



Cap 15

LE POLITICHE REGIONALI

Obiettivi

- Esamineremo le ragioni dietro agli squilibri economici territoriali secondo diverse teorie economiche
- Illustreremo gli strumenti analitici impiegati per misurare lo stato e l'evoluzione degli squilibri economici territoriali
- Breve excursus delle politiche regionali in Italia e quelle messe in atto dall'Unione Europea

Introduzione

POLITICHE REGIONALI



Insieme delle azioni di politica economica che hanno come obiettivo primario la redistribuzione geografica del reddito



Perché vi è tale necessità?

Introduzione

- In una stessa economia vi possono essere permanenti e significative differenze
- La differenza principale: livello del reddito pro capite



Regioni con reddito pro capite inferiore alla media presenta:

- Più basso indicatore della produttività media del lavoro
- Più bassi livelli di salario
- Prezzi più bassi

Tipicamente le regioni con livelli più bassi di reddito hanno un' economia in cui il settore primario pesa di più

Introduzione

- Politica regionale:
 - Mira a sostenere la crescita e lo sviluppo dell'economia in zone geografiche specifiche
 - Far permanere le imprese presenti
 - Localizzazione di nuove attività produttive

L'Italia è uno degli esempi più eclatanti di **dualismo**

Rappresentazione secondo la quale l'Italia sarebbe caratterizzata dalla presenza di un Nord industrializzato e ricco e di un Sud economicamente più arretrato. Le differenze tra Nord e Sud sarebbero di ordine non solo economico, ma anche sociale, politico e culturale in senso lato

Introduzione

In Italia, dopo l'Unificazione, già si presentava la questione Meridionale

Esigenza, dunque, di una politica regionale

Anni '70 → «Terza Italia» riferendosi a peculiarità del Nord-Est

Le zone in ritardo nello sviluppo si hanno a macchia di leopardo.
Oggi si parla di dualismo tra regioni adriatiche e tirreniche

Introduzione

- Germania:
 - Dopo la caduta del muro vi è un dualismo tra i Lander dell'Est e i Lander dell'Ovest
- UK
 - Regioni del Nord in ritardo di sviluppo rispetto a quelle del Sud

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

- **Tradizione Keynesiana:**

- Se i legami tra le diverse regioni sono ridotti (economie chiuse), non vi è motivo di ritenere che tutte debbano convergere verso i medesimi livelli di reddito
- Gli squilibri, anzi, devono permanere.



Causazione cumulativa



John Maynard Keynes (1883-1946), economista britannico. Padre della macroeconomia, è considerato il più influente tra gli economisti del XX secolo. «Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta» (1936)

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

- Causazione cumulativa:
 - Se vale il principio della domanda effettiva, le imprese produrranno ciò che si attendono verrà loro domandato



Un'insufficiente domanda è insomma, al tempo stesso, sia causa ed effetto di una ridotta produzione e quindi di un reddito ridotto.

Le regioni in ritardo di sviluppo si trovano intrappolate in una situazione di *equilibrio di sottoccupazione*

Domanda bassa \Rightarrow produzione bassa \Rightarrow reddito basso \Rightarrow domanda bassa...

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

- Uno shock positivo esogeno (e.g. un aumento della domanda autonoma dovuto a un incremento della domanda dall'esterno) può essere efficace per far uscire la regione dalla trappola della povertà.
- Affinché sia possibile: l'apparato produttivo della regione deve riuscire a soddisfare la domanda addizionale.

ma

Politiche orientate alla sola domanda sono giudicate insufficienti anche dalla scuola keynesiana (ostacolo rilevante è la presenza di vincoli di produzione)

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

- **Tradizione Neoclassica** (diverse posizioni):

- Consideriamo un mondo ideale in cui la tecnologia sia un bene pubblico, rendimenti marginali dei fattori produttivi siano decrescenti e vi sia libertà di movimento per i fattori produttivi e per i beni.

