidiarie", e di essere vicino a adeguati depositi presso distributori di prodotti commerciali e standardizzati costituenti inputs nei suoi processi produttivi.

E' naturale, quindi, ch'egli sia spinto a localizzarsi nelle zone di forte concentrazione economica dove può trovare:

- un completo ed efficiente sistema infrastrutturale,
- un vasto mercato "locale" di prodotti,
- un mercato integrato della manodopera,
- un complesso sistema di interrelazioni industriali,

quell'insieme cioè di "economie di agglomerazione" (46) cui si attribuisca un ruolo determinante nel gioco delle scelte imprenditoriali.

TABELLA 3

Distribuzione per classi di regioni dei nuovi investimenti effettuati nel MEC nel settore meccanico. 1964. Creazione di filiali commerciali, di nuove società a vocazione commerciale, di uffici vendita e rappresentanza.

	NUMERO DELLE OPERAZIONI												TOTALE
	capitale superiore a 100 milioni di lire			Capitale inferiore a 100 milioni di lire			Capitale non precisato			T O T A L E			
	RS	RMS	RSS	RS	RMS	RSS	RS	RMS	RSS	RS	RMS	RSS	
BELGIO-LUX	-	-	-	15	-	-	3	-	-	18	-	-	18
FRANCIA	2	-	-	31	-	-	2	-	-	35	-	-	35
GERMANIA	-	-	-	29	3	-	6	-	-	35	3	-	38
ITALIA	1	-	-	12	-	-	3	-	-	16	-	-	16
PAESI BASSI	2	-	-	12	-	-	1	-	-	15	-	-	15
C.E.E.	5	-	-	99	3	-	15	-	-	119	3	-	122
TOTALE	5			102			15			122			

Esse, tuttavia, non giustificano, a nostro modesto av  
vio, necessariamente e sempre la localizzazione di un'industria  
di trasformazione (in questo caso, meccanica) nelle regioni  
"forti".

Volendo limitarci solo a due considerazioni (il tema  
delle relazioni interindustriali e della sua importanza in ordi  
ne allo sviluppo economico è ancora un campo largamente ine -  
splorato), per quanto riguarda la condizione del mercato "loca-  
le" - cui si contrappone l'inconveniente del mercato limitato e  
sistente nelle regioni insufficientemente sviluppate - si può  
far notare che nelle regioni altamente industrializzate parte  
della produzione finale è in realtà destinata a mercati "ester-  
ni".

In secondo luogo, anche l'enfasi posta sui vantaggi  
offerti dal mercato di manodopera specializzata e di tecnici e-  
sistenti nelle regioni più sviluppate, in pratica si dimostra  
meno consistente perchè :

- a) la disponibilità di tale manodopera è molto relativa in re-  
gioni in espansione dove prevale il pieno impiego e dove si  
manifestano evidenti operazioni di mercato nero del lavoro,
- b) è un fatto che anche nelle grandi concentrazioni, allorchè  
si debba attuare un nuovo grande stabilimento, non tutti gli  
organici sono reclutabili direttamente e localmente, e anche  
qui si deve ricorrere in entità considerevole a corsi di ad-  
destramento e perfezionamento.

Nulla osta, pertanto, che la meccanica, con le sue in-  
portanti branche dell'automobile, della meccanica di precisio -  
ne, della meccanica per strumenti, possa essere localizzata an-  
che in misura rilevante nelle regioni sottosviluppate della Co-  
munità (47).

L'importante è che questo avvenga secondo un piano or-  
ganico di sviluppo in cui si creino e si realizzino tutte quel-  
le condizioni iniziali di "agglomerazione" e di "concentrazio -  
ne" che sono considerate dagli imprenditori come un "préalable"  
per l'eventuale loro localizzazione nelle regioni meno favori -  
te.

A questo riguardo sorprende e preoccupa l'atteggiamen-  
to del governo italiano che dopo aver affidato alle autorità co



munitarie il compito di elaborare il progetto per il polo di sviluppo Bari-Taranto che, pur nei suoi limiti, realizza espressamente la necessità di uno sforzo organico nell'industria meccanica, e dopo averlo approvato nel dicembre del '65 allorchè la Commissione della CEE aveva portato a termine l'incarico assunto, sembra ora essersi dimenticato dell'esistenza di tale progetto. Nonostante che una nota inviata dalla Commissione della CEE al governo italiano nel mese di ottobre 1965 sia nel frattempo intervenuta per sollecitarlo a predisporre gli interventi pubblici che si ritengono necessari per dar vita al polo pugliese e ad accelerare i tempi di esecuzione del progetto, nessuna risposta è ancora pervenuta agli uffici di Bruxelles e sembra che il progetto in questione sia destinato ad infognarsi in difficoltà di tutt'altro genere di quelle che legittimamente si sarebbe potuto preventivare ed ammettere.

### 3. Localizzazione degli investimenti americani nelle regioni del Mercato Comune.

È noto che gli investimenti americani nel Mercato Comune, per quanto siano ancora quantitativamente una cifra modesta rispetto al volume globale di investimenti effettuati nella area comunitaria (nel 1964 rappresentavano il 6,3%), assumono un'importanza del tutto rilevante sul piano qualitativo.

Essi, infatti, si concentrano di prevalenza - tabella 4 - nei settori più dinamici di attività economica, dove possono trarre i maggiori profitti dal loro vantaggio tecnico. Di conseguenza, la presenza di società americane appare, ormai, in molti settori dell'economia europea, e precisamente in quelli decisivi per il suo futuro sviluppo, notevole se non condizionale.

Indipendentemente da ogni considerazione di carattere politico che tale situazione comporta - una vasta quota di potere economico decisionale sta subendo un processo di trasferimento da gruppi europei a gruppi americani - ci è sembrato utile, ai fini del presente rapporto, vedere in quali regioni del Mercato Comune si localizzano maggiormente gli investimenti americani diventando per esse un fattore addizionale, fra i non minori, di progresso economico e sociale, contribuendo così a determinare, a lungo periodo, i processi di sistemazione regionale del territorio comunitario.

T A B E L L A 4

Numero delle operazioni realizzate in Europa dalle società americane tra il 1958 e il 1966

	Belgio - Lussem- burgo	Francia	Germania	Italia	Paesi Bassi	C.E.E.
Chimica .....	199	99	99	99	74	486
Petrolio.....	26	25	38	26	18	133
Tessili e abbigliam...	31	24	25	21	24	125
Macchine non elett....	76	98	81	69	43	367
Prodotti alim., tabacco	22	34	34	29	23	142
Carta.....	15	24	16	13	5	73
Macchine per ufficio..	8	15	18	5	7	53
Materiale da trasporto	22	45	15	24	12	118
Macchinario pesante...	16	22	11	9	7	65
Macch. elettroniche e elettriche.....	56	96	73	79	42	346
Metalli e prodotti me- tallurgici.....	47	35	51	37	21	191
Strumenti di precisio- ne	11	21	36	18	22	108
Prodotti domestici....	5	20	14	11	4	54
Caucciù.....	9	14	7	13	4	47
Vetro.....	7	2	5	8	3	25
Ricerca e sviluppo....	18	29	13	11	16	87
Altre industrie.....	26	25	30	16	10	107
Servizi.....	77	87	55	44	30	293
TOTALE.....	587	715	621	532	365	2.820

Fonte. Chase Manhattan Bank.

Si indirizzano essi prevalentemente nelle regioni più industrializzate d'Europa o assistiamo, come farebbe presumere l'esistenza conclamata da parte dei governi nazionali di una loro politica "regionale" in materia di regolamentazione degli investimenti stranieri, ad una loro qualificata localizzazione nelle regioni di più basso sviluppo economico?

Una seconda ricerca da noi compiuta su varie fonti di documentazione economica (48) sta ad indicare che anche in questo caso la preferenza degli operatori economici a localizzarsi nelle zone di più alta concentrazione industriale ed urbana non cessa di essere la regola dominante.

Come risulta dalla tabella 5, su un totale di 357 operazioni di investimento da noi registrate (49) l'86,5% ha avuto come destinazione le regioni di più elevato grado di sviluppo, mentre il 4,5% soltanto si è localizzato nelle regioni "povere" d'Europa. Il restante 9,0%, infine, si è indirizzato verso le regioni di medio livello economico.

Come per la meccanica, anche in questo caso la forte sproporzione fra localizzazione nei due diversi gruppi di regioni (sviluppate e sottosviluppate) marca un ulteriore aggravamento se si guarda alla distribuzione del volume degli investimenti.

TABELLA 5

Operazioni effettuate da imprese americane nel Mercato Comune nel 1964. Ripartizione per classi di regioni.

	RS	RMS	RSS	Totale
Belgio-Lussem.	70	1	3	74
Francia	83	5	5	93
Germania	77	12	3	92
Italia	42	11	4	57
Paesi Bassi	37	3	1	41
CEE	309	32	16	357
Totale	357			

I dati seguenti (50) - tabella 6 - ci esentano da ogni commento:

TABELLA 6

Volume degli investimenti americani nel Mercato Comune nel 1964. Ripartizione per classi di regioni. (in milioni di lire)

Regioni sviluppate	54.476	93,4%
Regioni mediamente sviluppate	2.762	4,8%
Regioni sottosviluppate	788	2,8%
C E E	58.026	100,0%

Per avere un quadro più dettagliato e il più possibile significativo delle cifre globali su indicate, abbiamo suddiviso in due gruppi il numero delle operazioni compiute dalle imprese americane, a seconda che esse implicassero un valore di investimento superiore o inferiore ai 100 milioni di lire.

Risulta così che il 94,3% del volume relativo alle operazioni più importanti (con valore cioè superiore ai 100 milioni di lire) è appannaggio delle regioni più sviluppate mentre la quota registrata dalle regioni sottosviluppate è addirittura dell'1,3% pari, in valore assoluto, a 662 milioni di lire su un totale di 53.835 milioni.

Infine, se si passa alle operazioni soltanto progettate, su 40 progetti fra i più importanti di cui si dà notizia nelle fonti citate, 3/4 saranno effettuati nelle regioni industrializzate mentre il restante 1/4 si distribuirà in proporzione eguale fra le regioni mediamente sviluppate e le regioni sottosviluppate.

#### 4. La politica economica regionale dei governi nazionali

##### 4.1. considerazioni generali

Difronte alla situazione descritta e dovuta principalmente a tendenze "spontanee" delle forze economiche e produttive; sembra che i poteri pubblici dei Sei paesi non diano prova di una reale volontà di intervento a che sia favorito e promosso il processo opposto di deconcentrazione e di riequilibrio territoriale.

Particolarmente in Francia ed in Italia che, come si è già detto, accusano le più forti disparità regionali, al di là delle dichiarazioni e delle intenzioni di prammatica, si sta andando verso un lento e graduale intiepidimento della politica di sviluppo delle regioni povere, mentre vanno facendosi sempre più aperte le tendenze ad una politica di rafforzamento delle regioni più progredite.

Vi sono, certo, elementi di fatto che apparentemente giustificano tale inversione.

In primo luogo, la crisi congiunturale che ha colpito in questi ultimi anni l'economia comunitaria, ha condotto le autorità economiche e monetarie dei singoli governi ad intraprendere, in via prioritaria, azioni dirette ad incoraggiare la ripresa del sistema economico e a concentrare, quindi, i loro sforzi nei settori più importanti e nelle zone di maggiore capacità e potenzialità di sviluppo.

In secondo luogo, la graduale e progressiva liberalizzazione dei mercati, che ha avuto come conseguenza più immediata quella di intensificare la concorrenza fra le imprese (51), spinge gli operatori economici e le autorità governative a porsi anzitutto l'obiettivo di far fronte alla concorrenza intracomunitaria e di portare il sistema economico nazionale al livello dei paesi membri più sviluppati, puntando a tal fine sull'ulteriore potenziamento e sviluppo delle regioni più competitive.

Infine, il progresso tecnico e scientifico e il relativo aumento delle dimensioni ottimali delle imprese, unitamente allo stimolo e ai grossi problemi posti dalla concorrenza sul mercato europeo delle imprese americane, hanno favorito no

tevoli movimenti di concentrazione tecnica delle unità di produzione, che hanno toccato più duramente le imprese esistenti nelle regioni povere, la cui dimensione media è in genere minore di quella esistente a livello nazionale. Si che, nel quadro della razionalizzazione e dell'ammodernamento della struttura produttiva delle imprese più importanti, la loro posizione, il più delle volte marginale, ne ha giustificato la sparizione (52).

#### 4.2. Francia

In ragione di tutto questo, i pianificatori francesi, pur riconoscendo, dietro formulazioni che ne mascherano la gravità, che "il miglioramento della situazione dell'impiego industriale nelle tre regioni della Bretagna, Bassa Normandia, Paesi della Loira (n.b., tre delle regioni fra le meno sviluppate della Francia) non è possibile se i movimenti abbozzati alcuni anni orsono, e recentemente frenati in seguito al rallentamento degli investimenti produttivi, accusano ulteriori impedimenti" (53), affermano che gli obiettivi della politica regionale "sono influenzati dall'esigenza di competitività che caratterizza l'architettura del V Piano" (54). Il che vuol dire che per permettere all'economia francese d'essere competitiva sul mercato europeo e mondiale, bisogna anzitutto favorire lo sviluppo delle regioni motrici. Si legge, inoltre, nelle prime pagine del Piano, che "l'obiettivo fondamentale del Piano è di fissare su solide basi la capacità concorrenziale della nostra economia, al fine di preservarne l'indipendenza e di assicurarne l'espansione e l'equilibrio...." (55). Tale scopo è sufficiente a giustificare, agli occhi dei pianificatori francesi, il fatto che per gli anni 1966-70 "l'obiettivo delle infrastrutture collettive ha dovuto essere leggermente ridotto", anche se, come risulta dalla polemica che si è scatenata in Francia in questi ultimi mesi, ciò non porterà ad una diminuzione relativa degli investimenti in infrastrutture collettive nella regione parigina e nel nord-est francese.

#### 4.3. Italia

Anche nel nostro Paese, non pochi sono gli elementi e i fatti che stanno ad indicare una chiara inversione nella politica meridionalistica degli organi governativi e dei gruppi dirigenziali imprenditoriali e politici.

In primo luogo c'è da rilevare, non senza giustificata preoccupazione, il forte passo indietro compiuto rispetto alla "nota aggiuntiva" La Malfa del 1962 e al rapporto Saraceno del 1964, dal Piano Pieraccini e dal suo immediato precedente, il Piano Giolitti.

Mentre sia nella nota La Malfa che nel rapporto Saraceno il problema dell'eliminazione a tempo breve (56) degli squilibri regionali tra Nord e Sud assumeva, pari tempo, il ruolo di obiettivo e di condizione essenziale, fra gli altri obiettivi e condizioni dello sviluppo equilibrato e stabile dell'economia italiana, tale scelta politica scompare del tutto nei due piani successivi. A partire dal piano Giolitti si introduce, invece, tutta una complicata casistica di squilibri regionali nella quale la questione meridionale viene annegata e posta sullo stesso piano dell'esistenza di sacche di depressione nelle aree sviluppate del Nord (57).

Non solo, ma mentre la nota La Malfa sosteneva la necessità di rafforzare la riserva della destinazione al Sud del 40% degli investimenti pubblici e del 60% delle nuove iniziative che sarebbero state assunte dalle aziende a partecipazione statale, e il rapporto Saraceno giungeva a rivendicare la localizzazione nel Mezzogiorno del 45% dei primi e la totalità delle seconde (58), oggi il piano degli investimenti delle aziende a partecipazione statale per il quinquennio 1966-70 prevede di destinare al Sud solo il 38% degli investimenti previsti per l'intero territorio (59) e si segnalano fatti che suscitano fondati timori sulla possibilità che queste ultime - il cui ruolo determinante nello sviluppo delle regioni meno favorite è unanimemente riconosciuto ed ammesso - ottemperino realmente al suddetto vincolo del 40% dei loro investimenti nel Mezzogiorno e nelle Isole (60).

Come stanno a testimoniare i dati disponibili relativi al I semestre 1966, la spesa pubblica si sta volgendo a vantaggio prevalente delle regioni a più elevato sviluppo. "Il condizionamento anticongiunturale dell'azione del governo ha avuto l'effetto di spostare in seconda linea gli obiettivi di sviluppo strutturale equilibrato del sistema economico italiano... Sta di fatto che, nonostante l'aumento nel corso del 1965 della spesa pubblica... la flessione degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno, denunciata negli anni recenti, sembra aver subito una ulteriore accentuazione" (61).

In questo quadro, un ruolo non indifferente hanno giocato e giocano coloro i quali ritengono che è tempo di finirla con il meridionalismo a tutti i costi; che sviluppare prioritariamente le regioni del Sud porta ad una dispersione degli sforzi, mentre le condizioni presenti spingono al contrario a rafforzare le regioni industriali del Nord; che il Nord - "struttura portante dell'economia italiana" - non deve essere indebolito se si vuol porre la nostra economia al passo con quella dei paesi membri della CEE; che solo così, in ragione degli effetti diffusivi dello sviluppo del Nord si può sperare di sviluppare il Sud; che non è vero che esista un triangolo italiano industrialmente congestionato, ma che, al contrario, esistono nel suo seno problemi gravi di squilibrio territoriale che meritano di essere opportunamente e sollecitamente risolti; e così via (62).

Non è questa la sede per contestare la validità di tali opinioni. Ciascuno è libero di fare le scelte che più gli aggradano, ma non di contrabbandare per buono (sviluppo ulteriore del Nord cui farà seguito per effetto di diffusione territoriale lo sviluppo del Sud) ciò che decenni di esperienza e di risultati hanno dimostrato tutt'altro che tale.

