
La politica regionale comunitaria nell'“età del disordine”. Dallo “sviluppo armonioso” alle ragioni del mercato (1972-1987)

Antonio Bonatesta*

Il saggio ricostruisce le trasformazioni intervenute nei paradigmi di intervento della politica regionale comunitaria a partire dai primi anni Settanta, con l'avvio del negoziato per la creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale, fino all'Atto Unico Europeo. L'Autore individua in questo periodo le fondamenta di una profonda transizione da modelli “interventisti” e “neomercantilisti” calibrati sul lato della domanda aggregata, caratteristici delle politiche regionali adoperate fino a quel momento da diversi Stati membri e in primo luogo dall'Italia, verso modelli più apertamente neoliberalisti. L'analisi della forte conflittualità in seno al Comitato di politica regionale, l'organo di rappresentanza delle tecnocratie nazionali deputato a gestire il Fesr, e tra questo e la Commissione europea, consente all'Autore di rilevare come tale esito non fu affatto scontato. A determinarlo furono soprattutto il sovraccarico di obiettivi posti in capo alla politica regionale in un contesto di risorse scarse e il logoramento della fiducia nel ruolo dell'intervento pubblico.

Parole chiave: Politica regionale comunitaria, Comunità europea, Commissione europea, Comitato di politica regionale, intervento straordinario

The European Economic Community's regional policies during the “age of disorder”. From “harmonious development” to market-oriented policies (1972-1987)

This article examines the transformation of the European Economic Community (EEC)'s regional policy paradigms from the early 1970s, when negotiations for the creation of the European Regional Development Fund (ERDF) began, until the approval of the Single European Act. The article identifies in this period the beginning of a deep transition from demand side “interventionist” and “neo-mercantilist” models, distinctive of a few regional policies used up to that time by Member States (primarily by Italy), towards more openly neoliberal models. The analysis of the strong conflicts within the Regional Policy Committee — the national technocracies' representative body in charge of managing the ERDF — and between it and the European Commission, allows the Author to point out that this outcome was not at all taken for granted. It was determined above all by the overload of objectives placed in charge of EEC regional policy in a context of scarce resources, and by the progressive lack of trust in the public intervention's role.

Key words: Community regional policy, European Community, European Commission, Regional Policy Committee, extraordinary intervention

Saggio proposto alla redazione il 17 maggio 2019, accettato per la pubblicazione il 27 luglio 2019.

* Alcide De Gasperi research centre - European university institute; antonio.bonatesta@eui.eu

Introduzione

Con la firma dei Trattati di Roma nel 1957 e l'inclusione del Protocollo concernente l'Italia, l'obiettivo di uno "sviluppo armonioso" del Mercato comune entrò stabilmente nel novero delle finalità della Comunità economica europea. Per tutti gli anni Sessanta la messa a punto di una politica regionale comunitaria, cui si affidava il compito di impedire che l'abbattimento delle frontiere interne e l'integrazione dei mercati continentali producessero ulteriori divari tra aree "centrali" e "periferiche" dell'Europa occidentale, fu incentrato attorno alla funzione di indirizzo e di mediazione della Commissione europea e al ruolo operativo della Banca europea degli investimenti¹. Quest'ultima, che accoglieva nei suoi organi direttivi i ministri economico-finanziari dei paesi membri e figure la cui nomina era decisa o influenzata dalle banche centrali, aveva il compito di drenare risparmio dai mercati finanziari internazionali per indirizzarlo verso impieghi compatibili con l'obiettivo di un'espansione produttiva capitalista, veicolata verso regioni ancora scarsamente integrate al mercato europeo².

Questo specifico modello di politica regionale comunitaria era espressione di una certa capacità di controllo sui meccanismi di regolamentazione e produzione del denaro mondiale da parte delle autorità nazionali e del sistema delle banche centrali occidentali, oltre che di un relativamente basso tenore del conflitto di classe. Esso, tuttavia, cominciò a rivelare le sue insufficienze parallelamente al manifestarsi dei primi segnali di ciò che Giovanni Arrighi ha descritto come la "crisi spia" del ciclo di accumulazione incentrato sull'egemonia americana³. Tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta, infatti, fenomeni come l'incremento del mercato dell'eurodollaro, il divampare della competizione tra economie nazionali per il richiamo di capitali di investimento, lo smantellamento del sistema dei cambi fissi, il primo shock petrolifero del 1973 e gli imponenti processi di ristrutturazione produttiva che ne seguirono prefigurarono una transizione "cruenta" da un equilibrio di tipo fordista e collaborativo a una nuova "età del disordine", fondata su rapporti conflittuali tra aree regionali del mondo⁴.

Seguendo la lezione di Arrighi, la fine di un ciclo di egemonia è generalmente segnalata dall'avvicinarsi tra una fase di espansione produttiva e una

¹ Cfr. Antonio Varsori, *La politica regionale europea: prime forme di solidarietà*, in Michel Dumoulin (a cura di), *La Commissione europea 1958-1972. Storia e memoria di un'istituzione*, Lussemburgo, 2007, pp. 427-442; Èric Bussière (a cura di), *The Bank of the European Union. The EIB, 1958-2008*, Luxembourg, European Investment Bank, 2008.

² Cfr. Antonio Bonatesta, *The European Investment Bank and the 'Mezzogiorno' in the context of regional development (1958-1973)*, EUI Cadmus, HEC Working Paper (ADG subseries), 2019.