Un qualsiasi fattore sarà impiegato laddove il suo rendimento marginale è più elevato

Dove vi è accumulato un minor volume del fattore stesso

Ogni fattore produttivo tenderà ad andare laddove ve ne è meno



Spinta alla **convergenza** tra le diverse zone

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

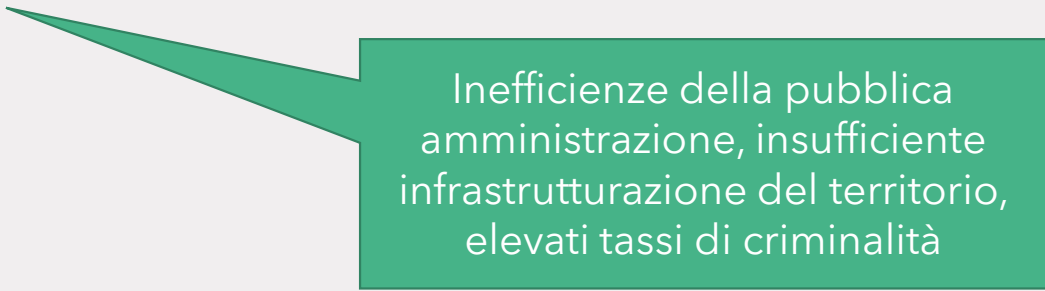
- Convergenza: sarà conveniente investire un'unità di capitale nella zona in cui ne è accumulato di meno, perché in quella zona il suo rendimento sarà maggiore.
- Tale ragionamento \Rightarrow tutte le regioni convergono alla medesima struttura produttiva e al medesimo livello di reddito pro capite



Data la presenza del dualismo, il modello risulta non essere del tutto appropriato

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

- Interpretazione Neoclassica di Vera Lutz:
 - Le differenze istituzionali rilevanti impediscono al processo di convergenza di avere luogo



Inefficienze della pubblica amministrazione, insufficiente infrastrutturazione del territorio, elevati tassi di criminalità

Il ritardo di sviluppo è imputabile a un problema istituzionale

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

- Considerazioni analoghe: differenze nelle dotazioni dei fattori rilevanti per la produzione (capitale pubblico, livelli di istruzione)
- Opera di Putnam (1992)



La vera differenza nelle dotazioni iniziali, in riferimento alle regioni italiane, riguarderebbe la dotazione di **capitale sociale**



Più abbondante al Nord che non al Sud, al suo interno vi sono compresi la predisposizione degli individui a cooperare, il senso civico, la mutua fiducia,...

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

- Putnam: affermarsi dello Stato centralistico di Federico II nell'Italia Meridionale del '200 sarebbe stata la causa primordiale per cui il capitale sociale nelle regioni del Sud ancora oggi è inferiore rispetto a quello del Nord

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

- Secondo filone della scuola Neoclassica:



Indaga e contesta l'andamento decrescente della produttività marginale dei fattori



La produttività marginale di un fattore non è più elevata laddove ne viene impiegato di meno, ma al contrario lo si ha laddove ne vien impiegato di più

Rendimenti crescenti grazie a: *learning by doing*, economie di scala localizzate, esternalità positive di tipo tecnico e pecuniario

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

- Se vale il principi del rendimento marginale crescente:

Non vi è più alcun motivo per ritenere che vi debba essere una tendenza endogena verso la convergenza

Anzi!

Le regioni in ritardo di sviluppo rimarranno sempre penalizzate nel processo di crescita

Necessità di una politica economica per procedere a una redistribuzione geografica del reddito

La misurazione delle divergenze regionali

- Quali indicatori si utilizzano per misurare l'ineguale distribuzione del reddito?
 - a) Indici già analizzati in precedenza
 - b) Indice di dispersione dei livelli di reddito pro capite
 - c) Beta-convergenza

La misurazione delle divergenze regionali

b) **SIGMA-CONVERGENZA**

E' un indice di dispersione dei livelli di reddito pro capite

Es. Si considerano i livelli di reddito pro capite delle 20 regioni italiane.

Insieme di valori caratterizzati da un valore medio e da una varianza.

Si ripeteranno le rilevazioni negli anni successivi

Se lo scarto quadratico medio va diminuendo, ciò vuol dire che le differenze tra le regioni si stanno assottigliando;

viceversa se lo scarto quadratico medio aumenta, le differenze si stanno ampliando.

Quando i valori dello scarto quadratico medio dei livelli di reddito pro-capite diminuiscono nel tempo, si dice che vi è **sigma-convergenza**