#### 4.4. Germania Occidentale

Sebbene il ruolo delle autorità economiche federali tedesche in materia di politica economica regionale non possa essere confrontato con quello del governo francese o italiano, stante la competenza prevalente dei Länder in questa materia (63), e sebbene la R.F.T. presenti caratteristiche diverse dai precedenti, sia per la minore gravità delle differenze di livello economico e sociale all'interno del paese, sia per l'esistenza di una problematica regionale del tutto particolare, alla quale si è già accennato (deperimento delle regioni frontaliere dell'Est), non mancano tuttavia riserve da formulare.

Iniziata sotto forma di aiuto "assistenziale" alle regioni dell'Est (programma 1950-51), la politica regionale del governo federale, attraverso successive modifiche e miglioramenti (64), è oggi concepita come uno strumento di intervento attivo e deliberato in vista della eliminazione o dell'attuazione delle lacune esistenti nella struttura economica regionale tedesca.



In pratica, però, le direttive contenute nel nuovo programma d'azione regionale, approvato con legge 1° marzo 1966, e nel quale per la prima volta si prevede la costituzione di un certo numero di "zone di sviluppo federale" (Bundesausbaubiete) oltre che l'aumento del numero dei già esistenti "nuclei di sviluppo" (Bellungsgebiete), non si distaccano molto dal tipo tradizionale di assistenza d'aiuto finanziario adottato in passato.

Il programma d'azione regionale, sia per le "zone di sviluppo" che per i "nuclei di sviluppo", si basa, infatti, essenzialmente su di una politica di concessione di crediti a basso tasso d'interesse: una politica, cioè, conforme al sistema dell'economia di mercato che, oltre essere meno ricca e significativa delle politiche regionali attuate in Italia o in Francia, è del tutto inadeguata, per non dire inefficace, se si vuol pervenire ad una equilibrata risistemazione del territorio nazionale (65).

Analisi approfondite effettuate su differenti esempi di investimenti, mostrano chiaramente che nel campo degli investimenti a medio termine il tasso d'interesse non ha quella funzione regolatrice dell'attività di investimento che normalmente gli si attribuisce. Nell'insieme dei carichi gravanti su tali operazioni, il tasso d'interesse, che è una voce peraltro relativamente costante, ha un peso minore rispetto ad altri movimenti di carichi molto più importanti, quali il costo della manodopera e le spese esterne originate da una infrastruttura sottosviluppata.

Certo, come si è accennato, le azioni condotte in campo regionale dal governo federale sono del tutto secondarie e sussidiarie rispetto a quelle proprie dei Länder, l'analisi dettagliata per ciascuno dei quali richiederebbe un lavoro di ricerca non indifferente. Tuttavia, anche in questo caso, la linea di politica economica regionale delle autorità pubbliche (federali) non permette di nutrire molte illusioni sul futuro delle regioni meno progredite della Germania Occidentale. Tanto più se si pensa che, una volta raggiunto negli anni immediati del dopoguerra l'obiettivo, spazialmente neutro, della rapida ricostruzione dell'apparato tecnico e produttivo del paese, prevalgono oggi le esigenze, anch'esse sentite in termini a spaziali, del costante progresso del sistema, del superamento della crisi strutturale che ha colpito alcuni settori dell'in-

l'industria tradizionale tedesca, del potenziamento della sua capacità competitiva sul mercato mondiale oltre che comunitario.

#### 4.5. Paesi Bassi e Belgio

Per quanto riguarda i Paesi Bassi e il Belgio, è ancor più difficile formulare considerazioni che siano sul piano metodologico, rispetto ai contenuti e alle tendenze manifestate nella politica economica regionale, qualitativamente omogenee alle precedenti.

Innanzitutto la dimensione geografica di questi Stati, che induce a considerarli, a livello europeo, piuttosto come una singola regione economico-sociale, pone su un piano diverso l'analisi della loro politica economica regionale. In realtà, politica economica generale e politica economica regionale vengono a coincidere. Tant'è che, ad esempio, la legge sulla sistemazione del territorio, approvata dal Parlamento olandese il 5 luglio 1965, non è altro che un arricchimento della politica di industrializzazione nella quale la politica di sviluppo regionale viene funzionalmente incorporata in una politica nazionale di distribuzione industriale d'ordine più elevato (66).

In secondo luogo, pur esistendo al loro interno rilevanti fenomeni di squilibri regionali, si può opportunamente affermare che essi sono di più facile comprensione se si rapporta l'economia delle singole zone ai livelli raggiunti dalla economia europea.

Nonostante queste premesse, pur non potendo suffragare con dati precisi quanto ora affermeremo, l'azione dei poteri pubblici nel Belgio e nei Paesi Bassi non è riuscita a contrastare l'accentuazione dei divari regionali. In Olanda, la cui politica "regionale" è stata diretta a lottare contro la disoccupazione e la riduzione della popolazione inattiva nelle regioni favorite, sussistono ancora forti differenze nel ritmo di espansione dell'impiego fra le regioni industrializzate e le regioni meno popolate del nord e dell'est (67).

In Belgio, siamo ancora molto lontani (68) dall'aver impostato un valido programma di rivitalizzazione delle regio-

ni di vecchia e superata industrializzazione (regione, ad esempio, del Borinage) e si assiste purtroppo ad un'ulteriore concentrazione nella regione di Bruxelles, in una accelerazione del progresso economico nella regione del nord (Anversa) e in un aggravamento dell'obsolescenza economica e demografica delle regioni del sud (69).

##### 5. Prime conclusioni

Da quanto finora detto, possiamo trarre le seguenti conclusioni:

1. la struttura geografica delle attività è destinata a modificarsi profondamente perchè i fattori che la condizionano sono essi stessi soggetti a mutare in conseguenza dell'integrazione economica e dei fattori generali di sviluppo della società. Se si lascia fare, la loro azione rischia di essere catastrofica in certe zone e, anche se sarà benefica per altre, non siamo certi che il risultato finale debba essere positivo. In tal senso, gli squilibri regionali, destinati verosimilmente ad aggravarsi, diventano nel quadro generale di una concezione della società in cui valori e finalità sono visti in funzione delle esigenze di soddisfazione e di miglioramento dell'uomo e non solo di un mal concepito progresso economico e tecnico, il problema centrale della società europea dei prossimi anni, per cui la loro riduzione diventa, come ben si è espresso il Lajugie, "la vera pietra di paragone per valutare l'efficacia dell'integrazione economica" (70),
2. data la natura e l'entità degli squilibri anzidetti e data l'esistenza di specifici problemi regionali a cavallo e al di là delle frontiere nazionali, la dimensione comunitaria è oggi diventata la dimensione necessaria in cui è possibile impostare e risolvere ad un livello relativamente ottimale i problemi di sviluppo e organizzazione regionale,
3. solo una politica regionale europea, inquadrata nella prospettiva più vasta di una politica del territorio comunitario, sulla base di una pianificazione europea, può risponde

re alle esigenze di cui sopra,

4. stante queste considerazioni, la politica economica regionale più recente dei governi nazionali degli Stati membri (ve di Francia e Italia) suscita non poche perplessità e riserve.

## P A R T E   S E C O N D A

Nel corso di questa seconda parte tenteremo di vedere in che modo le autorità comunitarie hanno risposto sul piano politico ed economico alle sollecitazioni emerse dall'analisi dei processi di sviluppo e sistemazione regionale dell'Europa dei Sei.

Cercheremo anche, via via che toccheremo i singoli aspetti, di segnalare le eventuali lacune e insufficienze e, senza per questo avere la pretesa di darne un quadro esauriente e completo, di indicare alcune possibili linee di intervento.

La natura e la portata dei problemi sul tappeto è certamente varia e complessa e indipendentemente da quanto ci potrà dire l'analisi che segue si può fin d'ora affermare che la Comunità Economica Europea non è in grado di rappresentare un "punto di riferimento istituzionale" adeguato e sufficiente.

Ma tant'è: essa esiste ed ha un ruolo da giocare. Si tratta di individuarlo e di fare in modo ch'esso possa esplicarsi nel modo più efficace e politicamente più valido.

## CAPITOLO I - PRINCIPI E FINALITA' DELLA POLITICA REGIONALE COMUNITARIA

### 1. Considerazioni generali

L'elaborazione di una politica regionale al livello della Comunità Economica Europea (71) è marcata da due fasi nettamente distinte.

La prima, che definiremo il momento della settorialità e della "politica di occasione" (essa si chiude approssimativamente con la Prima comunicazione sulla politica regionale nella CEE dell'11 maggio 1965), è caratterizzata dalla mancanza di una qualsiasi concezione organica della politica regionale e dall'assenza stessa di una volontà di pervenirvi, vuoi per le obiettive ragioni di limitatezza nelle competenze e responsabilità delle autorità comunitarie, vuoi per la loro propria esigua presa di coscienza del problema.

Di fatto, fino al 1965 la CEE, preoccupata essenzialmente dall'obbligo di assicurare "lo sviluppo armonioso ed equilibrato della economia comunitaria", ha dato l'impressione di muoversi sotto la spinta delle difficoltà che man mano la integrazione economica poneva a questa o quella regione: donde, in questa prima fase di azione il carattere specifico e territorialmente localizzato della maggior parte dei suoi interventi.

Con la Prima comunicazione entriamo in una fase diversa nella quale la Commissione, pur riservandosi un ruolo tuttora sussidiario e secondario rispetto agli Stati membri e agli organi regionali (72) manifesta, una certa volontà di impostare e risolvere il problema della politica regionale in un quadro più articolato e consapevole.

A questo riguardo concordiamo con l'on. Bersani alorchè giudica la Prima comunicazione come un tentativo di realizzare una "svolta" nella politica regionale europea, "sia pur vista con molto realismo e graduata nel tempo" (73).

Certo, come apparirà nel corso dell'esposizione, non ci troviamo di fronte ad una presa di coscienza generale ed organica dei problemi collegati ad una strutturazione moderna e

funzionale delle attività umane attraverso lo spazio nè per le ragioni di cui si è detto nelle premesse sembra che la "svolta" possa avere per gli organi comunitari il senso di un salto qualitativo da una politica regionale europea - coordinazione tecnica e burocratica delle varie politiche degli Stati membri - ad una politica intesa come quadro di riferimento e di elaborazione per tutti i tipi di intervento territoriale nell'area comunitaria e, essa stessa, insieme coerente di indicazioni e di scelte operative in campo economico e sociale (74).

Bisogna tuttavia riconoscere che il documento rappresenta un passo in avanti non indifferente specialmente - anche se, purtroppo, solo in questo - nello sforzo di meglio precisare sul piano delle formulazioni teoriche, il tipo di politica regionale che si desidererebbe vedere realizzato.

Ma esaminiamo più da vicino la questione.

## 2. La politica regionale nel Trattato di Roma

Il trattato di Roma non contiene precise disposizioni relative alla politica regionale della Comunità. A differenza di altre materie (agricoltura, trasporti, commercio ecc.) per le quali specifici capitoli fissano le linee direttrici dell'azione comunitaria, essa è oggetto solo di riferimenti, pur anche diretti ma inevitabilmente generici (75), e fa parte di quell'insieme di problemi l'inquadramento e la soluzione dei quali vengono implicitamente rinviati agli organi comunitari nel corso del periodo transitorio di attuazione del Trattato.

Indicazioni di un certo rilievo, ritenute dalle autorità di Bruxelles la base di legittimazione giuridico-statutaria per i loro interventi in materia, si trovano nel preambolo del Trattato nel quale gli Stati membri dichiarano di voler "rafforzare l'unità delle loro economie e assicurare lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite"; nell'art. 2 in cui è detto che la CEE "ha il compito di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità"; negli artt. 39, prg. 2, e 49 nei quali si afferma il principio che la valutazione delle situazioni regionali deve valere come uno dei criteri per l'elaborazione generale di determinate po-

litiche comunitarie; e in altri ancora (artt. 92 e 226) nei quali sono stabilite, sotto forma di deroghe alle norme generali del Trattato, speciali misure protettive nell'interesse di alcuni regioni-problema.

### 3. Prime formulazioni della CEE in materia di politica regionale

Non si può dire che le autorità comunitarie abbiano sollecitamente riempito i vuoti del Trattato.

Nonostante già nel 1958 la Commissione economica e finanziaria del Parlamento Europeo avesse presentato una relazione a cura dell'on. van Campen sulla "politica economica a lunga scadenza, le questioni finanziarie e gli investimenti", nella quale si precisava, tra l'altro, che la politica regionale comunitaria non avrebbe dovuto avere solo lo scopo di impedire gli effetti negativi del Mercato Comune, ma anche quello di promuovere l'attuazione in generale di "una divisione del lavoro economicamente e politicamente redditizia tra i territori della Comunità" e si auspicava la rapida messa in opera di strumenti adeguati per il perseguimento di tali obbiettivi (76), la prima significativa iniziativa della CEE in campo regionale risale al 1961 nella convocazione a Bruxelles della Conferenza sulle economie regionali (77). Notevole per il numero e l'interesse dei rapporti presentati, nonostante la loro prevalente caratteristica di rapporti "burocratici" delle amministrazioni centrali e degli organi regionali dei singoli Stati membri, essa si è rivelata molto utile anche perchè, perlomeno, ha posto e richiamato all'attenzione dei governi l'urgenza e la necessità di una politica regionale europea.

Non sono mancate, inoltre, specie nei rapporti generali dei membri della Commissione, indicazioni che testimoniarono una certa consapevolezza nei maggiori responsabili della Comunità dell'ampia portata e significato della politica regionale. "La politica regionale consiste nel mettere a fuoco tutto il panorama economico e sociale secondo l'angolo di visuale geografico"... "essa non è una politica specifica...compenetra l'intera politica economica". "Ogni azione di politica economica comporta un elemento di politica regionale" (Hallstein). "Il programma di sviluppo regionale è un programma che deve tener conto della stessa misura, dei fattori sociali, culturali ed e



conomici" (von der Groeben).

Sfortunatamente siamo solo in presenza di discorsi ai quali, come spesso succede, non è corrisposta anche in questa occasione la prospettazione di azioni concrete pari alle aspettative.

Unica importante eccezione : la presentazione da parte della Commissione della CEE di un saggio di delimitazione del territorio comunitario in grandi regioni economico-sociali rispondenti alle nuove condizioni di funzionamento e di sviluppo delle attività umane nell'ambito della Comunità (78).

Nonostante i limiti intrinseci al tipo di delimita - zione proposto - le grandi regioni comunitarie erano determina - te sulla base di criteri piuttosto elementari - il tentativo compiuto dalla Commissione della CEE era tuttavia interessante per vari motivi. Se accolto, infatti, avrebbe potuto rappresen - tare da un lato, un primo passo verso un'organizzazione regio - nale a dimensione europea e, dall'altro, avrebbe potuto porre le condizioni preliminari ad un processo di mutamento e ammo - dernamento delle strutture amministrative esistenti, favorendo in tal modo, dall'esterno, il processo di decentralizzazione degli Stati nazionali.

Non conosciamo le ragioni precise che hanno spinto i governi nazionali a neppure rilevare l'esistenza della propo - sta comunitaria e pertanto a boicottarla (79). Né possiamo na - scondere il nostro rincrescimento che le stesse autorità comu - nitarie abbiano in seguito, nella prima Comunicazione, rinun - ciato a riproporla accettando, "per motivi di praticità", le unità regionali delimitate sulla base delle attuali circoscri - zioni amministrative.

Si è persa così per strada una buona occasione di gettare le basi per un intervento comunitario fondato su un quadro amministrativo proprio ed ispirato, se non altro, ad una prospettiva europea.

Un ritorno indietro sembra oggi purtroppo votato al fallimento: un senso di impotenza di fronte all'organizzazione regionale che, come abbiamo visto ad esempio in Francia e in Italia è sulla via di essere realizzata, domina l'operato della Comunità. Impotenza riscontrabile anche nella scarsa attenzio-

ne prestata fino ad oggi dalla Commissione della CEE a problemi di questa natura: senza dubbio minore di quella, non sappiamo se per maggior senso del concreto o per minore slancio ideale, del Consiglio d'Europa ben altrimenti ricca ed articolata (80).

Alla Conferenza fece seguito la costituzione ad opera della Commissione della CEE di tre gruppi di lavoro composti di funzionari delle amministrazioni centrali dei sei Paesi e di esperti incaricati di elaborare le direttive di politica della Comunità. Nel 1964 il lavoro dei tre gruppi si è concretato nella presentazione di tre rapporti divenuti la base e la struttura stessa della prima Comunicazione, il primo dei quali relativo agli "obiettivi e metodi della politica regionale nella Comunità europea", il secondo ai "problemi delle regioni con antiquate strutture industriali", e il terzo agli "strumenti della politica regionale" (81).

Con le iniziative anzidette siamo ancora prevalentemente nel campo dell'attività di studio, dell'organizzazione di incontri (82) e della divulgazione e confronto di esperienze, le quali, pur rappresentando una fase determinante e delicata nel processo di elaborazione e attuazione di una politica, non possono esaurire l'opera di un organo come la Comunità Economica Europea, quali che siano i suoi obiettivi limiti in termini di potere di decisione e di iniziativa (83).

Una prima trasposizione sul piano politico delle indicazioni emerse da questa graduale presa di coscienza del problema, si ha nel "Memorandum contenente il programma di azione della Comunità durante la seconda tappa" presentato dalla Commissione della CEE al Consiglio dei Ministri dei Sei nell'ottobre '62.