³ Cfr. Giovanni Arrighi, *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Milano, il Saggiatore, 2014.

⁴ Cfr. Tommaso Detti, Giovanni Gozzini, *L'età del disordine. Storia del mondo attuale. 1968-2017*, Bari, Laterza, 2018.

di espansione finanziaria, attraverso la quale il “centro” capitalistico tenta di rilanciare la dinamica di accumulazione. È stato osservato come, a partire dagli anni Settanta del Novecento, uno dei principali effetti di tale processo è consistito in un'accentuata “mercattizzazione” dell'economia e della finanza globali, attraverso una spinta alla progressiva liberalizzazione delle attività economiche, la riduzione dei meccanismi di regolazione e l'apertura al mercato dei sistemi di allocazione delle risorse⁵. In queste condizioni, è ragionevole pensare che le stesse pressioni che hanno agito sulle forme di *embedded liberalism* ereditate dall'ordine keynesiano postbellico abbiano egualmente inciso sulle polarità della politica regionale comunitaria.

Questo contributo intende pertanto offrire una prima ricostruzione delle trasformazioni intervenute in questo settore di attività comunitaria nel periodo compreso tra il 1972, anno in cui con il vertice di Parigi fu decisa la costituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), e la metà degli anni Ottanta, quando a seguito dell'Atto unico europeo (1987) fu concepita una prima consistente riforma dei fondi strutturali⁶. Si tratta di una fase cruciale che, secondo una consolidata interpretazione della letteratura giuridica ed economica, avrebbe comportato una progressiva e inesorabile “europeizzazione” delle politiche nazionali di intervento negli squilibri regionali. Un simile afflato evolutivo-lineare ha in parte fatto breccia nella storiografia, immettendo forse eccessiva enfasi sugli aspetti istituzionali e comunque esteriori della *governance* delle politiche comunitarie, a scapito della reale comprensione dei mutamenti nei paradigmi di intervento proposti dai poteri pubblici nazionali e dalle tecnocrazie europee⁷.

Muovere dall'assunto secondo cui la politica regionale comunitaria avrebbe avuto alle spalle un'eredità di forti e radicate potestà statuali può essere utile, semmai, a comprendere con maggiore esattezza il punto di partenza di questo specifico settore di interesse comunitario. Ci si riferisce, anzitutto, al carattere “interventista” o “neomercantilista” che le politiche nazionali avevano maturato a partire dal secondo dopoguerra, specie in Italia, dove gli sforzi per lo sviluppo del Mezzogiorno si erano innestati nel quadro di una funzione “regolatoria” affidata all'apparato pubblico e all'intervento straordinario e di un “uso consa-

⁵ Cfr. Colin Crouch, *Europe and problems of marketization. From Polanyi to Scharpf*, Firenze, University Press, 2013.

⁶ Gian Paolo Manzella, *Una politica influente. Vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, Bologna, il Mulino, 2011.

⁷ Laura Grazi, *Origini e sfide della politica regionale comunitaria: dagli studi preliminari all'Atto unico europeo (1957-1986)*, “Memoria e ricerca”, 2009, n. 30, pp. 45-57. Per un bilancio sulla storiografia sull'integrazione europea cfr. in particolare Barbara Curli, *Storici italiani e integrazione europea*, “Il mestiere di storico”, 2011, n. 2, pp. 99-105; Arianne Landuyt, *Il “valore aggiunto” di un approccio storico allo studio delle politiche comunitarie*, “Memoria e Ricerca”, 2009, n. 30, pp. 5-16; Antonio Varsori, *La storiografia sull'integrazione europea*, “Europa Europe”, 2001, n. 1, pp. 69-93.

pevole della politica statale per allargare il mercato”⁸. Dalla fine degli anni Cinquanta e per buona parte del decennio successivo, il Protocollo concernente l’Italia e l’esistenza di una “sponda franco-italiana” in seno alla Commissione europea rappresentarono forse il principale vettore di un interesse europeo in materia di squilibri regionali. Esse ne determinarono anzi l’imprinting, come testimoniato dalla centralità che la tecnica dei “poli di sviluppo” assunse nelle riflessioni comunitarie e dall’iniziale ossequio di Bruxelles all’intangibilità della riserva statutale in questo settore⁹. D’altra parte, è convinzione di chi scrive che, almeno per tutti gli anni Sessanta, le fondamenta del modello economico europeo in materia di squilibri regionali possano essere desunte osservando i rapporti di forza tra la politica regionale e quella della concorrenza¹⁰. Quest’ultima, come è noto, era uno dei tradizionali bastioni dell’ordoliberalismo tedesco, volto alla “regolazione” del mercato e alla definizione di un preciso ruolo dello Stato, che doveva limitarsi a fissare un quadro legale per la concorrenza e astenersi, per il resto, da ogni possibile forma di distorsione¹¹.