La misurazione delle divergenze regionali

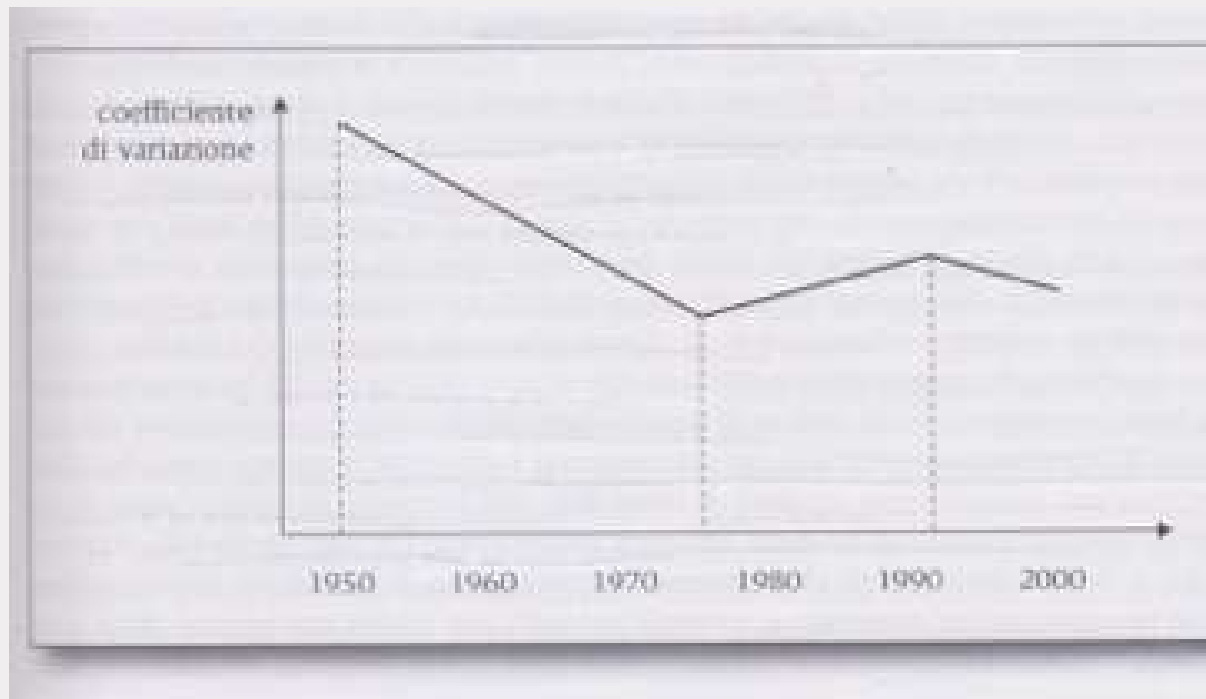


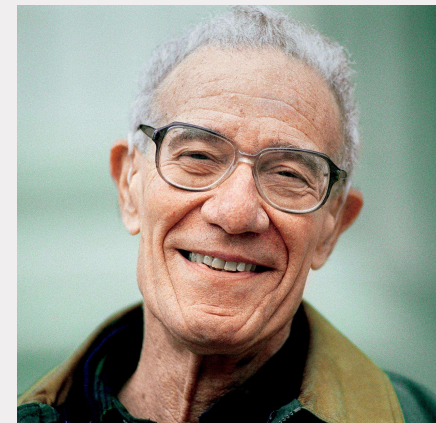
Figura 15.1
Andamento utilizzato
del coefficiente di
variazione tra i redditi
pro-capite delle
regioni italiane.

La misurazione delle divergenze regionali

c) **BETA-CONVERGENZA Solow (1956)**

Vi è convergenza in senso beta, all'interno di un gruppo di soggetti (in questo caso, regioni) e in un dato periodo di tempo, se si manifesta una correlazione negativa tra il livello di partenza del reddito pro-capite e il suo successivo tasso di crescita.

La beta-convergenza vuol dire che crescono tendenzialmente in misura maggiore i redditi in quelle regioni nelle quali il livello di partenza è minore.



Economista
statunitense, premio
Nobel per
l'economia nel 1987
*per i suoi contributi
alla teoria della
crescita economica*

La misurazione delle divergenze regionali

Tutte le economie tendono fisiologicamente verso situazioni di *steady state* o stato uniforme, in cui le divergenze in termini di reddito pro-capite si appiattiscono progressivamente nel corso del tempo.

Affinché ciò avvenga, durante la fase di transizione le regioni con reddito pro-capite più basso devono crescere con tassi medi maggiori rispetto alle regioni più ricche