Nei paragrafi 121/126, pagg. 70-73, dedicati ai problemi di sviluppo regionale, si richiama infatti l'attenzione dei governi sulla necessità di dedicare una cura prioritaria agli interventi in favore delle regioni meno favorite della Comunità; sulla opportunità di una loro coordinazione con particolare riguardo ai problemi delle infrastrutture sociali e culturali; sulla importanza di un loro inquadramento in una politica economica a lungo termine. Quanto ai metodi di intervento nelle regioni caratterizzate da sottosviluppo strutturale, sono indicate come soluzioni auspicabili il miglioramento delle

vie di comunicazione, lo sviluppo del commercio e dei servizi, l'ammodernamento delle strutture e produzioni agricole, la formazione di manodopera qualificata, il potenziamento degli incentivi di natura fiscale, creditizia e industriale, la predisposizione di adeguate infrastrutture pubbliche.

Bisogna tuttavia attendere l'11 maggio del 1965 perchè la Commissione della CEE presenti al Consiglio dei Ministri dei Sei, venendo così incontro anche alle sollecitazioni espresse dal Parlamento Europeo e rinnovate nella sessione del marzo 1965, un insieme di proposte in materia di politica regionale che rappresenta la prima formulazione organica della propria concezione teorica e politica nel settore.

#### 4. La "Prima Comunicazione" della Commissione della CEE sulla politica regionale comunitaria

##### 4.1. l'obiettivo principale della politica regionale

La Prima Comunicazione è senza dubbio un documento importante sotto l'aspetto delle enunciazioni di principio.

In essa troviamo ribadita ancora una volta la necessità che "la politica regionale senza tendere sistematicamente ad un livellamento dei redditi regionali nè frenare artificialmente il progresso delle zone più sviluppate deve contribuire a sorreggere le eccessive disparità di reddito esistenti tra le varie regioni...e, benchè in tutte le zone 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" (84).

Ciò, anche là dove possa profilarsi una certa incompatibilità fra la ripartizione ottimale dei fattori di produzione ed altri obiettivi. In tal caso, occorrerà prendere sul piano sociale "tutte le misure necessarie ed atte ad ovviare alle difficoltà che un intervento unicamente dettato da considerazioni economiche non sarebbe in grado di risolvere" (85).

#### 4.2. la condizione per una politica regionale: i programmi regionali

A tal fine, il documento sostiene la necessità di pervenire dovunque ad appropriate politiche di sviluppo fondate su programmi regionali giudicati "strumenti indispensabili per una politica regionale efficace".

Richiamandosi alle conclusioni del gruppo di esperti incaricato di definire gli "obbiettivi e metodi della politica regionale nella CEE", la Commissione ritiene che i programmi non dovrebbero essere imposti alle imprese, ma piuttosto avere la funzione di "annunciare le linee direttrici che le autorità nazionali e regionali intendono seguire per sviluppare le risorse delle singole zone" (86). Essi dovrebbero soddisfare l'esigenza "di inquadrare gli interventi particolari condotti su scala regionale, di qualunque natura essi siano (strutture agrarie, infrastrutture dei trasporti, formazione professionale, ecc.) in una visione di insieme della situazione e delle prospettive economiche della regione" (87).

Programmi orientativi, quindi, accanto ai quali è prevista anche la possibilità che siano predisposti dalle autorità responsabili, dei programmi d'azione (là dove misure speciali si rendano necessarie), dei programmi tipo (essi dovrebbero intervenire nella fase successiva a quella dei programmi di orientamento e dovrebbero rispondere alla varietà dei problemi da risolvere), e, infine, dei programmi speciali (come, ad esempio, quelli di orientamento agricolo o per le zone di montagna).

#### 4.3. tipi di regioni e diversificazione della politica regionale

La determinazione degli obbiettivi e dei contenuti della politica regionale è effettuata sulla base dell'individuazione e classificazione dei diversi tipi di regione per le quali diviene opportuno l'intervento dei poteri pubblici.

Secondo la Commissione, le regioni possono essere suddivise in tre categorie, alle quali dovrà corrispondere un diverso tipo di politica regionale:

- grandi regioni periferiche caratterizzate dal prevalere dell'attività agricola (Italia meridionale, Francia occidentale e sud-occidentale)
- altre regioni che pur disponendo di centri industriali possono incontrare difficoltà (zone rurali sfavorite, zone di vecchia industrializzazione e zone caratterizzate da un eccessivo accentramento urbano)
- regioni di frontiera all'interno della Comunità.

La Commissione, inoltre, indica a parte il tipo di interventi che dovrebbero essere messi in opera relativamente ad altre zone di frontiera sulle quali avvenimenti politici hanno avuto ripercussioni negative.

a. Per quanto attiene alle regioni periferiche ad attività agricola predominante e a densa popolazione, la Prima Comunicazione propone la creazione di poli di sviluppo "che raggruppino un complesso coerente di imprese industriali e di attività di servizi che dispongano di tutte le infrastrutture necessarie e che siano in grado di svilupparsi dopo interventi iniziali, in base al gioco del mercato" (88).

Concordiamo con questa impostazione perchè, fintanto che tali centri di sviluppo non siano costituiti, l'eventuale insediamento di industrie nei centri secondari di queste regioni potrà apportare una soluzione a taluni problemi sociali locali, ma contribuirà ben poco a rompere il circolo vizioso della "povertà".

In secondo luogo, l'attacco frontale al problema dello sviluppo di una regione o di una zona pluriregionale scarsamente sviluppata potrà essere considerato risolto solo quando l'esistenza di uno o più poli di sviluppo (l'integrazione orizzontale e verticale su spazi maggiori, ad esempio europeo, dei poli diventa allora un problema altrettanto importante quanto la loro esistenza), sufficientemente articolati e dinamici consentirà, mediante l'insediamento di ulteriori aziende nei vari centri secondari della regione, lo sviluppo di una industria regionale normalmente competitiva.

E' qui che risiede, infatti, il problema maggiore:

creare nelle regioni povere una struttura economica competitiva con il mondo esterno rompendo in tal guisa la loro dipendenza dalle regioni più sviluppate e favorendo una mutazione profonda delle strutture sociali e ambientali.

Non ci sembra, pertanto, di poter concordare con quanti oggi in Italia e all'estero frettolosamente ritengono di già superata la tecnica dell'industrializzazione regionale per poli di sviluppo. L'esperienza del centro siderurgico di Taranto o del complesso aeronautico di Toulouse, tutt'altro che smentirne la validità, come molte di queste voci sembrano intendere, è una conferma che al di fuori di un complesso coe<sup>re</sup>rente di imprese industriali e di attività di servizi, particolarmente centrate sulle industrie di trasformazione o - <sup>lad</sup>dove appare più giustificato l'iniziale insediamento di una in<sup>d</sup>dustria pesante - dell'insediamento simultaneo di un primo insieme di industrie collegate all'attività principale, non v'è speranza di sviluppo per le regioni povere.

D'altra parte quale sarebbe l'alternativa?

Per la paura che all'interno delle singole regioni si ricreino i forti squilibri esistenti fra zone ricche e zone povere a livello nazionale e a. livello europeo, forse che sarebbe tale una politica di industrializzazione rivolta a soddisfare le rivendicazioni di tutti i siti all'inseguimento affannoso di un obbiettivo perfezionistico e irrealizzabile quale quello di assicurare a tutti gli uomini dove essi si trovano (assoluta immobilità del fattore umano) soddisfacenti possibilità di svolgere in loco le proprie attività produttive (assoluta <sup>mobilità</sup> dei capitali)?

Forse che un difetto ufficialmente riconosciuto dell'azione della Cassa del Mezzogiorno di questi ultimi anni, non è stato proprio quello di aver trascurato la necessità di concentrare in pochi punti del territorio meridionale i propri interventi di industrializzazione? Difetto che nonostante i passi avanti compiuti nella individuazione di alcune principali zone nelle quali pervenire alla formazione di importanti poli di sviluppo sulla base di una politica più consapevole e più selettiva, caratterizza ancora il recente Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno? (89)

b. Una politica diversa si auspica per quanto riguarda le regioni periferiche con scarsa densità di popolazione: in questo caso l'obiettivo principale della politica regionale dovrà essere il miglioramento delle strutture agricole basato su:

- 1) il processo di razionalizzazione e di orientamento della produzione,
- 2) il processo di intensificazione della produzione,
- 3) il processo di ampliamento delle dimensioni aziendali.

Sia nell'uno che nell'altro caso, è da escludere una politica limitata ad un intervento sui prezzi e imperniata sugli aiuti a favore dell'agricoltura. Quanto queste linee direttive implicino la manifestazione di una forte dose di progresso e di volontà trasformatrice da parte dei governi e delle categorie agricole interessate è facilmente intuitibile. Non ci sorprende pertanto che una politica contraria a quella trattata sia proprio sostenuta in Italia dalla organizzazione bonomiana della Coltivatori Diretti la quale in più occasioni ha manifestato la propria rigidità e opposizione di fronte ad una politica agricola comune che si concreti non nella artificiale difesa dei livelli dei prezzi o nella politica di sostegno della categoria ma in una moderna e rapida trasformazione delle strutture agricole quali che siano i sacrifici dolorosi ma necessari che ciò comporta a breve periodo.

c. Per le altre regioni che pur disponendo di centri industriali possono incontrare difficoltà, la Prima Comunicazione indica la necessità di favorire lo sviluppo di centri secondari sull'esempio di quanto viene fatto in Germania (se si tratta di zone rurali meno estese e non troppo lontane dai centri industriali), o la messa in opera di una maggiore differenziazione dell'economia locale attraverso l'impianto di nuove industrie (se si tratta di zone di vecchia industrializzazione).

Quanto alle zone caratterizzate da un eccessivo accentramento urbano, la Commissione si riserva di "invitare un gruppo di esperti a prendere in esame sia il problema dei costi collettivi dei grandi agglomerati della CEE, sia quello delle modalità di finanziamento delle spese provocate dall'eccessivo accentramento". Non possiamo non augurarci che tali conoscenze e dati siano al più presto predisposti e fornire in tal modo

più fondati elementi ai quesiti e alle lacune rimaste finora senza risposta. In particolare, un grande passo avanti sarebbe compiuto se, accanto alla riprova che le spese tecniche pro-capite aumentano proporzionalmente alle dimensioni degli agglomerati, gli organi competenti della Comunità pervenissero a individuare e misurare la parte di questo aumento dovuta al miglioramento delle prestazioni fornite e quella risultante invece dall'aumento del costo unitario di queste ultime.

d. Riguardo ai problemi delle regioni situate alla frontiera comune degli Stati membri, la Comunicazione si limita a constatare che la "graduale scomparsa della frontiera economica accresce la necessità di una stretta cooperazione soprattutto per la realizzazione di nuove infrastrutture".

Il problema, di cui si è fatto cenno anche nella prima parte del rapporto, avrebbe dovuto meritare, a nostro avviso, un più diretto interesse e impegno ad intervenire da parte della Comunità sia perchè in questo caso ci troviamo di fronte esempi concreti di "problemi comunitari" per i quali una cooperazione interregionale lasciata alla sola iniziativa locale, regionale e nazionale si dimostra non del tutto adeguata, sia perchè non poche sono oggi le lacune della Comunità per quanto attiene ad una legislazione specifica relativa a queste particolari situazioni (90).

Lo studio e la proposta di un regime speciale per queste regioni "soprafrontaliere" rivolto a creare un quadro unitario di funzionamento e di gestione come base per la fissazione di un programma regionale di pianificazione territoriale nel quadro dello sviluppo comunitario, nonostante l'apparenza rivoluzionaria della proposta, ci sembra la via migliore da interpretare e il compito più efficace che a questo riguardo la Comunità potrebbe assegnarsi e tentare di portare a realizzazione.

Ciò non esclude che azioni di altro tipo possano essere simultaneamente intraprese là dove la divisione economica non è conseguenza della divisione politica del continente ma risponde ad obbiettive condizioni geografiche dell'area comunitaria. Per queste regioni, infatti, non si è avuta alcuna artificiale rottura della loro integrità fisico-economica e, se si pongono problemi di cooperazione interregionale, ciò è dovuto



alle esigenze delle singole zone di maggiore apertura e inquadramento dei propri problemi su spazi più vasti e conseguenti alla nuova dimensione del mercato europeo.

E' il caso dei legami sempre più stretti che si sono venuti a determinare tra la regione Rhône-Alpes e il Piemonte sia sul piano amministrativo che sul piano economico (91).

c. Infine, per le regioni situate alla frontiera orientale della Repubblica federale tedesca e per Trieste e la Venezia Giulia, si legge che "dovranno essere prese numerose misure coordinate per ovviare alle conseguenze economiche originate dall'interruzione delle tradizionali correnti di scambio". A tal fine la Commissione sostiene la necessità dello studio e dell'adozione di modelli corrispondenti ai vari tipi di problemi per l'elaborazione dei quali essa si impegna a proporre in futuro appropriate procedure.

#### 4.4. alcune priorità : formazione professionale e infrastrutture

Nel quadro della politica regionale così definita, un'attenzione particolare è data ai problemi della formazione professionale, delle infrastrutture socio-culturali e delle comunicazioni e trasporto.

Riguardo alla formazione professionale, l'organo comunitario rileva che essa "avrà una funzione sempre maggiore nello sviluppo regionale" e, aggiunge, "occorre pertanto sviluppare la rete di formazione professionale e stabilire un sistema efficace di incitamenti finanziari per consentire alle persone che desiderano ricevere una formazione di seguire un corso di adattamento e di rieducazione" (92).

Un'importanza rilevante assume l'indicazione della necessità di pervenire alla formulazione di programmi regionali di infrastruttura dei quali "il primo e il più importante elemento dovrà essere un piano regionale dell'istruzione che stabilisca una linea generale d'orientamento per l'insegnamento in funzione delle prospettive economiche della regione"(93). Ad esso dovrà essere collegato un piano di sistemazione regionale e di sviluppo delle infrastrutture socio-culturali che or

ganizzi lo sviluppo armonico delle collettività umane al fine di "modificare la nuova forma di vita della popolazione sul doppio piano della vita materiale degli individui e della vita sociale e culturale delle collettività" (94).

Sul problema della formazione professionale la Commissione ritorna ancor più ampiamente nel progetto di politica a medio termine dove si afferma che "il principale ostacolo all'accelerazione della crescita economica per il prossimo quinquennio e, per conseguenza, all'elevazione del livello di vita, risiederà nell'insufficienza dell'adattamento professionale dei lavoratori così come della loro mobilità geografica che in mancanza di soluzioni migliori può avverarsi talvolta necesaria" (95).

Quanto alle infrastrutture delle vie di comunicazione, il documento della CEE dopo aver accennato all'influenza della creazione di assi di comunicazione sullo sviluppo delle regioni attraversate sia delle regioni ad essi collegate e, in particolare, sui processi di intensificazione delle attività economiche e sui meccanismi di localizzazione dello sviluppo (96), ne rileva l'importanza nel quadro di una politica di collegamento dei poli di sviluppo delle regioni periferiche alle regioni centrali della Comunità. Sollecita, infine, (non riscuotendo fino ad oggi, purtroppo, grande successo) l'adozione delle proposte da essa presentate al Consiglio rivolte alla costituzione di una rete di grandi assi di comunicazione comunitari sia ferroviari che stradali e fluviali (97).

#### 4.5. aspetti comunitari dei programmi

Questo il quadro panoramico, seppur sommario, delle formulazioni di principio contenute nella Prima Comunicazione.

Quale il ruolo e la posizione della Comunità, secondo la Commissione, in ordine agli aspetti "comunitari" della politica regionale?

La necessità dell'integrazione comunitaria dei vari programmi regionali, oltre che della loro "coordinazione e integrazione nella politica economica generale nazionale", è evidentemente espressa. Ciò al fine di :

- "1) controllare la coerenza delle ipotesi adottate per l'elaborazione dei programmi.....
- 2) valutare le incidenze dell'integrazione dei mercati europei sull'economia delle varie regioni.....
- 3) prevedere e prendere in considerazione gli effetti delle politiche comuni (agricoltura, trasporti, formazione professionale, energia, politica commerciale, ecc.) sull'economia di tali regioni e verificare se il contenuto dei programmi regionali sia coerente con gli obiettivi generali della politica economica a medio termine in fase di elaborazione;
- 4) esaminare in quale misura si giustifichino deroghe ai principi generali del Trattato di Roma ed evitare che le autorità favoriscano l'impianto di imprese che, a termine, nè sarebbero competitive nel mercato comune nè potrebbero sostenere la concorrenza esterna..." (93)

Per il raggiungimento di questi obiettivi, la Commissione della CEE richiede non solo che gli Stati membri trasmettano alle autorità comunitarie i singoli programmi regionali "prima della loro approvazione", ma sostiene l'opportunità che detti programmi siano oggetto di riesame e di discussione a livello comunitario anche in presenza di rappresentanti delle regioni interessate, allo scopo di "valutare gli effetti del mercato comune sull'economia locale, eliminare le incoerenze, orientarli nell'ambito della politica comune a medio termine e combinare nella misura e nel grado, gli eventuali interventi comunitari" (99).

#### 4.6. considerazioni critiche

Volendo tirare un bilancio dei principi ispiratori della Comunità Economica Europea, possiamo così riassumere le nostre osservazioni:

a. la Commissione della CEE dà prova di essere giunta ad un livello di elaborazione particolarmente soddisfacente. Ciononostante, il tipo di politica regionale da essa prospettato resta fondamentalmente legato al concetto di specificazione territoriale della politica economica generale.