Questa sorta di “bipolarità”, che affondava nei Trattati e nella stessa compresenza tra il mandato di uno “sviluppo armonioso” e gli articoli 92-93 sugli aiuti di Stato, venne stravolta dai drastici mutamenti dei primi anni Settanta. Uno dei principali obiettivi di questo lavoro è dunque quello di ricostruire il dibattito comunitario circa gli strumenti teorici e operativi posti a sostegno della politica regionale, tentando di comprendere le modalità attraverso cui gli Stati nazionali e le stesse istituzioni della Comunità europea hanno utilizzato l’arena comunitaria per negoziare anche nell’ambito della politica regionale una transizione dal modello “interventista” a una visione “neoliberista”, dove quest’ultimo termine intende qualificare politiche volte a

⁸ Come è noto, Fabrizio Barca ha tracciato una differenza tra “regolazione” e “regolatorio” nelle forme dell’intervento statale in Italia, per cui il primo concetto si riferisce alla fissazione di eque regole del gioco valide erga omnes e il secondo a una politica orientata, di volta in volta, a tutelare interessi e istanze di determinati gruppi sociali, cfr. Id., *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Roma, Donzelli, 1999, qui pp. 55-65. Per un chiarimento concettuale circa la natura “interventista” o “neomercantilista” della politica economica italiana post-bellica si rimanda in particolare a Carlo Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta. Il piano Marshall in Italia (1947-1952)*, Roma, Carocci, 2001 e Rolf Petri, *Storia economica d’Italia. Dal fascismo al miracolo economico (1918-1963)*, Bologna, il Mulino, 2002.

⁹ Circa i caratteri della “sponda franco-italiana” in seno alla Commissione cfr. François Denord, *Néo-libéralisme et «économie sociale de marché»: les origines intellectuelles de la politique européenne de la concurrence (1930-1950)*, “Histoire, Économie & Société”, 2008, n. 1, pp. 23-33.

¹⁰ Antonio Bonatesta, *L’Italia e gli squilibri regionali nella Comunità a Sei*, in Sante Cruciani, Maurizio Ridolfi (a cura di), *L’Unione Europea e il Mediterraneo. Relazioni internazionali, crisi politiche e regionali (1947-2016)*, Milano, FrancoAngeli, 2017, pp. 67-88.

¹¹ Cfr. Katja Seidel, *DG IV and the origins of a supranational competition policy: establishing an economic constitution for Europe*, in Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht, Morten Rasmussen (a cura di), *The history of the European Union. Origins of a trans- and supranational polity 1950- 72*, New York-London, 2009, pp. 129-147.

promuovere il processo di mercatizzazione o a produrre adattamenti in relazione al suo incedere.

Il punto di partenza qui utilizzato per comprendere i mutamenti della politica regionale comunitaria in questi decenni è l'esaurimento della fase di espansione produttiva postbellica e l'accumulo di un immenso volume di risorse “al di fuori dell'autorità normativa di qualunque paese e di qualunque organismo”, ovvero il ritorno in mani private delle forme di controllo sulla liquidità mondiale¹². Questo spiega, almeno in parte, l'esigenza di ricorrere a un ulteriore strumento quale il Fesr, aspetto che segnalava l'avvertita insufficienza del precedente modello basato sulla Bei e il maggiore affidamento su risorse provenienti dai bilanci degli Stati membri. Questo transito, che — occorre comunque sottolinearlo — non ha prodotto un passaggio di testimone ma una parziale sovrapposizione, ha posto con maggior forza il tema di ciò che Wolfgang Streeck ha definito come “crisi di legittimazione” dello Stato, che egli ha definito in termini di esigenza, per il sistema politico-economico, di rispondere alle aspettative non solo della popolazione, o meglio di “coloro che dipendono dal salario”, ma anche e soprattutto dei “proprietari che dipendono dal profitto ottenuto dal capitale” e dei suoi amministratori¹³. Nel campo della politica regionale, queste aspettative ruotavano attorno ai modi di creazione e gestione delle infrastrutture fisse, economiche o di credito in grado di garantire la mobilità geografica del capitale e della forza lavoro, elementi necessari alle forme di espansione produttiva¹⁴. Se negli anni Sessanta erano stati i criteri bancari utilizzati dalla Bei a garantire il capitale di investimento, ora erano le autorità statali, sempre più consapevoli della drammatica erosione della loro capacità di controllare la liquidità e la circolazione finanziaria, a dover soddisfare tali aspettative.

Questo contributo si soffermerà in particolare su due caratteristici strumenti volti a garantire la mobilità di capitale e lavoro: le infrastrutture e il sistema degli aiuti pubblici alle attività produttive. Seguendo questa traccia, le trasformazioni della politica regionale comunitaria negli anni Settanta e Ottanta possono essere interpretate come il prodotto di una tale ricerca di legittimazione, passate attraverso la consunzione dei tradizionali modelli di intervento pubblico messi a punto nei decenni precedenti. Diventa pertanto rilevante tentare una ricognizione dei principali punti di logoramento del ruolo dello Stato nel recupero dei divari e degli squilibri territoriali, rispetto alle sfide portate dal contesto economico internazionale. Anche qui, occorre tuttavia muovere con prudenza e tenere conto del suggerimento di Laurent Warloutzet quando sottolinea

¹² J.A. Frieden, *Banking on the Worlds. The Politics of American International Finance*, New York, Harper&Row, 1987.

¹³ Cfr. W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013.

¹⁴ D. Harvey, *Geografia del dominio. Capitalismo e produzione dello spazio*, Verona, Ombre Corte, 2018.

come, dopo gli shock dei primi anni Settanta, l'Europa abbia sperimentato una serie di soluzioni economiche e, solo dopo averle esaurite tutte, sia approdata al “neoliberismo”¹⁵.