La misurazione delle divergenze regionali

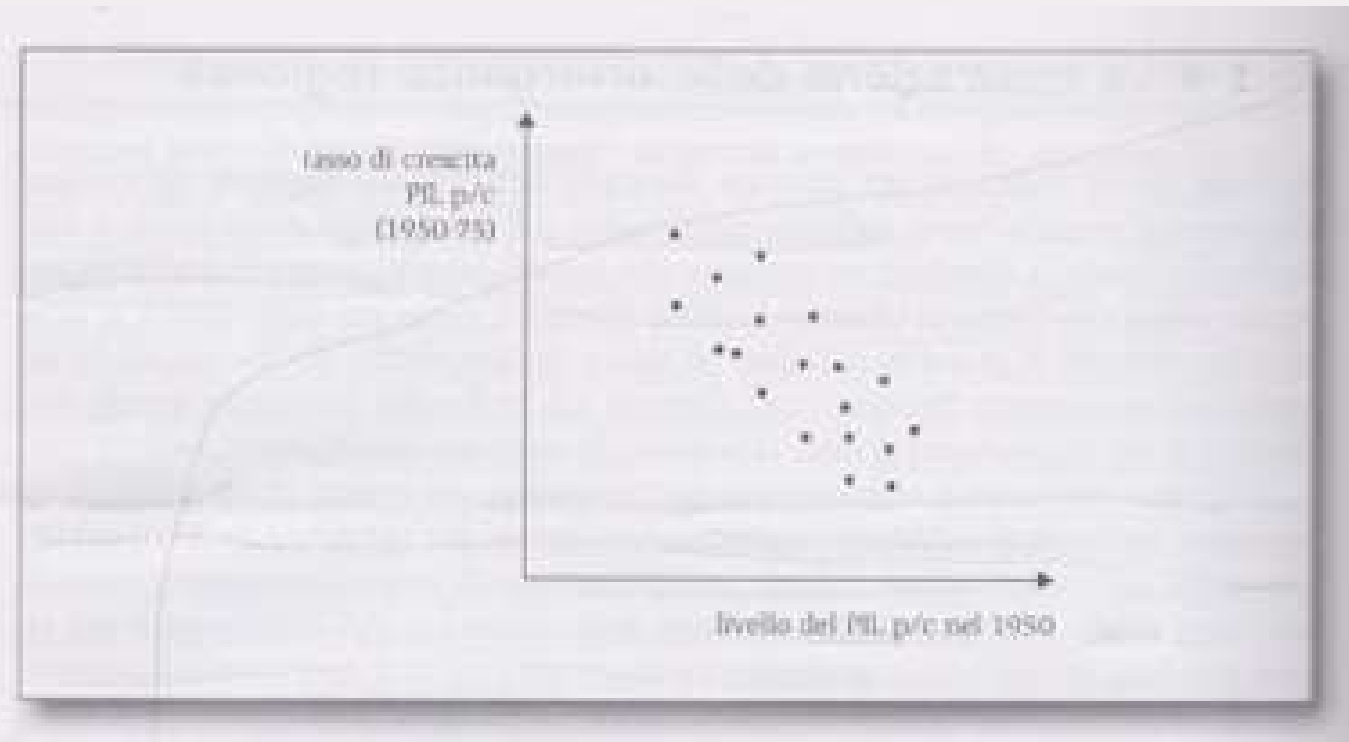


Figura 15.2
La beta-convergenza
tra le regioni italiane
1950-1975.

L'esperienza storica delle politiche regionali italiane

- A partire dal Secondo dopoguerra, il principale problema all'origine del dualismo regionale in Italia veniva individuato nella insufficiente dotazione di capitale fisico (pubblico e privato) delle regioni meridionali. Tale bassa dotazione si riteneva essere la causa, sia della minore produttività del lavoro, sia del fatto che i costi di trasporto risultavano eccessivamente elevati.

L'esperienza storica delle politiche regionali italiane

Istituto con il compito di finanziare progetti di investimenti strutturali nelle regioni del Sud Italia

- 1950: viene fondata la Cassa per il Mezzogiorno
- 1986: chiusura della Cassa per il Mezzogiorno, per le seguenti ragioni:
 - Scandali, inefficacia e inefficienza degli interventi
 - adozione di politiche di sostegno al reddito delle famiglie, piuttosto che politiche industriali di sviluppo.
 - gli organi comunitari iniziano ad ostacolare le politiche regionali degli stati nazionali, intravedendo in esse aiuti ingiustificati e lesivi della libertà di concorrenza.
- 1988: nascita di Sviluppo Italia
- Negli Anni Novanta, la Comunità si doterà di interventi propri di politica regionale

L'esperienza storica delle politiche regionali italiane

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

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

Le «nuove» politiche regionali e l'intervento dell'Unione Europea

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

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

Le «nuove» politiche regionali e l'intervento dell'Unione Europea

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

Le «nuove» politiche regionali e l'intervento dell'Unione Europea

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

Le «nuove» politiche regionali e l'intervento dell'Unione Europea

Aspetti positivi:

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

Le «nuove» politiche regionali e l'intervento dell'Unione Europea

Aspetti negativi della politica regionale europea:

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