Mancano, infatti, fondati e chiari elementi che indichino una concezione della politica regionale come di un'organica politica globale di sistemazione del territorio comunitario. Ciò lascia alquanto insoddisfatti se si pensa che stanti i suoi limiti di "potere politico", un ruolo positivo della Comunità potrebbe al momento consistere, a questo livello (il che non significa relegare solo a questo tipo di compiti il ruolo della CEE), nella prospettiva di una tematica e visione più avanzata e cosciente dei problemi regionali di quanto possano fare i governi nazionali, inevitabilmente più limitati nella capacità di afferrare dal loro ridotto posto di osservazione le tendenze di fondo della società europea.

b. questa lacuna, oseremo dire, di tensione politica la riscontriamo anche sotto un altro riguardo in relazione al problema dei forti squilibri regionali esistenti a livello comunitario.

Per quanto la Commissione richiami ripetutamente la attenzione della priorità degli interventi in favore delle regioni meno favorite (100), ci sembra che l'autorità comunitaria si sia lasciata sfuggire una buona occasione di porre in luce il profondo significato politico dell'opera di rilevamento delle grandi zone sottosviluppate europee.

Nonostante si faccia intuire nel documento che tale problema deve essere opera di uno sforzo comune a livello comunitario, la Commissione non ne trae le debite conseguenze.

Siamo coscienti che un'iniziativa diretta a porre le basi per una soluzione unitaria a livello europeo del problema del Mezzogiorno e dell'Ovest-sud-ovest francese richiederebbe l'esistenza di una solidarietà di fatto fra le società europee che ancora non esiste (101) e di un altro rilevante numero di condizioni, soprattutto politiche, difficilmente realizzabili a breve termini. Ma non è di Hallstein l'espressione "we are not in economics but in politics"? E cosa può significare "politica" se non indicare le direzioni di marcia della comunità tentando poi quotidianamente di realizzare tutti gli strumenti idonei a che gli obbiettivi massimi siano raggiunti?

Uno degli strumenti, ad esempio, che le autorità comunitarie potrebbero proporre al Consiglio dei Ministri dei Sei in

vista di un loro intervento in favore delle regioni sottosviluppate potrebbe essere la messa in opera di una politica comunitaria relativa agli investimenti stranieri nel Mercato Comune.

Si potrebbe cioè pensare, vista l'incidenza in particolare del capitale americano sullo sviluppo dell'economia europea e l'esistenza dichiarata, ma de facto scarsamente produttiva, di una politica di guida e selezione regionale degli investimenti esteri all'interno dei singoli Stati membri, ad una politica comune che miri a favorire e convogliare prevalentemente nelle regioni povere d'Europa i nuovi investimenti.

Forti resistenze da parte dei governi non dovrebbero venire, salvo, sotto certi aspetti, per il Belgio e l'Olanda che potrebbero temere di trovarsi svantaggiati rispetto all'Italia e alla Francia dall'attuazione di questa politica.

Le condizioni per realizzare una politica comune, tuttavia, non mancherebbero. In ciascun paese della Comunità è previsto l'obbligo della autorizzazione per gli investimenti di un certo peso ed importanza. Come prima indicazione si potrebbe pensare ad una uniformizzazione a livello europeo delle procedure per la concessione dell'autorizzazione e, in questo ambito, all'avvio di un'azione selettiva in favore della localizzazione dei nuovi investimenti esteri nelle zone meno favorite dell'area comunitaria, da demandare ad un comitato ad hoc costituito sotto la diretta responsabilità della Commissione della CEE.

c. quanto affermato al punto b. non dovrebbe tra l'altro essere considerato del tutto "estraneo", dal momento che opportunamente la CEE applica e sostiene il principio federalista della sussidiarietà secondo il quale "la politica economica regionale appartiene, in prima istanza, agli organi locali che devono, in tal senso, essere rivitalizzati e messi in grado di risolvere autonomamente i propri problemi e di partecipare ampiamente alla soluzione degli affari comuni. Le autorità statali, così come la Comunità Economica Europea, non dovrebbero intervenire che allorché le forze locali e regionali esistenti sono insufficienti ed inadeguate" (102).

Ci sembra tuttavia che la Prima Comunicazione affronti

ti solo in parte i problemi, peraltro di notevole portata, posti dall'integrazione comunitaria dei programmi regionali.

Riservandoci di formulare nel capitolo relativo alla attuazione e all'organizzazione della politica regionale, altre considerazioni più specifiche, come si può pensare che sia sufficiente limitare il ruolo della CEE ad una funzione di vigilanza sulla concordabilità e coerenza dei programmi regionali con gli obiettivi dei Trattati e le linee di sviluppo fissate dalla politica economica comunitaria a medio termine?

Pur rappresentando tali "rivendicazioni" un significativo e lodevole passo in avanti, per quali ragioni la Commissione della CEE non ha pensato a dare una veste più politica all'azione di coordinamento comunitario sostenendo l'idea da tempo ventilata da più parti di riunioni periodiche dei ministri responsabili della pianificazione territoriale dei Sei paesi con la correlativa costituzione di un comitato permanente europeo per la politica regionale nel quale dovrebbero far parte non solo gli esperti dei governi nazionali ma anche i rappresentanti delle organizzazioni professionali, di categoria e dei poteri locali?

d. qualche riserva, inoltre, sul tipo di "programmi regionali" suggerito dalla Prima Comunicazione.

Come si è detto, essi dovrebbero avere la funzione di "annunciare le linee direttive che le autorità nazionali e regionali intendono seguire per sviluppare le risorse delle zone meno favorite". Oltre a dover rilevare ancora una volta come sia lungi la Commissione della CEE dal pensare ad una propria prospettiva generale di pianificazione territoriale della area comunitaria, pur nel contesto della regola della sussidiarietà, è il caso di notare l'inadeguatezza del contenuto implicito nei programmi regionali anzidetti.

Un programma, infatti, è per sua natura lo strumento mediante il quale il soggetto operante organizza in maniera il più possibile razionale ed efficace l'insieme dei mezzi a sua disposizione per il raggiungimento di determinati obiettivi. Esso è, quindi, fondamentalmente un atto "operazionale": un complesso organico di interventi nei quali la scelta fra i vari usi alternativi delle risorse e dei diversi fattori in gioco,

seppur limitata, richiede una simultanea e continua padronanza dei processi economici conseguenti alle iniziali decisioni adottate.

Un vero programma deve non solo saper prevedere gli itinerari di propagazione e, al termine del periodo, gli effetti netti posti in essere, ma anche saper organizzare la capacità di intervento nel corso di tutte le varie fasi di esecuzione. In tal modo le scelte relative ai punti essenziali dello sviluppo devono essere successivamente ordinate e controllate mediante correzioni e miglioramenti sia delle infrastrutture sia dei regimi dei prezzi, sia dei centri di produzione e di espansione, sia dei processi di integrazione e di adattamento delle componenti umane e istituzionali.

A maggior ragione, un programma di sviluppo di spazi economici sottosviluppati, integrato in una coerente politica territoriale pluriregionale, che abbia come scopo la massimizzazione del prodotto del sistema economico in generale, non può consistere semplicemente nell'annuncio delle linee direttive delle autorità programmatrici. Esso deve estrinsecarsi in una formulazione articolata di interventi, di decisioni, di strumenti, di obiettivi possibilmente quantitativizzati, che rendano in tal modo possibile la verifica della compatibilità tra i diversi piani regionali e la loro coerente integrazione.

e. "programmi" del genere richiedono evidentemente un'articolazione dei processi di decisione politica e di gestione degli interessi pubblici ancor oggi inesistente a livello nazionale. Non ci sorprende pertanto che anche per quanto attiene ai problemi della decentralizzazione regionale politico-amministrativa, inadeguata e scarsa sia l'attenzione ad essi dedicata dalla Prima Comunicazione.

Dopo aver rilevato che "occorre garantire un'azione coerente delle pubbliche autorità su scala locale regionale e centrale" (103) e che il problema dello "sviluppo delle iniziative locali e regionali" si pone in modo diverso secondo i sistemi costituzionali degli Stati membri, il documento si limita a dire: "l'ideale sarebbe forse che le popolazioni dei comuni e delle regioni, o più esattamente i loro rappresentanti, possano amministrare essi stessi gli interessi locali e regionali, evitando al tempo stesso una eccessiva reciproca concor-

renza, mediante un efficace coordinamento orizzontale e integrando le azioni locali e regionali nella politica economica generale grazie a un coordinamento verticale sufficiente"(104).

Nessun altro sviluppo è dato al problema nè, d'altra parte, risulta chiaramente attraverso quali sistemi o metodi dovrebbe essere effettuata l'auspicata integrazione tra i differenti livelli (locale, regionale, nazionale, europeo) e quale dovrebbe essere fra loro la ripartizione delle specifiche attribuzioni. Sembra inoltre totalmente sfuggire il fatto che una politica regionale non può essere concepita senza regioni istituzionalmente costituite sul piano politico, amministrativo e finanziario e che per risultare, essa stessa, elemento di progresso e di democratizzazione deve essere condotta a ciascun livello sotto la direzione e il controllo di una assemblea eletta, attraverso un organo esecutivo e con l'aiuto di organismi appropriati.

Non si pretende che le autorità comunitarie rifacciano su nuove basi i nostri vecchi Stati nazionali. Avremmo tuttavia apprezzato una testimonianza di sensibilità, pur anche di principio, verso quelle istanze democratiche che a nostro avviso dovrebbero guidare qualunque riforma sia politica che economica (105). Tanto più che, nel caso degli organi comunitari, l'accettazione del tipo di organizzazione regionale quale va delineandosi all'interno del Mercato Comune, tende a rafforzare l'idea di una loro natura fondamentalmente tecnocratica.

Non ci nascondiamo che, qui come altrove, il compito delle autorità di Bruxelles sembra diventare di giorno in giorno più difficile e pesante. Le responsabilità dei governi sono enormi: di fronte alle prossime decisive sul piano politico spetta alla Commissione, sostenuta dalle "forze vive" democratiche europee, saper volere e scegliere che la difesa della trincea potrebbe risultare in definitiva, fin d'ora, una politica perdente.



In aggiunta ai mezzi di politica regionale che "di - pendono nella CEE principalmente dai pubblici poteri degli Stati membri" e che "comunque devono essere utilizzati - secondo la Commissione - in piena osservanza delle norme del Trattato ... e in funzione di finalità comuni", le istituzioni comunitarie non dispongono di rilevanti mezzi propri.

Al di là delle opportunità di intervento regionale offerte dall'attuazione di alcune politiche comuni (agricola, dei trasporti, energetica, formazione professionale) ad esse restano alcuni strumenti di natura finanziaria i quali, seppur degni di attenzione, o sono del tutto inadeguati alle presenti esigenze. (è il caso della Banca Europea degli investimenti) o manifestano vizi di costituzione e necessitano da tempo di profonde modifiche e revisioni (è il caso del Fondo Sociale Europeo) oppure, infine, sono suscettibili di svolgere un ruolo determinante solo nei prossimi anni con notevole rischio di perdere per strada le loro potenzialità (è il caso del F.E.O.G.A.).

Per comodità di esposizione analizzeremo l'insieme dei problemi relativi all'attuazione della politica regionale avendo presente tre generi di compiti propri alla Comunità:

- 1) documentazione e attività di studio
- 2) attività di orientamento e coordinamento
- 3) finanziamento

Prima di entrare nel merito della questione, ci si consenta un accenno ad un'esigenza d'ordine organizzativo la cui soddisfazione condiziona in via pregiudiziale l'efficace attuazione della politica regionale della Comunità.

Ci riferiamo alla quasi inesistenza di attrezzature burocratiche ed operative in materia d'azione regionale. Manca infatti un gruppo di uffici (la Divisione di economia regionale della D.G. II - Economia e Finanziaria, non può essere considerata tale nonostante il valore e l'impegno dei suoi componenti) cui affidare il compito di organizzare e dirigere a livello centrale della Comunità il vasto complesso di problemi

La Prima Comunicazione ha stato di questa limitatezza di organi ma non ci sembra che abbia osato molto nel richiedere con vigore che adeguate misure siano predisposte per riempire le lacune in vista della formazione di un vero e proprio "centro motore" della politica regionale europea.

# 1. Documentazione e attività di studio

Il settore in esame riveste un'importanza del tutto particolare stante l'insufficiente livello al quale si muovono le nostre conoscenze dei fenomeni regionali in generale e delle realtà comunitarie in particolare.

Punto di partenza per la nostra opera di un'attività di questo genere è la improvvisabile costituzione di un "centro di documentazione e di informazione regionale" e di alcuni uffici specializzati in attività di studio e di ricerca:

a) su problemi di carattere generale (analisi dei problemi regionali, ricerche sulla localizzazione e la sistemazione del territorio, studi sui programmi, loro struttura, articolazione e coordinamento)

b) su problemi di industrializzazione regionale

c) su problemi sociali, della riconversione industriale e dell'evoluzione agricola

d) su problemi della struttura urbana e dei processi di organizzazione funzionale dei centri e delle attività di servizi.

Il compito principale di questi uffici dovrebbe consistere, oltre che nella precisazione e chiarificazione dei problemi, nella predisposizione di precisi progetti di intervento comunitario e di nuovi metodi e modelli di azione regionale.

Quanto al centro di documentazione, del quale la Prima Comunicazione fa cenno sotto forma di centro per lo scambio di informazioni e documentazione, esso dovrebbe invece svolgere in maniera funzionale e moderna il ruolo di coordinatore e

fonte di informazione di tutta l'attività dei vari centri di ricerca e documentazione regionali sorti in questi ultimi anni nell'area comunitaria (106).

Dotato di personale e di attrezzature adeguate dovrebbe curare la redazione di una bibliografia internazionale retrospettiva cui dovrebbe far seguito una bibliografia trimestrale corrente; la pubblicazione di un bollettino periodico per informare l'opinione pubblica dei Sei paesi su quanto avviene in materia di politica regionale, sulla situazione e le prospettive delle varie regioni della Comunità, sulle "investment opportunities" di ciascuna regione, sulle modalità e facilitazioni accordate localmente agli investimenti nei vari settori di attività.

Un'altra iniziativa che meriterebbe un'attenzione particolare potrebbe consistere nell'organizzazione di stages e corsi di breve durata rivolti alla formazione e al perfezionamento di "regionalist planners" - un po' sulla scia dei corsi di formazione per i funzionari dei comitati regionali organizzati in Italia a partire dal 1966 dalla Svimez (107) - utili particolarmente a creare una classe di tecnici formati e aperti alla dimensione europea.

In questo campo, un interesse precipuo dovrebbe avere il nostro governo a che iniziative del genere vengano realizzate e forse non è da scartare l'idea che l'iniziativa; finora non manifestatasi, per una soluzione dei problemi anzidetti possa partire dall'Italia. Purtroppo è del mese di febbraio '67 la notizia che il Consiglio dei Ministri dei Sei nel corso della sessione del mese ha rifiutato di inserire all'ordine del giorno l'esame della Prima Comunicazione, come invece era stato proposto dalla Commissione.

E' forse anche il nostro governo dell'avviso che i problemi toccati nel documento della Commissione non meritavano una così rapida e urgente (sono trascorsi 8 mesi dalla trasmissione al Consiglio dei Ministri della Prima Comunicazione) presa in esame?

## 2. Attività di orientamento e coordinamento

Si è visto come la messa in opera di una politica regionale a livello europeo non solo necessitava ma altro - si che il livello europeo è al momento quello che offre il quadro più adeguato e inevitabile per un efficace perseguimento degli obiettivi propri di una programmazione regionale nel nostro Paesi.

Si è inoltre rilevata l'indispensabilità di una stretta armonizzazione e organizzazione a livello sovranazionale dei vari programmi regionali sulla base del principio federalista della istituzionalizzazione dei centri di potere ai livelli ai quali i problemi si pongono (locale, regionale, nazionale, comunitario) e del principio di sussidiarietà.

Una struttura pluralista e decentralizzata ci appare

infatti necessaria - oltre che per le ragioni già indicate -

anche perché sia il coordinamento "orizzontale" dei vari servizi amministrativi competenti della politica di sistemazione

del territorio, cui si richiama opportunamente la Prima Comunità, esige che l'insieme della politica riguardante una

zona (scelta degli obiettivi e degli strumenti) venga situato sotto l'autorità di una istituzione democratica avente competenza generale sulla circoscrizione; sia perché il coordinamento

to "verticale" dei vari centri di iniziativa implica una ripartizione adeguata delle competenze e delle responsabilità fra i vari livelli, impossibile a realizzare in maniera democratica

nel quadro di una struttura centralizzata ed autoritaria.

Si potrebbe certo pensare in questo settore ad assegnare agli organi comunitari un ruolo di coordinamento tecnico

e come tale garante di una certa efficacia. Da quanto si è esposto, la Prima Comunità sembra invece aver scelto questa via. Alle autorità di Bruxelles si assegna in sostanza il

compito di:

a) redigere un inventario delle intenzioni emergenti dai vari programmi e iniziative regionali prima che le une e gli altri diventino esecutivi,

b) farne una sintesi generale e valutarne i risultati probabili,

- c) metterne in risalto le incompatibilità e proporre le eventuali modifiche
- d) svolgere, possibilmente, un ruolo di arbitro politico tra programmi e intenzioni regionali eventualmente contraddittori. E' ciò che per quanto riguarda i programmi di investimento ha tentato di fare con alterne fortune l'Alta Autorità della C.E.C.A.

Stante il quadro istituzionale comunitario e le deboli prospettive di unificazione a breve termine degli esecutivi e delle Comunità, ci sarebbe ben poco da obbiettare, al di là delle già rilevate insufficienze dei mezzi richiesti e previsti, sui contenuti del coordinamento che la Comunità si propone di svolgere a livello dei Sei.

Quel che tuttavia suscita le nostre riserve è il "tipo" di coordinamento, di natura fondamentalmente tecnocratica, che si vuole realizzare.