Nei limiti imposti dalla forma entro cui queste riflessioni sono presentate, si è scelto di restringere l'analisi a un osservatorio privilegiato quale il Comitato di politica regionale, istituito nel 1975 nell'ambito della gestione del Fesr. La peculiarità di tale organismo consisteva nel configurarsi come una sorta di gabinetto europeo dei direttori generali delle politiche regionali nazionali. Ne consegue che, anche per valorizzare una documentazione poco utilizzata, altri attori come il Parlamento europeo e le sue commissioni, per quanto fondamentali, non avranno in queste pagine la centralità che pure meriterebbero. Allo stesso modo, il tema del crescente rilievo delle autonomie locali, che si collega all'emergere nella seconda metà degli anni Sessanta di una nuova narrazione regionalista e all'avvio di processi di regionalizzazione e decentramento in molti degli Stati membri, meriterebbe vasta attenzione. Tuttavia, anche il tema del regionalismo rimarrà sullo sfondo di questa ricostruzione. Almeno due sono i motivi di questa scelta. In primo luogo, fino alla fine degli anni Ottanta, cioè fino alla creazione dei Programmi integrati mediterranei e delle prime configurazioni del Comitato delle regioni, l'istanza di partecipazione “dal basso” dei soggetti istituzionali del “meso-governo” rimase per lo più imprigionata in meccanismi negoziali a carattere ascendente approntati a livello nazionale, oltre che nella costruzione di reti di *lobbying* a livello europeo. Ciò vale a dire che, per almeno un decennio dopo il 1975, questi attori furono cooptati nella spesa delle risorse comunitarie senza che potessero realmente incidere nella definizione delle politiche europee di sviluppo regionale. In secondo luogo, chi scrive ritiene che il problema dell'attivazione su scala europea degli attori regionali presenti una complessità di forze e un intreccio di scale di osservazione che impongono una metodologia specifica — e cioè l'analisi di caso e l'approccio comparativo — che esula evidentemente dagli obiettivi di questo contributo¹⁶.

La documentazione del Comitato di politica regionale copre solo gli anni dal 1975 al 1982 ed è depositata presso gli Archivi storici dell'Unione Europea. Essa risulta attualmente in via di declassificazione — assieme ad altri fondi rilevanti come le carte del commissario irlandese alla Concorrenza Peter Sutherland — e necessita di essere integrata da parte dell'istituzione di origine. Ciò

¹⁵ Laurent Warlouzet, *Governing Europe in a globalized world. Neoliberalism and its alternatives following the 1973 oil crisis*, London, Routledge, 2017.

¹⁶ In tal senso, a mero titolo di esempio, mi permetto di rimandare al mio *The ERDF and the Mezzogiorno: The Case of Apulia (1972-1992)*, in «Journal of European Integration History», 2/2017, pp. 227-244. Per un efficace inquadramento teorico del tema si veda Romain Pasquier, *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, Presses Universitaires, Rennes, 2004. Un approccio più politologico è in Silvia Bolgherini, *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, il Mulino, 2006.

nondimeno, queste risorse archivistiche offrono uno spaccato delle principali linee di frattura che agirono sulla politica regionale, in primo luogo il modo come legare processi di infrastrutturazione e la gestione dei regimi nazionali degli aiuti di Stato in una congiuntura, a cavallo tra i due decenni, in cui l'economia europea manifestava gravi esigenze di ristrutturazione.

Il negoziato comunitario per il Fondo europeo di sviluppo regionale (1972-1975)

Nei tre anni compresi tra il vertice dell'Aja del dicembre 1969 e quello di Parigi dell'ottobre 1972, si assistette a un deciso recupero del tema regionale in ambito comunitario, inteso come indispensabile infrastruttura dell'Unione economica e monetaria (Uem). Già il piano Werner, presentato nell'ottobre 1970, aveva riconosciuto i pericoli insiti in forme di unione monetaria avviate a prescindere dalla soluzione dei divari regionali, la cui persistenza era foriera di spinte inflazionistiche e squilibri nelle bilance dei pagamenti in grado di minacciare la stabilità dei cambi¹⁷. A Parigi, i capi di Stato e di governo sancirono questo nesso, stabilendo l'esigenza di coordinare le politiche nazionali e di creare, entro il 31 dicembre 1973, un Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), destinato a intervenire nelle aree ritardatarie o in declino. Tale ambizione da parte dei Nove rispondeva, oltretutto, alle sollecitazioni provenienti dall'Italia e da alcuni settori della Commissione, affinché la Cee fosse maggiormente investita della responsabilità di aggredire le persistenti disparità strutturali nell'economia europea.

Alla fine degli anni Sessanta l'Italia, che tradizionalmente era stata tra le più convinte fautrici di un impegno della Cee negli squilibri regionali, aveva cominciato a spingere per l'apertura di una nuova e più intensa fase di “comunitarizzazione” in questo specifico settore. Roma aveva compreso che l'incipiente destabilizzazione dell'ordine monetario internazionale, unitamente alla ripresa della conflittualità sociale interna, impedivano di porre il problema dello sviluppo del Mezzogiorno nei termini consueti, tipici degli anni Cinquanta e Sessanta, ovvero della canalizzazione attraverso la Cassa per il Mezzogiorno e gli enti pubblici di flussi di investimenti provenienti dal mercato dei capitali o dai prestiti internazionali, secondo uno schema che faceva leva su istituzioni come la World Bank e la Bei o sulle emissioni obbligazionarie. Nuove formule, basate sulla solidarietà dei bilanci degli Stati membri, si rendevano ora necessarie, come risultava chiaro dall'atteggiamento assunto in sede comunitaria da personalità del calibro di Moro, Donat Cattin e Carlo Scarascia Mugnozza¹⁸. Lo stes-

¹⁷ Sul piano Werner vedi Andrew Moravcsik, *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Itaca, Cornell University Press, 1998.