Nonostante che nel documento sia contenuto qualche riferimento al problema della opportunità di assicurare e permettere una collaborazione efficace e costruttiva da parte dei rappresentanti degli enti locali e regionali nella elaborazione e realizzazione dei programmi di sviluppo economico e sociale comunitari, non si può obbiettivamente affermare che la Commissione della CEE abbia approntato tutti gli strumenti necessari per un'applicazione dei principi democratici alla politica di pianificazione del territorio: nè, in termini operativi, al suo livello, nè, in termini orientativi, per l'intera Comunità.

Non a torto, quindi, alcune associazioni internazionali degli enti locali hanno fatto presente che sembra mancare, a livello delle istituzioni comunitarie e, sul piano generale, della politica regionale nella CEE, un interlocutore europeo con cui instaurare un colloquio su temi di così vasto interesse pubblico.

Per quanto apprezzabili, non sembrano infatti sufficienti le indicazioni contenute nella Prima Comunicazione e consistenti nel rilevare l'opportunità:

- a) di far partecipare ai "gruppi di lavoro", da costituire per

lo studio dei metodi di elaborazione dei programmi regionali, rappresentanti dei poteri locali e regionali

- b) di elaborare gli studi condotti su alcuni temi particolari, come "i poli di sviluppo" ed i "punti centrali", previa consultazione delle collettività locali e delle organizzazioni internazionali dei poteri locali
- c) di prevedere, infine, che nel "gruppo di alti funzionari responsabili della politica regionale negli Stati membri" funzionante presso la CEE "si aggiungano rappresentanti delle regioni interessate e della B.E.I. per l'esame dei programmi di alcune regioni particolari" (108).

Facendo nostre le richieste delle organizzazioni internazionali dei poteri locali, in particolare della Conferenza Europea dei Poteri Locali e del Consiglio dei Comuni d'Europa (109), sarebbe auspicabile che si pervenisse quanto prima all'istituzione a tutti i livelli e fino al livello europeo, di Consigli della pianificazione del territorio e che, più in generale, si predisponessero le condizioni migliori per assicurare:

- a) la consultazione regolare del Consiglio dei Comuni d'Europa per quanto concerne le iniziative di politica regionale, sul l'esempio di quanto è stato fatto nel corso dell'elaborazione della Prima Comunicazione
- b) la consultazione delle collettività locali, sia di quelle direttamente interessate nel quadro di esperienze localizzate sia di quelle direttamente toccate da procedimenti comunitari
- c) la partecipazione degli amministratori locali, a titolo di esperti, nei "gruppi di lavoro" e nelle Commissioni di studio costituiti dalla Commissione della CEE, nei campi che li riguardano
- d) la creazione nell'ambito dei Paesi membri della Comunità Economica Europea di una Conferenza permanente dei Poteri Locali, o perlomeno, di un Comitato europeo (autonomo dalla citata Conferenza Europea dei poteri locali) dei poteri locali dei Sei Paesi.

Particolarmente quest'ultima proposta merita un attento esame da parte dei governi membri e delle forze politiche che sinceramente impegnate nella costruzione dell'Europa unita, perchè, non sfuggirà a nessuno, una più effettiva presenza dei poteri locali nei processi di decisione comunitaria, per quanto labile essa oggi possa essere, oltre che garantire una maggiore democratizzazione delle istituzioni, darebbe un impulso notevole alla realizzazione della stessa politica regionale comunitaria contribuendo al rafforzamento delle autorità europee.

Ci si potrebbe così avviare lentamente verso una politica comunitaria di sistemazione del territorio nella quale si verrebbe a prefigurare anche una sua certa articolazione democratica lungo tutto il corso delle principali fasi di attuazione:

- a) informativa, relativamente alla quale il contributo delle comunità locali è, proprio a livello dei Sei, di importanza decisiva nel campo della rilevazione quantitativa dei dati. Essi, infatti, potrebbero favorire la formazione di un linguaggio comune delle cifre e rendere così possibile l'auspicata comparabilità dei dati
- b) decisionale, dove il principio di democraticità deve trovare a tutti i livelli concreta attuazione
- c) operativa, dove i poteri locali e regionali oltre che svolgere da tramite essenziale per la "comunicazione" alle popolazioni interessate dei relativi programmi possono e debbono effettuare opportuni interventi sia di natura amministrativa che nel settore delle infrastrutture
- d) di controllo, nella quale spetta fondamentalmente alle collettività locali correggere tempestivamente eventuali errori o anomalie del programma attraverso meccanismi di aggiustamento ex post.

Certo, non neghiamo che la prudenza della Commissione della CEE possa essere dettata da obbiettive ragioni di difficoltà di realizzare nel presente contesto politico-istituzionale un'organizzazione della politica regionale europea più riccamente articolata quanto a istituti e contenuti.

Tuttavia è compito della Comunità indicare i punti di debolezza, di insufficienza, di negatività del sistema europeo e di prospettare globalmente le linee di un nuovo assetto regionale europeo, pur gradualizzato nel suo momento di attuazione, suggerendo a tal fine le varie iniziative e misure da prendere.

### 3. Finanziamento

La politica di sviluppo e sistemazione del territorio richiede investimenti pubblici così importanti che il finanziamento locale e regionale a lungo termine risulta uno dei problemi fra i più delicati e difficili a risolversi.

Per rendersi conto dell'ampiezza del problema basta pensare che se le collettività locali si sono limitate per molto tempo a svolgere compiti di ridotta ordinaria amministrazione, i loro impegni e le loro responsabilità sono oggi enormemente aumentate e ad esse spetta la predisposizione di un vasto complesso di infrastrutture collettive di base, dall'educazione secondaria e superiore alle autostrade, dal tempo libero agli ospedali, dalla cultura alle zone industriali e via di seguito.

D'altra parte, all'aumentato bisogno e intervento in tutti i campi non è corrisposto un relativo e parallelo assetto ed adeguamento della finanza locale: in quasi tutta Europa, infatti, essa versa in condizioni disastrose e da tempo si invoca la realizzazione di drastiche misure correttive e di risanamento.

Non è qui la sede per esaminare più in dettaglio il problema. Vale piuttosto la pena di segnalare:

- a) dato che lo sviluppo regionale esige un finanziamento al di fuori dell'impresa, le collettività potranno adempiere ai loro compiti soltanto se verrà profondamente modificato il sistema fiscale, in modo da attribuire una maggiore proporzione di entrate alle autorità regionali e locali
- b) è necessario che queste autorità abbiano il potere di ottenere prestiti, sul mercato finanziario o presso organismi ad hoc da costituirsi, senza essere sotto la tutela delle auto



rità nazionali.

- c) dal momento in cui la politica regionale tende a divenire una questione europea, è legittimo porre il problema finanziario allo stesso livello. Positiva è quindi la proposta rivolta a creare, accanto alle società finanziarie per lo sviluppo regionale esistenti a livello regionale, uno strumento efficace di finanziamento a livello europeo (110).

La Comunità Europea dispone in questo settore di tre specifici istituti:

- a) la Banca Europea degli Investimenti (B.E.I.)
- b) il Fondo Europeo di Orientamento e di Garanzia agricolo (F.E.O.G.A.)
- c) il Fondo Sociale Europeo (F.S.E.)

\* \* \*

### 3.1. la Banca Europea degli Investimenti

Secondo l'art. 130 del Trattato di Roma, la B.E.I. ha il compito di contribuire, comportandosi in questo come un normale istituto bancario, "allo sviluppo equilibrato e senza scosse del Mercato Comune nell'interesse della Comunità. A tal fine facilita mediante la concessione di prestiti e garanzie, senza perseguire scopi di lucro, il finanziamento dei seguenti progetti in tutti i settori dell'economia:

- "a) progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate
- b) progetti contemplanti l'ammodernamento o la riconversione d'impresa oppure la creazione di nuove attività richieste dalla graduale realizzazione del mercato comune....
- c) progetti d'interesse comune per più Stati membri...."

Nonostante le apparenti buone intenzioni del Trattato e i lodevoli sforzi compiuti in questi anni dai dirigenti della Banca, le sue possibilità sono state e restano notevolmente limitate.

Al di là di quanto lo stesso Paride Formentini, presidente della BEI, ebbe a far notare, nel corso della citata Conferenza sulle economie regionali, sui condizionamenti gravanti sull'attività della Banca (111), si riconoscono universalmente a quest'ultima una serie di gravi limitazioni:

1. l'art. 130 è troppo restrittivo ed è stato dai governi interpretato ancor più restrittivamente (112) rendendo così limitata, parziale e inadeguata l'azione della Banca. Essa, infatti, sia nella misura del tasso di interesse che nelle modalità di concessione di prestiti e garanzie non si differenzia molto dalle altre banche o istituti di credito. L'on. Bersani, nella sua relazione al Parlamento Europeo sulla Prima Comunicazione si chiede giustamente: "il problema della politica regionale non sarebbe oggi in uno stadio più avanzato se la Banca avesse avuto un'altra struttura?" (113)
2. i mezzi a sua disposizione sono quasi insignificanti rispetto alle necessità
3. la Banca sembra aver finora accordato prevalentemente prestiti a imprese private e portato minore attenzione ai problemi del finanziamento di opere infrastrutturali
4. più di recente, sembra che si stia andando verso un'attenuazione dell'impegno "regionalista" della Banca in conseguenza dell'ampliamento del suo campo di intervento in favore anche del finanziamento di progetti in paesi associati europei ed extra europei. Se nel 1963 la percentuale dei prestiti normali e speciali concessi ai paesi membri era pari al 33% del totale, essa è scesa al 30 dicembre 1965 all'85% essendo nel contempo intervenute nuove operazioni in favore della Turchia, della Costa d'Avorio ed el Camerun (114)

Cosciente di questi limiti la Commissione formula alcuni suggerimenti volti ad eliminare gli inconvenienti anzidetti (115): è nostra convinzione che al di fuori di una modifica dell'attuale struttura dello statuto della Banca alcuna solu -

zione effettiva sarà portata al problema.

In questo senso bisognerebbe avere il coraggio di andare più lontano e di rilanciare vigorosamente l'idea dell'Istituto Europeo di Credito Locale o, almeno, di un Fondo Europeo di Sviluppo Regionale che soli potrebbero permettere alla Comunità di affrontare le situazioni regionali più gravi di sottosviluppo o di invecchiamento nelle quali i rischi e la limitatezza delle possibilità finanziarie offerte fino ad oggi hanno consentito risultati del tutto modesti.

### 3.2. Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricola

Costituito nel 1962 per il finanziamento della politica agricola comune, il Fondo si compone di una sezione "garanzia" per il finanziamento degli interventi di mercato (importazioni e esportazioni agricole) e di una sezione "orientamento" - di nostro più diretto interesse - per il finanziamento in particolare di opere di miglioramento in senso lato delle strutture agricole (dalla produzione alla commercializzazione dei prodotti).

Indipendentemente dalle limitate disponibilità della sezione "orientamento", dovute alla sua particolare forma di alimentazione, forti riserve sono state formulate sulla portata e rilevanza dell'azione del FEOGA in ordine ai problemi di sviluppo regionale quale essa va lentamente delineandosi.

Si rileva in primo luogo la disorganicità dei vari interventi finora effettuati fuori da qualsiasi inquadramento in specifici programmi di sviluppo regionale.

In secondo luogo, si paventa il timore che per quanto attiene al problema del riparto dei fondi fra le due sezioni del Fondo, la Comunità abbia a tendere verso una prevalenza in favore della sezione "garanzia" (cui corrisponde in sostanza una politica del mercato e di sostegno dei prezzi) anziché della sezione "orientamento" (avente come contenuto provvedimenti rivolti a modificare e migliorare le strutture agricole) (116).

A questo proposito appare quindi ottimistico l'atteggiamento della Commissione che nella Prima Comunicazione si li

mita a formulare soddisfacenti apprezzamenti sul Fondo e ad auspicare "l'elaborazione di programmi comunitari (diretti a) de terminare le azioni da effettuare...nonchè le zone su cui do vrà vertere lo sforzo principale..." e la "priorità per i pro getti che s'inseriscono in un insieme di misure intese ad inco raggiare lo sviluppo armonioso dell'economia delle regioni" (117).

Auguriamoci che i programmi vengano presto approntati dal momento che molto del futuro del FEOGA, come strumento d'azione regionale, dipenderà anche dal tipo di programmi che saranno elaborati (118).

### 3.3. Fondo Sociale Europeo

Previsto dall'art. 123 del Trattato di Roma con il compito di "promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica professionale dei lavoratori...", il Fondo è nato, potremmo dire, difettoso: esi guo potere d'iniziativa, competenze ristrette, fragilità finanziaria (119).

Non sono quindi mancati fin dall'inizio della sua attività tentativi di correggerne i difetti e ampliarne le possibilità di azione. Particolarmente il Parlamento Europeo è ripetutamente intervenuto "auspicando, l'ultima volta nel gennaio 1963, l'ampliamento delle competenze...l'estensione degli interventi del Fondo alla rieducazione ed al perfezionamento professionale di lavoratori indipendenti sottoccupati o di quelli che svolgono un'attività in professioni destinate a scomparire...l'impiego del Fondo per la promozione delle regioni sottosvilupate nel settore della costruzione di alloggi, nonché la assistenza finanziaria ad industrie di recente installazione, mediante la concessione di contributi salariali durante un periodo determinato." (120).

Anche la Commissione della CEE ha presentato nel 1965 al Consiglio dei Ministri dei Sei due specifiche proposte che vanno nel senso auspicato dal Parlamento Europeo. Purtroppo, se le notizie avute non sono errate, il Consiglio non le ha ancora discusse sì che il FSE, che nelle intenzioni dei governi firmatari avrebbe dovuto migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e svolgere a tal

fine una funzione di perequazione sociale, aspetta tuttora di essere messo in grado di adempiere le proprie funzioni.

#### 4. Politica regionale e programmazione europea

Molte ma settoriali e, in ultima analisi, limitate possibilità di azione: così, in breve, potremmo definire la politica regionale della CEE..

Ne consegue che uno sforzo notevole dovrà essere compiuto dalle autorità comunitarie in vista del potenziamento e del coordinamento dei mezzi e strumenti a loro disposizione.

Beninteso, fintantochè la Comunità Economica Europea godrà dei poteri che oggi le sono attribuiti, resteremo sempre nel campo delle soluzioni parziali e gradualisti e ogni passo avanti che potrà essere realizzato avrà tutt'al più il risultato di apportare una maggiore coerenza ed efficacia all'insieme degli interventi degli organi comunitari in materia d'azione regionale.

Una prospettiva così limitata non esclude peraltro che la Commissione della CEE debba muoversi alla ricerca di una maggiore assunzione di responsabilità "politiche" e di un arricchimento dei contenuti e dei valori comunitari propri sul piano della definizione e dell'attuazione della politica regionale.

La recente presentazione del progetto di politica a medio termine rappresentava una buona anche se limitata occasione per venire incontro alle esigenze anzidette e bisogna ri conoscere che, seppure in parte, la Commissione ha dato prova di volerla sfruttare (121).

L'adeguata messa in opera di una programmazione europea, infatti, oltre che offrire il quadro di orientamento e di definizione dei principali obiettivi di politica economica generale perseguibili a livello comunitario, nel quale inserire organicamente una politica di sviluppo e sistemazione regionale dell'area comunitaria (122), potrà rappresentare, anche in ordine alla politica regionale, un fattore non irrilevante di progresso sul piano della individuazione di un "ruolo" politi-

co più determinante della Comunità.

Al di là delle varie singole misure da prendere a breve termine rispetto a questo o a quel problema e della necessità di dare ad esse un più efficace collegamento, c'è quindi da perseguire una politica a più lunga scadenza: dare l'avvio ad una politica di programmazione comunitaria nella quale accanto ad una corretta definizione degli obbiettivi - condizione preliminare ad ogni programmazione -, sia assicurata la partecipazione attiva non solo delle forze economiche e sociali (sindacati dei datori di lavoro e dei lavoratori, associazioni professionali) ma anche delle forze rappresentative delle comunità locali e regionali.

Come si è già avuto modo di rilevare, solo in questo modo la politica regionale potrà trarre importanti giovamenti e rafforzamenti sul piano dei contenuti e dell'efficacia.

Per questa ragione sorprende e preoccupa il fatto che il Consiglio dei Ministri dei Sei nell'approvare, nella riunione del mese di febbraio scorso, il Primo programma di politica economica a medio termine 1966-70, sembra, abbia rifiutato di accogliere l'introduzione di un emendamento proposto dalla Commissione che per l'appunto prevedeva, "ogniquale volta la situazione lo richieda, di consultare i rappresentanti delle regioni interessate ed altri esperti".

## CONCLUSIONI RIASSUNTIVE

1. Premesso che la trattazione dell'argomento è condotta tenendo conto del presente assetto istituzionale comunitario e della sua probabile evoluzione a breve termine e che esclusione è fatta di ogni riferimento all'ipotesi di un governo federale europeo, il rapporto inizia con l'esame preliminare dell'idea di regione quale si è venuta elaborando negli ultimi anni all'interno dei singoli Stati membri e del relativo quadro politico-istituzionale messo in opera dai governi in materia di politica regionale.

Rilevata una diffusa tendenza a concepire la regione come sistema di base dell'organizzazione territoriale cui dovrebbero essere istituzionalmente demandati precipui compiti in materia di sviluppo economico e sociale nel quadro di una moderna decentralizzazione del potere, abbiamo cercato di mettere brevemente in luce come la politica regionale finora sperimentata in Italia e in Francia, pur venendo incontro alle esigenze di una articolazione regionale delle strutture dello Stato, presenti sul piano politico notevoli insufficienze, ispirandosi fondamentalmente a principi neo-corporativisti e neo-centralizzatori.