¹⁸ Cfr. Antonio Bonatesta, *Europa “potenza civile” e Mediterraneo. La politica comunitaria di Carlo Scarascia Mugnozza (1961-1977)*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2019.

so governatore della Banca d'Italia, Guido Carli, in un discorso dinanzi al consiglio di amministrazione della Bei si mostrò scettico circa il mantenimento di un sistema di cambi fissi e la stessa possibilità per i paesi europei di coordinare le loro politiche economiche, a causa della sostanziale “ingovernabilità” del mercato dei capitali — dove “le decisioni degli importatori e degli esportatori [...] erano tali da intaccare considerevolmente le riserve amministrare dalle banche centrali” — e della crisi che investiva il concetto di autorità nei paesi occidentali. Per Carli, inoltre, sullo Stato e sugli stessi sindacati gravava infatti l'incognita dell'osservanza o meno, da parte della classe operaia, degli accordi che essi sottoscrivevano¹⁹. A partire dal 1968-69, le autorità italiane cominciarono a guardare con sempre maggiore favore all'ampliamento della domanda interna, attraverso un incremento della produzione nel Mezzogiorno trainata da peculiari forme di accordo tra lo Stato e le imprese pubbliche e private — la c.d. “contrattazione programmata” — in cui particolari forme di sussidio erano concesse a quelle imprese che accettavano di delocalizzare gli impianti al Sud, magari nella speranza di sottrarsi alla conflittualità sociale²⁰. Per l'Italia, dunque, una ridiscussione del modello di comunitarizzazione delle politiche di intervento straordinario — in direzione di una maggiore centralità delle infrastrutture produttive e degli investimenti in capitale fisso sociale, che la Bei si era sempre dimostrata riluttante a finanziare — costituiva una via d'uscita al logoramento del modello di sviluppo *export-oriented* e delle sue interconnessioni con l'ambiente finanziario internazionale.

Allo stesso tempo, il rafforzamento della politica regionale era funzionale all'obiettivo di individuare una politica comunitaria in grado di offrire alla Gran Bretagna un “giusto ritorno” alla sua contribuzione al bilancio comunitario e rispondeva all'ambizione di settori influenti della Commissione europea — da poco premiati con la costituzione nel 1969 di una specifica Direzione, la DG XVI — di ampliare le proprie competenze in tema di sviluppo regionale²¹.

¹⁹ *Exposé du gouverneur Carli au Conseil d'Administration de la Banque Européenne d'Investissement*, 9 settembre 1969, in Archivio storico Banca d'Italia (d'ora in poi ASBI), Direttorio Carli, Pratiche, n. 16, fasc. 10. Circa l'impossibilità italiana di tornare al blocco salariale degli anni Cinquanta, cfr. Michele Salvati, *Sviluppo economico, domanda di lavoro e struttura della occupazione*, Bologna, snt, 1976; Anna Duso, *Keynes in Italia. Teoria economica e politica in Italia negli anni Sessanta e Settanta*, Bari, De Donato, 1978. Sulla centralità delle esportazioni nel modello di sviluppo italiano si veda anche Francesco Petrini, “Esportare, esportare, esportare”. L'economia italiana e il Mercato comune europeo, in Concetta Argiolas, Andrea Bacherucci (a cura di), *La politica europea e italiana di Piero Malvestiti*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2018, pp. 29-52.

²⁰ Augusto Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Borighieri, ed. 2017. Per una dettagliata analisi delle politiche di incentivazione industriale a favore del Mezzogiorno cfr. Salvatore Adorno, *Le Aree di sviluppo industriale negli spazi regionali del Mezzogiorno*, in Maria Salvati, Loredana Sciolla (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Istituzioni*, Roma, Treccani, 2015, pp. 375-394.

²¹ Iliaria Poggiolini, *La Grand Bretagne et la Politique Régionale au moment de l'élargissement (1969-1972)*, in Marie-Thérèse Bitsch (a cura di), *Le fait régional et la Construction Eu-*

Più cauto, se non reticente, era l'atteggiamento tedesco. Il cancelliere socialdemocratico Helmut Schmidt (1974-1982) fu inflessibile nel pretendere un legame tra solidarietà comunitaria e disciplina di bilancio, nel contesto di pressanti richieste indirizzate ai partner europei e agli Stati Uniti affinché si adottassero politiche deflazioniste²². Già nel gennaio 1974 Schmidt, all'epoca ministro delle Finanze, aveva sottolineato come le decisioni di Parigi fossero state eluse e l'Europa si fosse mostrata incapace di procedere sulla strada dell'approfondimento, specie in campo monetario:

al suo posto — dichiarava Schmidt — abbiamo oggi un accordo più o meno convinto su un certo coordinamento della politica congiunturale. L'associazione monetaria, invece di ampliarsi, si è ristretta. A questo punto, per i tedeschi, la politica regionale comune è un'anticipazione dell'integrazione politica; perciò siamo pronti a dare questo contributo anticipato in materia [...] perché crediamo che il futuro processo di integrazione ne verrà facilitato²³.

Di conseguenza i tedeschi, consapevoli della loro qualità di principali finanziatori della nuova politica e diffidenti nei confronti della capacità dei partner — soprattutto dell'Italia — di mantenere una corretta disciplina economico-monetaria, si mostrarono ancora più inflessibili nel pretendere una spesa efficiente e investimenti direttamente produttivi, volti a fare della politica regionale un valido strumento sulla strada dell'Uem²⁴.

Tra la metà del 1973 e il marzo 1975, l'intero negoziato sul Fesr si caratterizzò per il duro confronto tra paesi “contributori” e “beneficiari” oltre che per l'irrigidimento della Francia su posizioni ostili alla concessione di eccessivi poteri alla Commissione. Questi elementi avrebbero impedito il profilarsi di una politica regionale dal robusto profilo comunitario e, come è stato rilevato, l'in-

ropéenne, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 153-167; sulla Commissione europea e i tentativi di costruzione di una politica regionale cfr. Antonio Varsori, *La politica regionale europea: prime forme di solidarietà*, cit.

²² Barry Eichengreen, *The European economy since 1945: Coordinated capitalism and beyond*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 2007.

²³ Helmut Schmidt, *L'Europa vive di crisi?*, in Bino Olivi (a cura di), *Discorsi per l'Europa. Trentesimo anniversario dei Trattati di Roma*, Roma, Presidenza del consiglio dei Ministri, 1987, pp. 246-251. Sulla condotta tedesca in riferimento al dossier della politica regionale cfr. in particolare Antonio Varsori, Lorenzo Mechi, *At the origins of the European structural policy: The Community's social and regional policies from the late 1960s to the Mid-1970s* in Jan Van Der Harst (a cura di), *Beyond the customs Union: The European Community's quest for deepening, widening and completion, 1969-1975*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

²⁴ Secondo la testimonianza di Renato Ruggiero, le tensioni arrivarono al punto che lo stesso Brandt avrebbe messo in guardia gli inglesi e gli stessi rappresentanti della Commissione circa il fatto che la Germania “aveva finito di pagare le riparazioni”, cfr. *Entretien avec Renato Ruggiero par Veronica Scognamiglio à Milan le 15 juillet 2004*, in Archivi storici dell'Unione Europea (d'ora in poi ASUE), Oral History, *The European Commission 1958-1973. Memories of an Institution*, p. 31, https://archives.eui.eu/en/oral_history/ (consultato il 13 maggio 2019).

tero impianto del Fondo fu definito in base a un approccio “poco comunitario e non molto regionale”²⁵.

Tra il maggio e luglio 1973, la presentazione del Rapporto sui problemi regionali della Comunità allargata, da parte del nuovo commissario inglese alla politica regionale George Thomson, e le successive proposte della Commissione circa la configurazione del Fondo e del Comitato di politica regionale (Cpr) chiamato a gestirlo, suscitavano conflittualità e ritrosie tra gli Stati membri, la cui reciproca solidarietà era sempre più messa sotto pressione dalla scomposizione del quadro economico internazionale dei primi anni Settanta.

La crisi petrolifera del 1973 sancì l'impossibilità di instradare il Fesr entro l'anno. Il dialogo ripartì solo alla fine del 1974 e si concluse nella primavera del 1975. Le trattative furono condotte a diversi livelli: nel Parlamento europeo, in seno al Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) e nel Consiglio dei ministri²⁶. I principali nodi da sciogliere riguardarono la durata, l'ammontare delle risorse e le procedure di gestione del Fondo; la delimitazione delle regioni beneficiarie e il plafond comunitario di intervento; la definizione delle tipologie ammesse al finanziamento; il coordinamento degli interventi nazionali.

Tra il settembre e il dicembre 1973, il Coreper e il Consiglio dedicarono diverse riunioni all'importante questione delle risorse destinate al Fondo e dei relativi criteri di assegnazione²⁷. La proposta della Commissione si basava su uno stanziamento complessivo di 2,25 miliardi di unità di conto per il triennio 1974-76 — pari all'8% del budget della Comunità — da distribuire soppesando i livelli demografici di ogni Stato in base al prodotto interno lordo. Bruxelles riteneva che questo sistema garantisse un criterio “comunitario” applicabile indistintamente a tutti gli Stati membri, senza ricorrere alle quote con le quali “la politica regionale si sarebbe completamente dissolta nell'elemento nazionale”. Il rapporto popolazione/pil era abbastanza elastico da ricomprendere una parte delle regioni britanniche, che altrimenti sarebbero risultate escluse. Nel corso del negoziato, la Commissione provò a opporsi alle richieste di una lista restrittiva di regioni eleggibili — provenienti sia da alcuni paesi nordeuropei che da italiani e irlandesi — ritenendo che questo avrebbe finito con l'instaurare “una

²⁵ Jean-François Drevet, *Histoire de la politique régionale européenne*, Paris, Belin Éducation, 2008, p. 51.

²⁶ Per una ricostruzione del dibattito parlamentare cfr. Laura Grazi, *L'Europa delle città. La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 128 sg.

²⁷ ASUE, Fondo BAC-CEE CEEA Commissions, Serie BAC 014/1986 DGXVI Politique régionale, 1973-1979, b. 12, Conseil, Note. *Politique régionale: échange de vue général sur les propositions de la Commission*, 1721/73 (ECO 217) (FIN 563), 20 septembre 1973; Commission, Secrétariat général, Note a l'attention de Messieurs les membres de la Commission. 257ème session du Conseil — 15 octobre 1973. *Politique régionale — Rapport sur l'état des travaux*, 16 octobre 1973.

tensione permanente tra gli Stati beneficiari del fondo e gli altri Stati, tenuto conto delle divergenze di interessi”²⁸.