2. Alla ricerca delle ragioni che sul piano economico sociale giustificano la elaborazione e l'attuazione della politica regionale comunitaria si è tentato di individuare le tendenze in atto nel quadro di sviluppo e di organizzazione regionale del territorio della Comunità.

Sulla scorta di studi da altri effettuati nonché sulla base di dati da noi raccolti, in particolare sulla localizzazione nelle regioni del Mercato Comune degli investimenti nella siderurgia, nella meccanica e degli investimenti americani, abbiamo avuto modo di constatare:

- a) la struttura geografica delle attività è destinata a modificarsi profondamente perchè i fattori che la condizionano sono essi stessi soggetti a mutare in conseguenza dell'integrazione economica e dei fattori generali di sviluppo della società,
- b) il processo d'integrazione continentale, lungi dall'aver favorito una progressiva riduzione del divario esistente

tra le diverse regioni della comunità in termini di livello economico e sociale, rischia di divenire un fattore addizionale di aggravamento degli squilibri,

- c) pertanto, se si lascia fare, questi squilibri sono destinati verosimilmente ad accentuarsi,
  - d) data la rilevanza e la gravità di ciò che abbiamo chiamato la "disintegrazione dell'area comunitaria" e dato il nostro rifiuto di accettare come inevitabili e giustificate le conseguenze di un mal concepito progresso economico e tecnico, (una volta rilevato, peraltro, che non esistono motivate ragioni per la prevalente localizzazione degli investimenti nelle regioni già altamente sviluppate), l'eliminazione degli aspetti irrazionali e controproducenti dell'attuale ripartizione territoriale delle attività produttive e sociali, diventa il problema centrale della società europea dei prossimi anni e la vera pietra di paragone per valutare l'efficacia dell'integrazione economica europea,
  - e) in tal senso, è apparso chiaro che, vista la tendenza dei processi economici e sociali ad assumere comportamenti e a seguire istanze ormai rapportati alla nuova dimensione del mercato (rafforzamento del triangolo "lotaringico" con ai poli il Ranstad olandese, la regione parigina e il bacino della Ruhr; tendenza a creare più a sud un asse meridionale di contrappeso che vada dalla Lombardia alla regione marsigliese e lionese; tentativo di inserire in questi processi le regioni periferiche d'Europa) e stante l'esistenza di specifici problemi regionali riguardanti zone plurinazionali, la dimensione comunitaria è ormai la dimensione necessaria in cui è possibile impostare e risolvere ad un livello relativamente ottimale i problemi di sviluppo e di organizzazione regionale.
3. Tenuto conto delle osservazioni riassunte al punto 2, abbiamo successivamente esaminato le politiche economiche regionali attuate dai singoli Stati membri per trarne motivo di riflessione relativamente agli eventuali condizionamenti che, accanto a quelli già segnalati sul piano politico-istituzionale, possono emergere in questo campo per la politica regionale della Comunità.



Si è così rilevato, per quanto riguarda la Francia e l'Italia, un diminuito impegno degli organi di governo in favore delle regioni meno sviluppate del paese; per quanto concerne la R.F.T., nonostante i progressi compiuti nella definizione di una organica politica di sistemazione del territorio, la permanenza di una politica di intervento regionale ispirata ai più tradizionali strumenti dell'azione dello Stato in una economia di mercato; infine, per quanto attiene al Belgio e ai Paesi Bassi, nonostante la positiva tendenza a far coincidere, data la loro limitata estensione territoriale, politica economica generale e politica territoriale, la sussistenza del rafforzamento agli squilibri fra regioni "forti" e regioni meno favorite.

4. Abbiamo concluso la prima parte sostenendo, pertanto, che solo una politica regionale europea, inquadrata nella prospettiva più vasta di una politica del territorio comunitario sulla base di una programmazione europea, può rispondere alle esigenze sinora ricordate.
5. Nel corso della seconda parte abbiamo cercato di vedere in che modo le autorità comunitarie hanno risposto sul piano dell'elaborazione, dell'attuazione e dell'organizzazione, alle sollecitazioni provenienti dai processi di sviluppo e sistemazione regionale dell'Europa dei Sei.
6. Per quanto attiene al momento della elaborazione e della trasposizione sul piano delle proposte e delle iniziative politiche, abbiamo riscontrato nella politica regionale della C.E.E. due fasi nettamente distinte: la prima, caratterizzata dalla mancanza di una qualsiasi concezione organica e da una prevalente settorialità e limitatezza dei vari interventi effettuati, dovute probabilmente anche al fatto che nel trattato di Roma la politica regionale è oggetto solo di alcuni riferimenti generici; la seconda, che ha inizio, a nostro avviso, con la presentazione al Consiglio dei Ministri dei Sei della Prima Comunicazione sulla politica regionale nella C.E.E., contraddistinta dalla volontà di impostare e risolvere il problema della politica regionale in un quadro più articolato e consapevole.

7. Prendendo in esame quest'ultimo documento, abbiamo formulato i seguenti giudizi positivi:

a) la Prima Comunicazione rappresenta una "svolta" importante nella politica regionale della C.E.E. sia per l'ampia presa di coscienza del problema sia per alcune indicazioni che meritano la dovuta attenzione;

b) in particolare, opportuno ci è apparso l'accento posto:

1. sulla priorità degli interventi in favore delle regioni sottosviluppate e sull'incidenza negativa sullo sviluppo dell'economia europea dell'esistenza degli squilibri regionali,
2. sulla necessità di pervenire dovunque ad appropriate politiche di sviluppo fondate sull'elaborazione di programmi regionali
3. sul ruolo della formazione professionale, delle infrastrutture socio-culturali e delle infrastrutture di trasporto e di comunicazione sullo sviluppo equilibrato del territorio comunitario,
4. nel quadro di una diversificazione della politica regionale a seconda dei tipi di regioni, sulla opportunità di realizzare una politica di industrializzazione delle regioni sottosviluppate mediante la creazione in esse di importanti poli di sviluppo a loro volta inseriti e collegati nel contesto più ampio dell'economia comunitaria.

8. Non mancano tuttavia riserve e giudizi critici da formulare.

In particolare:

a) nonostante quanto rilevato al punto 7a, il tipo di politica regionale prospettato dalle autorità di Bruxelles resta fondamentalmente legato al concetto di specificazione territoriale della politica economica generale,

b) per quanto vi siano ripetuti richiami alla gravità degli squilibri regionali, la Commissione della CEE sembra essersi lasciata sfuggire una buona occasione di porre in luce il profondo significato politico dell'opera di rilevamento delle grandi zone sottosviluppate europee e tentare, di conseguenza, di assumere un ruolo attivo di pri

mo piano,

- c) non sembra che la Prima Comunicazione affronti e risolva in modo adeguato il problema del coordinamento a livello comunitario dei programmi regionali. Il principio di sussidiarietà cui la Commissione si richiama è valido se si indicano gli strumenti di intervento e si predispongono le condizioni necessarie a che gli strumenti siano efficaci. Altrimenti può significare una reale rinuncia ad intervenire.

Inoltre assente, o quasi, è la preoccupazione per un'articolazione democratica delle varie fasi di elaborazione ed attuazione della politica regionale.

A questo riguardo è auspicabile e necessario, a nostro avviso: la convocazione di riunioni periodiche dei ministri responsabili della pianificazione territoriale dei Sei Paesi e la relativa costituzione di un comitato permanente europeo per la politica regionale, nel quale dovrebbero far parte non solo gli esperti dei governi nazionali, ma anche i rappresentanti degli organismi professionali, di categoria e dei poteri locali; la messa in opera di una serie di strumenti che possano assicurare attivamente la partecipazione dei rappresentanti delle collettività locali e regionali all'elaborazione e all'attuazione dei vari programmi di intervento comunitario.

9. Per quanto attiene all'attuazione e all'organizzazione della politica regionale, risulta palese la limitatezza degli strumenti e dei mezzi a disposizione della Comunità Economica Europea.

In senso generale, riteniamo condizione pregiudiziale per la efficace messa in opera della politica regionale europea la predisposizione a breve termine di un adeguato complesso di attrezzature burocratiche ed operative atte a dar vita ad un vero e proprio "centro motore" delle iniziative della C.E.E. in materia d'azione regionale.

In particolare, appare improrogabile la costituzione di un centro di documentazione e di informazione regionale e di alcuni uffici specializzati in attività di studio e di ricerca.

10. Nel settore finanziamento, avendo rilevato i notevoli limiti afferenti agli strumenti in dotazione della comunità, si auspica:
- a) una modifica dell'attuale struttura dello statuto della Banca Europea degli Investimenti e, a più lunga scadenza, la costituzione di un Istituto europeo del credito comunale e di un Fondo europeo di sviluppo regionale che, soli, potrebbero permettere di affrontare le situazioni regionali più gravi nelle quali i rischi e la limitatezza delle possibilità finanziarie offerte fino ad oggi hanno costituito un forte handicap allo sviluppo di queste regioni,
  - b) una maggiore organicità nell'azione del Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricolo sulla base del rapido avvio di specifici programmi d'intervento e una equilibrata soluzione al problema del riparto dei fondi tra le due sezioni costitutive del Fondo (sezione garanzia e sezione orientamento),
  - c) l'ampliamento delle competenze e il rafforzamento delle disponibilità finanziarie del Fondo Sociale Europeo, in mancanza dei quali tale organismo non è in grado di adempiere adeguatamente alle proprie funzioni istituzionali.
11. Abbiamo concluso sottolineando la necessità di un organico inserimento della politica regionale nel quadro della politica economica a medio termine e l'opportunità offerta da quest'ultima alle autorità di Bruxelles di poter svolgere, anche nel settore della politica regionale, un ruolo "politico" di più vasto respiro di quello conseguibile sulla base del perseguimento di una serie pur numerosa ma parziale di obiettivi specifici e territorialmente limitati.

N O T E

- (1) -- Un quadro sintetico e quasi completo dello sviluppo teorico e pratico della politica economica regionale si ha in Planification Economique Régionale, a cura di W.ISARD e J.CUMBERLAND, OCDE, 1961.
- (2) - Cfr. R.VINING, "The Region as an Economic Entity and Certain Variations to be observed in the Study of the Systems of Regions", in Papers and Proceedings of the American Economic Association, maggio 1949, p. 90.
- (3) - Vedi, fra gli altri, per un panorama comparato dei movimenti regionalisti negli Stati Uniti, in Germania, in Inghilterra e in Francia, R.E.DICKINSON, City and Region, P. Kegan, Londra, 1964, parte II<sup>a</sup>. Relativamente alla Jugoslavia si veda S.ILESIC, L'état et les méthodes des recherches sur la régionalisation en Yougoslavie, in Methods of Economic Regionalization, Polish Academy of Science, Warszawa, Geographia Polonica, 4, 1964; B.COLANOVIC, Development of the Underdeveloped Areas in Yougoslavia, Medjunarodna Politika, Beograd, 1966; per la Polonia, K.DZIEWONSKI, "Theoretical Problems of the Development of Economic Regions (with Social Emphasis on Poland)", in Papers and Proceedings of the Regional Science Association, parte I<sup>a</sup>, vol. VIII, 1962, pp. 43-57, parte II<sup>a</sup>, vol.X, 1963, pp. 51-60; J.C.FISHER, City and Regional Planning in Poland, Cornell Univ. Press, Ithaca, N.Y. 1966; per l'URSS, H. CHAMBRE, L'aménagement du territoire en URSS, Mouton, Parigi, 1959.
- (4) - Si pensi in Italia alla tradizione regionalista di tipo "radicale" del Minghetti e seguaci e "cattolica" di don Sturzo. In proposito rinviando alla antologia degli scritti di questi ed altri noti regionalisti degli ultimi cento anni (Cattaneo, Jacini, Colajanni, Santi Romano, Gobetti, Dorso, Salvemini, Einaudi, Calamandrei) in Regionalismo italiano, Quaderni della Città di Milano, 1962.
- (5) - E' il caso, ad esempio, dell'idea stessa di regione economica la cui definizione e precisazione in un contesto generale di teoria economica spaziale è attribuita allo studioso tedesco A. von LOESCH, The Economics of Location, Yale Univ.Press, New Haven, Conn., 1954, trad. inglese

dell'opera originale pubblicata a Iena nel 1944. Per una storia del pensiero economico spaziale vedasi C.PONSARD, Histoire des théories économiques spatiales, A.Colin, Parigi, 1958 e Economie et espace, SEDES, Parigi, 1955, M. DEL VISCOVO, La localizzazione delle attività economiche, CEDAM, Milano, 1961. Allo stesso periodo si fanno risalire le prime organiche formulazioni della gerarchia urbana regionale di cui l'opera classica rimane quella di W. CHRISTALLER, Die Zentralen Orte in Suddeutschland, Iena, 1933. Per una più recente analisi vedasi A.K.PHILBRICK, "Principles of Areal Functional Organisation in Regional Human Geography", in Economic Geography, Harvard, ott. 1957, pp. 299-336.

- (6) - Sulla città-regione, vedasi, fra i numerosi lavori esistenti, oltre il già citato R.E.DICKINSON, P.GEORGE, Géographie urbaine, PUF, Parigi, 1961; ILSES, La nuova dimensione della città. La città-regione. Ricerche IV, 1, 1963; U.TOSCHI, "La città-regione e i suoi problemi" in Rivista Geografica Italiana, fasc. 2, giugno 1962, pp. 117-132.
- (7) - Cfr. P.BASSETTI, "L'ente regione come cardine di una struttura moderna e pluralistica della società italiana", in Esperienze amministrative, anno IV, n.1, marzo 1964, pp. 54-74.
- (8) - L'espressione è di R.E.DICKINSON, op. cit. p. 7.
- (9) - Il tema qui toccato, non ancora scandagliato in tutte le sue implicazioni, meriterebbe da solo una lunga trattazione. Un primo approccio ai rapporti tra potere, democrazia e spazio e dell'incidenza sulla struttura del potere della messa in opera di un sistema di regioni con funzioni in materia di programmazione, trovasi in J. AHUMADA, Latin America : a Challenge to Regional Theory, CENPES, Caracas, nov. 1962 e, in senso più generale, in A.A.MAAS, Area and Power, Free Press of Glencoe, Ill., 1959.
- (10) - Ben pochi sono, infatti, i passi in avanti compiuti dalla CEE se quanto ebbe ad affermare nel 1962 l'allora capo divisione "struttura economica" della CEE, A.PRATE, "i mezzi di politica regionale restano soprattutto compe

tenza degli Stati membri", in Compte Rendu du Colloque de Géographie Appliquée, Bruxelles, 7-9 marzo 1962, CEE, doc. 4393/PI/63/F, è ripreso nel 1966 da R. MARJOLIN allorché dichiara, intervenendo al Parlamento Europeo, nella sessione di giugno, nella discussione sulla Prima Comunicazione della Commissione della CEE, "non dobbiamo nutrire soverchie illusioni: i governi dispongono della quasi totalità dei mezzi di azione in materia di politica regionale. Quello che possiamo fare, quello che intendiamo fare è di presentare costantemente nuove proposte, esercitare una pressione sui governi affinché i progetti da noi elaborati non diventino lettera morta e siano veramente eseguiti".

- (11) - Cfr. U. MAGNANI, "A proposito dei Comitati Pieraccini", in Esperienze amministrative, n. 2, luglio 1965, p. 59-81 e 103-107.
- (12) - Fanno parte del Comitato i rappresentanti degli Enti Locali, delle categorie produttive, della burocrazia statale e alcuni tecnici designati dal Ministero.
- (13) - Cfr. U. MAGNANI, op. cit., p. 68 e segg. Segnaliamo anche le note di Questitalia del nov. dic. 1964, pp. 49-53 e feb. 1965, pp. 56 e segg., e di Nord e Sud del feb. 1965, pp. 54 e segg., marzo 1965, pp. 52 e segg.
- (14) - A partire dal 1964 i programmatori francesi hanno effettuato, non senza difficoltà, la regionalizzazione degli investimenti pubblici: cfr. La régionalisation des investissements publics en 1964, La documentation française, Notes et Etudes Documentaires, 31 marzo 1964, n. 3074.
- (15) - Vedasi più ampiamente J. LAJUGIE, "Aménagement du territoire et développement régional en France", in Révue d'économie politique, genn.-feb. 1964, p. 278 e segg.; P. VIOT, "Le 4me Plan et l'action régionale" in Révue de l'Action populaire, 1963, pp. 68-76; A. FUSCONI, "Piano e regione nell'esperienza francese", in Amministrare, n. 10, 1965, pp. 9-30; J. MILHAU, "La politique de l'expansion régionale en France", in Revue des Sciences Economiques, Liegi, n. 136, dic. 1963, pp. 189-209.