Ciò nondimeno, gli sforzi di Bruxelles non riuscirono a evitare la polarizzazione tra paesi contribuenti e beneficiari. I britannici chiesero un innalzamento delle risorse del Fondo a 3 miliardi di unità di conto, incontrando l'ostilità dei tedeschi e soprattutto dei francesi. Anche l'Italia sottolineava l'inadeguatezza delle dotazioni proposte dalla Commissione. Lo stesso Moro ammonì che la politica regionale “introduceva un fattore di giustizia nella Comunità” e, per tali motivi, non poteva essere ridotta a un mero impegno simbolico. Gli italiani rivendicavano soprattutto criteri di eleggibilità basati sull'intensità degli squilibri, affermando il carattere prioritario del Mezzogiorno e delle regioni irlandesi. Dublino, da canto suo, spingeva affinché nella ripartizione delle risorse si adottasse il criterio del “maggior bisogno” e non quello del “giusto ritorno”, caro agli inglesi. Le divisioni tra i principali paesi beneficiari consentirono a tedeschi e francesi di opporsi a una dotazione del Fesr sui livelli ipotizzati dalla Commissione. La Francia, tra le altre cose, respingeva la “comunitarizzazione” dei criteri di eleggibilità proposti da Bruxelles, sostenendo che le aree di intervento del Fondo dovessero semplicemente coincidere con le regioni già inserite nei programmi nazionali²⁹.

Anche su alcuni aspetti di ordine politico e tecnico, come il coordinamento delle politiche regionali degli Stati e la determinazione delle quote di intervento e delle tipologie di progetti realizzabili nell'ambito del Fesr, si palesarono tensioni tra paesi contribuenti e beneficiari, cui si sovrappose il tentativo da parte degli Stati dotati di forti politiche regionali interne — come Italia e Francia — di proteggere i propri sistemi di intervento adattandovi il più possibile il funzionamento del Fondo³⁰.

La distanza più gravida di conseguenze per la futura gestione del Fondo si registrò in ordine alla tipologia di interventi ammissibili. Belgi e tedeschi erano contrari a finanziare spese per infrastrutture — salvo che non fossero direttamente legate ad attività produttive — sottolineando l'esigenza di focalizzare

²⁸ Commission, Secrétariat général, *Note à l'attention de Messieurs les membres de la Commission. 707e réunion du Comité des représentants permanents — 21 novembre 1973 — Politique régionale*, SEC(73)4412, 26 novembre 1973, loc. cit a nota 27.

²⁹ Thomson rispose che i criteri della Commissione si ispiravano alle indicazioni fornite dal vertice di Parigi e che essi erano “i meno imperfetti possibili”, poiché consentivano di distribuire le risorse senza implicare un sistema rigido di quote né sul “giusto ritorno”. Commission, Secrétariat général, *A l'attention de MM. les Membres de la Commission. Compte rendu succinct de la 265ème session du Conseil consacrée aux “Affaires générales”*, SEC(73)4550, 3-4 dicembre 1973, loc. cit a nota 27.

³⁰ Italiani e irlandesi affermavano che la politica regionale comunitaria non potesse totalmente rimpiazzare quelle nazionali ma solo affiancarvisi e, in linea coi francesi, si pronunciarono a favore di un coordinamento realizzato attraverso specifici programmi, soluzione poi adottata. Conseil, *Note. Politique régionale: échange e vue générale sur les propositions de la Commission*, 1721/73 (ECO 217) (FIN 563), cit.

gli aiuti del Fesr nella creazione di nuovi posti di lavoro. Si trattava di una posizione ostile alla delegazione italiana, il cui interesse era di assicurare risorse ai grandi progetti infrastrutturali previsti dal programma economico nazionale 1971-1975³¹. Per certi versi, si riproponeva il conflitto di fondo che aveva opposto italiani e tedeschi nel biennio 1956-57, in occasione del negoziato sulla Bei³². Dinanzi a tali obiezioni, Donat-Cattin fece una descrizione “senza concessioni” della situazione nel Mezzogiorno e contestò che esso potesse esprimere una dinamica di “autopropulsione”, sfidando la delegazione tedesca a indicare modalità alternative utili a persuadere il capitale privato a localizzare impianti al Sud³³. Sebbene gli italiani infine riuscissero a includere le opere di approvvigionamento idrico e le fognature, i conflitti attorno all’interpretazione della nozione di “infrastruttura produttiva” proseguirono ben oltre l’approvazione del Regolamento nel 1975, riversandosi — come si vedrà — nei lavori del Comitato di politica regionale³⁴.