- (16) - Esiste in Francia una vivace polemica sulla bontà della divisione del territorio francese in 21 circoscrizioni regionali. La maggior parte degli studiosi tende verso una nuova delimitazione che preveda al massimo 9 - 10 regioni. Cfr. P.VIOT, op.cit.; L'Etat et les collectivités locales, rapporti presentati a cura del Club Jean Moulin al Colloquio di Royaumont (28-29 gennaio 1967).
- (17) - Sui problemi di politica regionale in Francia dopo la riforma, vedasi, fra gli altri, J.F.GRAVIER, L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises, Parigi, Flammarion, 1966; J.LABASSE, L'organisation de l'espace, Parigi, 1966; J.R.BOUDEVILLE, Les instruments de la région programme, in Cahiers de l'ISEA, n.153, sett.1964; J.DEMARS, "Le plan et la région", in Bullettin SEDEIS, n. 904 suppl., 10 dicembre 1964, p. 40 e segg.; M. BOURJOL, "La réforme administrative en France (II)", in Revue de Droit contemporain, 1964, pp. 141-149; J.HOURTICQ, "Vie Départementale et Municipale - L'organisation dans les circonscriptions d'action régionale, la Commission de développement économique régionale", in La Revue Administrative, 1964, pp. 131 e segg.
- (18) - Una critica calzante alla teoria neo-classica del commercio internazionale è contenuta nello scritto di F.OLSEN, "Regional Income Differences within a Common Market", in Papers and Proceedings of the Regional Science Association, Philadelphia, vol. XIV, 1965, p. 35-43. Ad essa, invece, si ricollega lo specifico lavoro di J.CSILLAGHY, Intégration économique internationale et différenciation régionale, Les Editions de l'Epargne, Paris, 1965.
- (19) - E' quanto afferma la stessa Commissione della CEE nella sua Prima Comunicazione sulla politica regionale della CEE, Documenti di Comunità Europee, sett.1965, n.15 laddove precisa che "le disparità esistenti fra le regioni più sviluppate e quelle più sfavorite non sono state notevolmente ridotte" p.5, ed esprime la preoccupazione che in qualche regione o ramo di attività l'intensificazione della concorrenza comunitaria possa aver aggravato prima del previsto inevitabili problemi di adattamento. Il timore appare certezza nella relazione sull'evoluzione della Comunità nel 1966 (PF, doc.66-III) dove la Commissione rileva che "gli scarti fra le regioni della Comunità



non sono affatto diminuiti". Sugli squilibri regionali nel Mercato Comune, oltre ai riferimenti contenuti nelle opere citate in nota 71, vedasi più in particolare H. BOURGINAT, "Inégalités régionales de développement et Marché Commun", in Bulletin SEDEIS, n. 327, 29 luglio 1962, pp. 1-51 e Espace économique et intégration européenne, Parigi, SEDES, 1961; H. BIET, "Le développement régional dans la CEE", in Vie et Science économique, II trim., 1961; E. BONNEFOUS, Les problèmes d'aménagement du territoire en Europe, Paris, Institut des Hautes Etudes Internationales, 1963, 30 p.; S. BARZANTI, Underdeveloped Areas within the Common Market, Princeton, N.J., 1965; G. DI NARDI, "Il Mercato Comune Europeo e le zone sottosviluppate", in Rassegna Economica del Banco di Napoli, n.3, 1960; D. SABELLA, L'Europa e il Mezzogiorno, Quaderni di Prospettive Meridionali, n.5, Roma, 1959.

- (20) - Si rinvia in proposito alle considerazioni svolte al paragrafo 4 e alla nota 36.
- (21) - In Francia, la Picardie, l'Haute Normandie, la Champagne, le Centre; in Germania, il Baden Wurttemberg, la Baviera; in Italia, il Veneto e l'Emilia. L'incidenza del fattore "vicinanza alla Lombardia", è, ad esempio, chiaramente messo in rilievo, p. 42, nello studio monografico sulle Tre Venezie curato da Mondo Economico, numero speciale, 21-28 nov. 1964.
- (22) - Abbiamo desunto questi dati da una comunicazione non pubblicata di R. MARJOLIN, Les régions de la Communauté, CEE, II/COM (59) 114, 1 sett. 1959, dalla quale risulta che al 1955 mentre il prodotto per abitante della Calabria era pari a 226 \$ (Basilicata = 254 \$) quello della regione amburghese toccava i 1.622 \$ seguito dalla regione parigina con 1.448 \$.
- (23) - Gli ultimi dati esistenti per l'insieme dell'Europa si riferiscono infatti al 1962 e trovansi nell'interessante studio The European Markets pubblicato nel 1964 dalla Chase Manhattan Bank. Vi compaiono le seguenti cifre: reddito pro-capite della Basilicata: 272 \$, Land di Amburgo: 1.650 \$. Vedasi per altri dati, P. SAINT-MARC, "La planification du territoire au niveau européen", in France Forum, genn. feb. 1962.

- (24) - Secondo la nota teoria dell'economista svedese G.MYRDAL in Economic Theory and Underdeveloped Regions. G. Duckworth, London, 1957, e ripresa da J.LAJUGIE, "Les conditions d'une politique de développement régional pour les pays du Marché Commun", in Revue d'économie politique, n.3, 1959, pp.263-334.
- (25) - J.LAJUGIE, op.cit., p. 274.
- (26) - Sulla polarizzazione vedasi principalmente F.PERROUX, "Note sur la notion de pôle de croissance", in Economie Appliquée, genn.giug.1956, p.307 e L'Economie du XX.ème siècle, PUF, Parigi, 1961; L. DAVIN, Economie et croissance régionale, Ed.Genin, Parigi, 1964, in particolare, cap. III, p. 54-73.
- (27) - Si rinvia ad una delle rare trattazioni sull'argomento: U.TOSCHI, Geografia economica, UTET, vol. IV, Torino, 1960, pp. 285-90.
- (28) - Una buona analisi delle principali caratteristiche del sottosviluppo regionale trovasi in R. BARRE, Le développement économique. Analyse et politique, Cahiers de l'I.S.E.A., n.66, apr. 1958, p.19 e segg.; J.JUILLARD, Dimensions spatiales et démographique des régions de développement en Europe Occidentale, in Théorie et politique de l'expansion régionale. Atti del colloquio internazionale dell'Institut de Science Economique della Università di Liegi, Les Editions de la Librairie Encyclopédique, Bruxelles, 1961, p.203-207; J.LAJUGIE, op. cit., e nel volume della CEE, La politica regionale nella CEE, Bruxelles, luglio 1964, Parte I.
- (29) - Sia sufficiente per tutti il volume più noto e che ha dato il via, ad un livello non strettamente scientifico, alla pubblicistica sull'argomento: J.F.GRAVIER, Paris et le désert français, Flammarion, Parigi, 2<sup>ed.</sup>, 1958.
- (30) - Ci limitiamo a citare lo studio L'adeguamento delle regioni di vecchia industrializzazione, in CEE, La politica regionale nella CEE, op. cit , p. 137-256, e la ricerca di G. NARDI-M.BYE, Voies et moyens de la conversion industrielle, Eurolibri, Lussemburgo, 1962. Segnaliamo inoltre che una buona bibliografia sull'argomento è raccolta nell'interessante volume Régions et structures in-

dustrielles, a cura di J.de CAERVEL, J.DEGUELDER, M. LORIAUX e J.PAELINCK pubblicato nelle Editions Genin, Parigi, 1966.

- (31) - Vedasi fra gli altri: P.ROMUS, Les problèmes des régions frontalières belges dans le cadre de la Communauté européenne. Section belge du Conseil des Communes d'Europe, Bruxelles, dic. 1962 (dello stesso, più in generale, Expansion économique régionale et Communauté européenne, Leyde, 1958); P. CAMY, "Problèmes et perspectives d'une région frontalière au centre de la Communauté", in Bulletin économique, Lussemburgo, n. 3, marzo 1962, p.18-28; Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur im Eifel-Hunsrück-Gebeit, a cura della Gesellschaft für regionale Strukturwicklung e.V., Bonn, feb.1965; M.PIC, Rapport sur l'aménagement du territoire et les régions frontalières, Consiglio d'Europa, doc. CPL (5) 11 (a), 27 gennaio 1964; P.PINCHEMEL e altri, "Structures économiques et aménagement interrégional dans les régions de l'Europe du Nord-Ouest", in Aménagement du territoire, Atti del Colloquio Europeo, Liegi, Luglio 1958; J.LEJEUNE, Pays sans frontières (Aix-la-Chapelle, Liège, Maastricht), Ed. C.Dessart, Bruxelles, 1958; L. DUQUESNE DE LA VINELLE, "Comment poser le problème du développement économique d'une région frontalière?", in Bulletin mensuel de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Tournaisis, n.3, marzo 1964.
- (32) - E' la conclusione cui perviene la lucida analisi di L. DUQUESNE DE LA VINELLE nel documento Etude des problèmes communes au Sud du Luxembourg belge et au Nord de la Lorraine française, CEE, doc. II/7317/62-F, Bruxelles, 1963.
- (33) - Vedasi in proposito M.BERRURIER, L'aménagement du territoire et les problèmes de l'équilibre entre la ville et la campagne. Consiglio d'Europa, doc. CPL (5) 9 del 17 dic. 1963. Secondo l'autore, del quale non sempre condividiamo analisi e soluzioni, quattro sono le cause all'origine dello spopolamento rurale e del conseguente accentramento urbano: 1) la scoperta del vapore, che ha rivoluzionato il rapporto fra l'uomo e l'ambiente fisico, liberando il primo dal condizionamento del secondo; 2) l'insufficienza delle infrastrutture rurali e le basse condizioni di vita delle campagne; 3) la meccanizza-

zione agricola; 4) la prevalenza di una corrente di pensiero esaltante i valori della civiltà industriale ed urbana in parallelo misconoscimento dei valori della società rurale.

- (34) - Vedasi in proposito il più che recente libro di F.COMPAGNA, Una politica per la città, Laterza, Bari, 1967.
- (35) - E' la tesi sostenuta da M.BERRURIER, op. cit. Contro tale "Saupoudrage" industriale è la dottrina prevalente: si rinvia, ad esempio, a J. BOUDEVILLE, L'économie régionale espace opérationnel, Cahiers de l'ISEA, n.69, Série I., 1958; L.DAVIN, Les conditions de croissance des économies régionales dans les pays développés, Rapporto introduttivo e consuntivo al Colloquio di Liegi su Théorie et politique de l'expansion régionale, op. cit., G. FRANCO, Lo sviluppo economico nazionale e gli squilibri di reddito pro-capite regionale, Ed. Giuffrè, Milano, 1963; J. FRIEDMANN, "Regional Economic Policy for Developing Areas", in Papers and Proceedings of the Regional Science Association, vol. XI, 1963, pp. 41-58; F.COMPAGNA, L'Europa delle regioni, ESI, Napoli, 1965.
- (36) - Per maggiori informazioni si rinvia a E.GUERRA "Chi investe nella CEE", in Mondo Economico, 22 maggio 1965 e a C.MUSCARA', "Le industrie motrici e la periferia del MEC", in Nord e Sud, n. 73, gen. 1966, p. 75-91.
- (37) - Nel 1965 le spese previste ammontano a 992 milioni di dollari, contro 1.291 milioni nel 1964 e 1.490 milioni nel 1963. Cfr. CECA, 14<sup>a</sup> Relazione generale, marzo 1966, p.220, tab. 49.
- (38) - Fonte:CECA, 14<sup>a</sup> Relazione generale, op. cit., p. 221, grafico 13.
- (39) - Vedasi i timori espressi dalla stessa Alta Autorità della CECA sui rischi di frammentarietà e contraddittorietà da un paese all'altro in mancanza, come oggi appare, di decisioni d'intervento realmente preparate e adottate sul piano comunitario. Cfr. CECA, 14<sup>a</sup> Relazione generale, op. cit., p. 21-24.

- (40) - L'Economie de l'Aquitaine, fascicolo speciale di La documentation française, Notes et Etudes Documentaires, 21 aprile 1964, n.3.082, p.55.
- (41) - Per i dati segnalati rinviamo a M.RISPOLI, "Alcune considerazioni sulla localizzazione delle raffinerie di petrolio", in Ricerche Economiche, n.2, giugno 1965; Refinery Capacity 1965, Petroleum Times, Annual Survey, genn.1965; C.MUSCARA', "Le raffinerie dell'Europa debole", in Nord e Sud, n. 75, marzo 1966, p.89-93.
- (42) - Basti pensare che in Europa continentale la rete degli oleodotti esistenti è aumentata di circa 3300 km passando da 1700 km del 1959 a 5025 km del 1966.
- (43) - C.MUSCARA', op. cit., p. 94.
- (44) - Per la raccolta dei dati elementari abbiamo fatto ricorso alla rubrica "Euroflash" della rivista Opera Mundi Europe, Parigi, che a nostra conoscenza rappresenta al momento la fonte privata di documentazione sull'economia europea più completa e più sistematica.
- (45) - I termini "sviluppate", "mediamente sviluppate" e "sotto sviluppate" hanno riguardo ai livelli di sviluppo interni ad ogni singolo Stato membro.
- (46) - La letteratura sull'argomento è particolarmente cospicua. Segnaliamo, pertanto, M.FLAMANT, "Concept et usages des économies externes", in Revue d'Economie Politique, n.1, gen.feb.1964, p.93-110; E.M.HOOVER, The Location of Economic Activity, New York, 1948; W.ISARD, Localizzazione e spazio economico, Università comm. Bocconi, Milano, 1963 e Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science, The Technology Press of the Massachusetts Institut of Technology, Cambridge, Mass., 1960 pp. 404 e segg.; T.SCITOVSKI, "The Concepts of External Economics", in Journal of Political Economy, n.2, 1954, pp. 143-151 e "Croissance balancée ou non balancée?", in Economie Appliquée, n.1-2, 1959, pp.7-22.
- (47) - Vedasi in proposito, della CEE, lo Studio per la creazione di un polo industriale di sviluppo in Italia meridionale

nale, 2 voll., collana "Studi - serie economia e finanza", n.5, Bruxelles, 1966, che è alla base del noto progetto di creazione di un grande complesso meccanico nell'area Bari-Taranto.

- (48) - In particolare la citata rubrica "Euroflash" di Opera Mundi Europe, Parigi, e Agence Europe, Bruxelles.
- (49) - Rinviamo per una più dettagliata e sistematica presentazione dei risultati della ricerca e dei criteri metodologici impiegati al nostro articolo La localizzazione degli investimenti americani nelle regioni del Mercato Comune, di prossima pubblicazione su Nord e Sud.
- (50) - Nell'articolo di cui nella nota precedente i dati segnalati nel presente rapporto sono ripartiti anche secondo i vari tipi di operazione (creazione di filiali industriali e di nuove società a vocazione industriale; creazione di filiali commerciali e di nuove società a vocazione commerciale; presa di partecipazione, di controllo e aumento di capitale di proprie filiali; operazioni effettuate in comune con imprese della CEE) ed i vari paesi membri della Comunità.
- (51) - Ciò non significa che all'intensificazione del regime concorrenziale nel Mercato Comune abbia fatto riscontro, come sarebbe stato necessario, da parte dell'industria europea un ampio e corrispondente processo di adeguamento e ammodernamento delle strutture produttive dei singoli paesi membri. Vedasi in proposito A.SILJ, L'industrie européenne face à la concurrence internationale, Lausanne, 1966, in part. Cap.IV, L'industrie européenne et le Marché Commun: un rendez-vous manqué; G.SACCO, "Le concentrazioni industriali nel Mercato Comune", in Nord e Sud, dic. 1966; R.PETRELLA, "L'interpenetrazione delle imprese nel Mercato Comune", in Nord e Sud, feb. 1967.
- (52) - E' il caso, tanto per fare un esempio, dell'Aquitania, in Francia, che ha visto frenare il proprio sviluppo industriale in ragione anche della scomparsa di numerose piccole imprese sacrificate a seguito di taluni processi di concentrazione tecnica. Cfr. L'économie de l'Aquitaine, op.cit. p. 49.

- (53) - Cfr. Le V e Plan français - 1965-69. Secrétariat Général du Gouvernement, 2 voll., p. 124.
- (54) - Ibidem, p. 117.
- (55) - Ibidem, p. 5.
- (56) - "peraltro, auspicando che l'economia italiana continui ad evolversi ad un alto saggio di sviluppo e operando politicamente affinché si mantenga questo obiettivo, l'esperienza finora fatta dimostra come ciò non sia sufficiente a far superare, al nostro sistema economico, la condizione di dualismo tra parti sviluppate e parti arretrate. I tradizionali squilibri tra le regioni nord-occidentali e il resto dell'Italia...persistono in larga misura. E' chiaro che, anche in considerazione dei problemi sociali e politici sollevati dal ricordato dualismo, v'è l'esigenza di superare tali squilibri, al più presto, senza affidarsi alle speranze del tempo lungo". Ministero del Bilancio, Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano, Roma, 1962.
- (57) - Altro sintomo negativo dell'annacquamento della politica meridionalistica del governo italiano risiede, a nostro avviso, nella approvazione, peraltro rapida e facile, nel luglio 1966 della cosiddetta "legge della Cassetta" in favore delle aree depresse del Nord e del Centro-Nord, in conseguenza della quale gli incentivi in essa predisposti sono veri e propri disincentivi nei confronti delle regioni arretrate del Mezzogiorno, se non altro perchè annullano in tutto o in parte gli incentivi che con altre leggi sono stati predisposti a favore delle regioni centro-meridionali.
- (58) - Cfr. Ministero del Bilancio. Rapporto del Vice-Presidente della Commissione nazionale per la programmazione economica, marzo 1964, in part. pp. 34 e 37.
- (59) - Cfr. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno, giugno 1966.
- (60) - Ci risulta, ad esempio, che "nel quinquennio 1966-70 non è previsto alcun intervento dell'industria a parte-

cipazione statale in Calabria in nessun settore", in Documento finale redatto dalla Commissione designata dal C.R.P.E. della Calabria per esprimere il parere di cui agli elementi per il piano di coordinamento, (ciclostilato), Catanzaro, 14 luglio 1966, p.12, e che gli investimenti dell'IRI nel Mezzogiorno, effettuati a partire dal 1958 fino al 1966, ammontavano al 39% degli investimenti effettuati sull'intero territorio nazionale.

- (61) - Cfr. Regione Autonoma della Sardegna, Piano di rinascita economica e sociale della Sardegna, Terzo programma esecutivo (1965-66),
- (62) - Gli esempi a testimonianza di quanto scritto non mancano. Per tutti valga il numero speciale della rivista Itinerari del mese di giugno 1966 nel quale si riporta l'inchiesta da essa condotta sul problema meridionale presso vari esponenti dell'economia, dell'industria, della politica e della cultura. La maggioranza degli intervenienti ha manifestato proprio le idee da noi riportate nel testo. Vedasi in proposito quanto scrive ad intelligente critica S.ANTONUCCI in una nota "San Pietro e San Paolo", in Nord e Sud, luglio 1966, pp. 47-57.
- (63) - Si veda, W.BIELENBERG, "Verfassungs und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung" in Deutsches Verwaltungsblatt, n.13, 1965, p.515 e segg.; W.WEBER, "Raumordnung und Raumplanung", in Die Öffentliche Verwaltung, n. 21-22, 1963, p.785 e segg.; "Pianiificazione e regione nella R.F.T." in Amministrare, n.12, 1965, pp. 5-25; Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik und der EWG, Bonn, 1964, Köllen Verlag, Schriftenreihe des Deutschen Industrie - und Handelstages.
- (64) - Per essi vedasi E. GATHER, Politique économique régionale et aménagement du territoire dans la R.F. d'Allemagne, rapporto nazionale presentato al gruppo di ricerca sulla politica regionale del Centre Européen de Recherche et de Documentation en Sciences Sociales di Vienna, 37 p.; G.BERSANI, Relazione sulla Prima Comunicazione della Commissione della CEE sulla politica regionale nella CEE, Parlamento Europeo, 23 maggio 1966, doc. 58, p 6-7.



- (65) - Una critica in questo senso è contenuta in E. GATHER, op.cit., p.16.
- (66) - Cfr. G.J.A.RIESTHEIS, Backward Areas in Industrialized Countries, Report of the Netherlands, Sociological Institute of the State University of Utrecht, agosto 1965.
- (67) - Ibidem, pp. 20-21.
- (68) - Cfr. L.E.DAVIN. Problèmes de développement de l'économie de Wallonie, Association de Science Régionale de langue française, Parigi, 20 dic.1965, e "La politique belge de développement régional", in Révue d'Economie Politique, Parigi, n.1, genn.feb.,1964, pp.195-221.
- (69) - Cfr. G.BERSANI, op.cit p 12
- (70) - Cfr. J.LAJUGIE, op.cit. p.327.
- (71) - Per motivi d'opportunità, in primo luogo, e per il fatto che oramai la CECA e la CEEA (Euratom) non sono che casi particolari del Mercato Comune generale determinato dal Trattato di Roma, in secondo luogo e, stanti, in fine, i legami sempre più stretti che attraverso vari comitati si sono stabiliti fra le istituzioni europee, abbiamo limitato la nostra analisi alla sola Comunità Economica Europea. Rinviamo tuttavia per un esame degli interventi in campo regionali effettuati dalla CECA (quasi inesistenti quelli della CEEA) a B.C.ROBERTSON, Regional Development in the E.E.C., P.E.P.G.Allen and Unwin, Londra, 1964, in part.pp. 48-62 e a Y.DELAMOTTE - E.GEORGE, The role of the European Coal and Steel Community and the Common Market in the Regional Policy, US Department of Commerce, Washington, genn.1965. Sullo sviluppo regionale e la politica regionale nella CEE si leggeranno con interesse: L'Europe et l'aménagement du territoire, Les Cahiers du College d'Europe, Bruges, 1958; R. SECRETAIN, "De la région à l'Europe", in Urbanisme, n.58, luglio 1958; A. DELPERRE, "Marché Commun et régionalisme économique", in La nouvelle revue wallonne, genn.marzo 1958, pp.19-24; SNOY-D'OPPUERS, L'économie régionale dans l'Europe intégrée, Bruxelles, 1959; L.DUQUESNE de la VINELLE, "Sul problema dello

sviluppo regionale nella CEE", in Rivista di politica agraria, dic.1960; Regional Development in the European Economic Community, London, Allen and Unwin, 1962; Les régions et l'Europe, fascicolo speciale di Expansion Régionale, Bruxelles, n.24, maggio 1962; A.PRATE, "Marché Commun et politique régionale", in Révue d'économie politique, n.1, genn.-febb. 1964, pp.169-194; G. PETRE, "Regionale Problematik in West-Europa", in Economica Documentake, n.2-3, 1964, pp.68-91; R.BIRD, "The need for regional policy in a Common Market", in Scottish Journal of Political Economy, Edimburgo, nov.1965, pp. 225-242; F.LANCKSWEIRT, L'aménagement du territoire dans le cadre d'une programmation européenne, rapporto presentato al Colloquio di Bruxelles del 4-6 nov.1964 e contenuto nel volume La programmation européenne (atti del Colloquio), Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1965, pp.195-204; E.TEMPIA, "Les aménagements régionaux et urbains en Europe", in Direction, Parigi, n.103, febb. 1964, pp. 152-159; La pianificazione del territorio e il problema delle regioni in Europa, fascicolo speciale di Comuni d'Europa, 1966; H.K.SCHNEIDER, Regionale Wirtschaftspolitik der EWG, Köln-Braunsfeld, 1966.

- (72) - Vedasi, ad es., la dichiarazione di R.Marjolin riportata in nota 63.
- (73) - Cfr. G.BERSANI, op.cit., p.5
- (74) - Per una formulazione della politica regionale nel senso indicato nel testo, rinviamo al volume Démocratie, planification, aménagement, serie di articoli di autori vari raccolti da P.VIAN, Les Editions Ouvrières, Parigi, 1964; L.MORMINO, "La politica regionale del Mercato Comune", in Cronache regionali, dic. 1966; L.H. KLAASSEN, Aménagement économique du territoire : directives pour les programmes, OCDE, Parigi, 1965.
- (75) - Un panorama completo degli articoli e dei riferimenti alla politica regionale esistenti nei Trattati CEE e CECA è contenuto nell'allegato n.1 alla relazione al Parlamento Europeo dell'on. BERSANI, op.cit. pp.43-45.

- (76) - Questi temi sono nuovamente affrontati e riproposti, con maggiore ampiezza e sistematicità, dal Parlamento Europeo nel 1960 con la relazione dell'on. Motte sui Problemi della politica regionale e sulle vie e i mezzi per l'attuazione di tale politica nella Comunità dei Sei, P.E., doc. n.24, 10 maggio 1960.
- (77) - Gli atti sono stati pubblicati a cura del Servizio Stampa e Informazione della CEE in Conferenza sulle economie regionali, 2 voll., Bruxelles, 1963. La convocazione della conferenza veniva in parte incontro alla risoluzione adottata dal Parlamento Europeo sulla base della relazione Motte, vedi nota 76, contenente la richiesta della creazione di un Comitato consultivo delle economie regionali.
- (78) - Cfr. Saggio di delimitazione regionale della CEE, in Conferenza sulle economie regionali, cit., volume 2, pp. 65-166.
- (79) - Vedasi ad esempio quanto scrive M.DEBRE, Au service de la Nation, Parigi, Stock, 1963, pp.237: "...a Bruxelles, presso la Commissione Economica Europea, v'è un Comitato che disegna maliziosamente sulla carta i confini delle nuove regioni... in un'Europa di questo tipo, a parte due o tre regioni francesi che possono rivaleggiare con certe provincie tedesche...le altre non esistono, poichè esse non possono prosperare senza una solidarietà nazionale che non sarebbe rimpiazzata d'acchito da una solidarietà cosiddetta europea".
- (80) - Fra i numerosi rapporti presentati e le risoluzioni approvate sull'argomento, citiamo G.MARTINI, L'aménagement du territoire et la décentralisation politique et administrative, doc. CPL (5) 13, 3 marzo 1964; Le Conseil de l'Europe à l'heure de l'aménagement du territoire, documento di sintesi delle Risoluzioni adottate nel corso della 5<sup>a</sup> sessione della CEPL relative ai problemi della pianificazione territoriale, AS/CPL/Am (64) 11, pp.6-11; M.JAKOBSEN, L'évolution des structures locales et régionales dans les pays membres du Conseil de l'Europe, 26 sett. 1966; doc. 2110.

- (81) - Raccolti nel volume La politica regionale nella CEE, cit.
- (82) - Da segnalare a questo proposito: il "Colloque européen de Géographie Appliquée" (Bruxelles 7-9 marzo 1962) e la "Conférence sur l'aménagement du territoire et la politique régionale" (Bruxelles, maggio 1963), comprendente principalmente rappresentanti dei poteri locali.
- (83) - Per una estesa analisi di questa prima fase della politica regionale della CEE rinviamo a R.MOSSE', Vers un aménagement du territoire européen, doc. CPL (5) 1 (b), 20 gennaio 1964, in part. cap. II.
- (84) - Cfr. Prima Comunicazione sulla politica regionale nella CEE, documenti di Comunità Europee, Servizio Stampa e Informazione per l'Italia, Roma, settembre 1965, n.15, p.6.
- (85) - Ibidem, p.6.
- (86) - Ibidem, p.7.
- (87) - Ibidem, p.13.
- (88) - Ibidem, p.13.
- (89) - Vedi, fra gli altri, A.RAO, "Le due facce della programmazione", in Nord e Sud, n.83, nov.1966, pp. 7-33.
- (90) -- Merita tuttavia segnalare che una delle azioni concrete condotte dalla CEE in questi primi anni riguarda proprio i problemi di sviluppo della regione frontaliere del Nord Lorena e del Lussemburgo belga. Seppur a livello di studio, la Commissione ha presentato un progetto rivolto a stabilire un piano di sviluppo coordinato delle due zone sulla base di una progressiva svalorizzazione della frontiera e del potenziamento della complementarietà industriale, residenziale e culturale delle due "regioni".
- (91) - Una descrizione delle iniziative intraprese in vista di una più stretta collaborazione tra le due regioni

è contenuta in M.PIC, L'aménagement du territoire et les régions frontalières, cit., in particolare allegati I-IV. Queste si sono tradotte il 20 febbraio 1966 nella costituzione di un comitato rappresentativo in - terregionale permanente (esteso anche al Baden Württemberg) incaricato di esaminare i problemi comuni e di formulare le azioni da intraprendere suscitando a tal fine le opportune iniziative.

- (92) - Cfr. Prima comunicazione...cit., p.8.
- (93) - Cfr. La politica regionale nella CEE, cit., pp.62-64.
- (94) - Ibidem, p. 63.
- (95) - Cfr. Projet de politique à moyen terme, cit., allegato 1, p.2.
- (96) - Sull'importanza degli "assi di sviluppo" rinviamo in particolare a L.E.DAVIN, Economie régionale et croissance, cit.; F.COMPAGNA, L'Europa delle regioni, cit.; E.POTTIER, "Axes de communication et développement économique", in Revue économique, genn. 1963; C.BEAUCOURT, Les transports, facteur de régionalisation économique, Cahiers de l'ISEA, G.20, n.150 (suppl.), giugno 1964.
- (97) - Per una critica dell'insufficienza del quadro elaborato in questo settore dagli organi comunitari e dello scarso seguito che le proposte "europee" hanno avuto presso i governi, si legga G. BERSANI, op.cit., p. 21. e allegato 9.
- (98) - cfr. Prima Comunicazione...p.11
- (99) - Ibidem, p.11.
- (100) - Anche in un suo più recente documento l'autorità comunitaria si preoccupa di rilevare che "l'esistenza di regioni e di settori in ritardo costituisce al momento un pesante fardello per la collettività e, per il futuro, un fattore frenante dello sviluppo". Cfr. Projet de politique à moyen terme, cit., annexe I, p.2.

- (101) - Ne è testimonianza la polemica sorta tra gli Stati membri relativamente alla utilizzazione dei fondi della Banca Europea degli Investimenti considerata dal Belgio e dall'Olanda, per il fatto che più della metà dei prestiti finora concessi dalla Banca sono andati ad iniziative interessanti le nostre regioni centro-meridionali, come la "Cassa europea per il Mezzogiorno d'Italia"!
- (102) - Cfr. von der GROEBEN, in atti della Conferenza europea sulle economie regionali, cit., p. 28.
- (103) - Cfr. Prima Comunicazione...p.15.
- (104) - Ibidem, p. 16.
- (105) - Si confronti ad esempio con quanto si afferma in un rapporto presentato alla V<sup>a</sup> sessione della Conferenza Europea dei Poteri Locali: "la dimension essentielle de l'aménagement du territoire est la dimension politico-administrative; l'aspect politique résulte du fait que l'aménagement présuppose des choix de nature politique (le développement équilibré d'une communauté, du rapport homme-territoire..); l'aspect administratif résulte de ce complexe organique où les décisions administratives doivent traduire le choix politique et les résultats des analyses techniques" cfr. G. MARTINI, op.cit.
- (106) - Sui centri di ricerca regionali esistenti in Italia, vedi C.BELTRAME, "Gli istituti regionali di ricerche socio-economiche", in Esperienze Amministrative, n.2 giugno 1964, pp 66-109.
- (107) - Cfr. M. FINOIA, "La programmazione regionale", in Nord e Sud, feb. 1967
- (108) - Cfr. Prima Comunicazione, cit., p.21.
- (109) - In particolare: risoluzione n. 40 approvata dalla Conferenza Europea dei Poteri Locali il 9 aprile 1964 relativa alle politiche di pianificazione del territorio

nei vari paesi membri e Memorandum del Consiglio dei Comuni d'Europa sulla politica regionale del MEC presentato alla Commissione della CEE nel gennaio 1965.

- (110) - Relativamente alle società finanziarie regionali in Italia e in Francia, vedi P.PRADA, "Le società finanziarie per lo sviluppo regionale", in Esperienze Amministrative, n. 3, 1966, pp 103 e segg.
- (111) - "L'espansione dell'azione della Banca è condizionata in primo luogo dal fatto che è necessario avere sempre l'accordo di tutti gli Stati membri..." cfr. P. FORMENTINI, Lo sviluppo delle regioni e la BEI, in Conferenza sulle economie regionali, cit , p. 38
- (112) - Sul carattere restrittivo dell'interpretazione data dai governi nazionali si legga F.COMPAGNA, "Le regioni deboli della Comunità Europea", in Comuni d'Europa, sett. 1962.
- (113) - Cfr. B.BERSANI, op.cit , p 30
- (114) - Cfr. BEI, Relazione annuale 1965. A questo proposito c'è chi sostiene che la Banca dovrebbe lentamente trasformarsi in un organo di finanziamento per lo sviluppo dei territori d'Oltremare e del Terzo Mondo: vedi M. ALBERT, "La BEI, évolution et continuité", in Revue du Marché Commun, ott.1965
- (115) - In primo luogo, "che gli Stati membri facilitino più che in passato l'accesso della Banca ai rispettivi mercati dei capitali"; "che la BEI accentui la propria azione di finanziamento in favore d'infrastrutture regionali, dati gli effetti che tali progetti potrebbero determinare per le regioni in questione e per l'economia comunitaria"; infine, "che i mutuatari possano beneficiare di condizioni più favorevoli dato che i saggi d'interessi che la Banca pratica, pur essendo inferiori alla maggior parte di quelli vigenti negli Stati membri, impongono oneri piuttosto elevati ai mutuatari", Cfr. Prima Comunicazione..., p.19.
- (116) - Che una "riduzione degli stanziamenti previsti per le strutture agricole sia pregiudizievole per quelle re

gioni in cui esistono forti esigenze di politica di sviluppo" (G.BERSANI, op.cit., p.33) è ampiamente messo in evidenza anche in un parere emesso da un comitato di esperti: "La politica di mercato e dei prezzi si serve dei mezzi tradizionali della politica agricola: protezione doganale, limitazione delle importazioni, sostegno dei prezzi, completati dal sovvenzionamento delle aziende. Ma, a lungo andare, questi mezzi protettivi non fanno che accentuare la pressione sulla redditività dell'agricoltura. Così la situazione critica, invece di essere eliminata, viene mantenuta. In fatti ogni provvedimento artificiale attenua momentaneamente la pressione favorendo la naturale inerzia del settore agricolo che, senza questi provvedimenti, sarebbe costretto a compiere lo sforzo necessario per adattarsi alle condizioni del mercato. Ora la politica degli investimenti mira, per l'appunto, a promuovere un tale adattamento. Un'ampia trasformazione delle strutture agricole, provocando un aumento della produttività, renderà più facile l'adeguamento dell'agricoltura alla intensificata concorrenza nell'ambito della CEE", cfr. Ordinamento regionale della Repubblica Federale di Germania, parere del Comitato di esperti per l'ordinamento regionale, Ed. Kohkamer, Stoccarda, 1961, citazione ripresa da W.BILKERBACH, Rapport sur la politique régionale dans la CEE, P.E., doc. n 99, 17 dic. 1963

- (117) - Cfr. Prima Comunicazione...p. 20
- (118) - "L'ordine dispersivo e inorganico fino ad oggi impiegato dal FEAOG nel finanziamento dei suoi progetti non permette ottimismo, a meno che nel futuro esso non riesca a pervenire ad una visione generale che sola, anche se gradualmente applicata, sarebbe capace di realizzare quelle che finora possono essere considerate come aspirazioni o aspettative", in L.MORMINO, op.cit.
- (119) - Cfr. Il Fondo Sociale Europeo, fascicolo speciale dei Comuni d'Europa, n. 7-8, 1963.
- (120) - Cfr. on. F.ELSNER, Relazione sul Fondo Sociale Europeo,



PE, doc. 53, 1965.

- (121) - E' questo il significato da attribuire ai rilievi e alle riserve della Commissione circa le lacune e l'in sufficiente attenzione prestata dal Comitato Langer nella predisposizione del Primo programma di politica economica a medio termine 1966-70 ai problemi di sviluppo regionale.
- (122) - Cfr. F. LANCKESWEIRT, op. cit.

BIBLIOTECA	
MUSEO - ROMA	
-----	
n° inv. 10145	
24 APR. 1931	
BIBLIOTECA	