Quando nelle prime settimane del 1975 il negoziato sul Fesr riprese, rimaneva da definire la funzione del Comitato di politica regionale, composto da tecnici ed esperti nazionali. I francesi, tradizionalmente ostili verso soluzioni comunitarie, chiesero che i criteri del coordinamento delle politiche regionali dei paesi membri — una delle funzioni specifiche di tale organismo — fossero fissati tassativamente prima della sua istituzione. Inoltre, insistettero affinché il Comitato fosse posto alle dipendenze del Consiglio. Si trattava di proposte destinate a limitarne il raggio di azione, che incontrarono l’opposizione delle restanti delegazioni nazionali e della stessa Commissione, che lo voleva a cavallo tre sé e il Consiglio sul modello del Comitato di politica economica istituito nel 1974³⁵. Ancora più controverso fu il punto relativo al coinvolgimento delle autorità regionali e locali, nonché delle parti sociali in occasione

³¹ Le delegazioni dei paesi beneficiari erano favorevoli a un’interpretazione ampia delle nozioni di “servizi” e “infrastruttura”; danesi, belgi, olandesi, lussemburghesi e tedeschi, al contrario, miravano a un’interpretazione stringente; la Francia propose l’adozione di liste tassative di tipologie di progetti interventi finanziabili. Commission, Secretariat général, *Note a l’attention de Messieurs les membres de la Commission. 257ème session du Conseil — 15 octobre 1973*, cit.

³² Lucia Coppolaro, *Setting up the financing institution of the European Economic Community: the creation of the European Investment Bank (1955-1957)*, “Journal of European Integration History”, 2009, n. 5, pp. 87-104.

³³ Commission, Secretariat général, *Note a l’attention de Messieurs les membres de la Commission. 257ème session du Conseil — 15 octobre 1973*, cit.

³⁴ Anche qui, secondo un’interpretazione maturata in seno alla Bei nel corso della metà degli anni Sessanta, gli schemi idrici potevano essere considerati come un caso limite di infrastrutture “produttive” giacché consentivano di aumentare o, altre volte, sostituire con altre fonti, i volumi idrici per uso industriale, come nel caso dell’acquedotto del Pertusillo per l’Italsider di Taranto, cfr. Antonio Bonatesta, *The European Investment Bank and the ‘Mezzogiorno’ in the context of regional development (1958-1973)*, cit.

³⁵ Conseil, *Note. Politique régionale: projet de décision du Conseil portant création d’un Comité de politique régionale*, 1859/73 (ECO 227) (FIN 605), 3 ottobre 1973, loc. cit a nota 27.

dell'analisi dei programmi di sviluppo condotte dal Comitato, come raccomandato dal Parlamento europeo. In seno al Consiglio, italiani, olandesi e britannici si mostrarono possibilisti. Danesi, tedeschi, irlandesi e lussemburghesi sollevarono perplessità, temendo che “permettere ai poteri regionali di avere direttamente o indirettamente accesso al Comitato di politica regionale [avrebbe potuto] suscitare speranze e pressioni [tali da distrarre] il Comitato dai suoi compiti principali”. L'ipotesi di rapporti diretti tra “gruppi di pressione” — definizione che evidentemente ricomprendeva anche le autorità regionali e locali — e un comitato di funzionari sollevava “problemi istituzionali e politici di natura particolarmente complessa”. Netta fu l'opposizione, come prevedibile, della delegazione francese. Sulla Commissione ricadde il sospetto di voler “attraverso le regioni scardinare il potere degli Stati” quando al suo interno, in realtà, molte erano le voci contrarie a un rapporto diretto tra Bruxelles e le realtà di “mesogoverno”³⁶. Di conseguenza, le autorità territoriali rimasero fuori dalla discussione sui programmi di sviluppo, con evidenti conseguenze sulla natura delle scelte operate all'interno del Comitato di politica regionale. Esse dovettero a lungo accontentarsi dei contatti con il Comitato economico e sociale e di una consultazione “occasionale” portata avanti dalla Commissione³⁷.

Al momento del suo varo, nel marzo 1975, il Fesr recava una forte impronta nazionale, risultando fortemente ridimensionato in ordine a risorse e possibilità di intervento. Dotato di 1,3 miliardi di unità di conto, distribuito per quote fisse, configurato come un meccanismo di mera contribuzione del bilancio comunitario alla spesa nazionale nel settore, esso partiva con la pesante ipoteca di un triennio sperimentale che rimandava al 1977 ogni valutazione sulla sua stessa persistenza. È stato sottolineato come il compromesso sulla dotazione del Fesr, pur realizzandosi al di sotto delle esigenze britanniche, irlandesi e italiane, sia andato molto al di là di quanto i tedeschi erano disposti a sopportare³⁸. Né gli ambienti della Commissione potevano dirsi entusiasti dei compromessi imposti dal negoziato in merito alle caratteristiche e alle funzionalità del Fondo.

³⁶ Secondo Renato Ruggiero, primo direttore generale della Politica regionale, un intervento diretto dalla Commissione sulle regioni l'avrebbe costretta a creare “un'organizzazione burocratica infinita”, oltre ad andare incontro a tutta “una serie di pasticci politici e [...] amministrativi”, cfr. *Entretien avec Renato Ruggiero...*, cit. Diversamente da Ruggiero, Rosario Solima, un alto funzionario italiano della Commissione, criticava i compromessi cui Bruxelles era stata costretta nel negoziato con i paesi membri, sottolineando il “diaframma” interposto da questi ultimi tra la Comunità e i beneficiari degli investimenti, cit. in. Gian Paolo Manzella, *Una politica influente*, cit., p. 44.

³⁷ Conseil, *Note du président du Comité des représentants permanents. Objet: Politique régionale*, R/319/1/75 (ECO 32) (FIN 75), 7 febbraio 1975, loc. cit. a nota 27.

³⁸ Stephan Leibfried, Paul Pierson (a cura di), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington/DC, The Brookings Institution, 1995.

Il Comitato di politica regionale e i conflitti attorno alla nozione di infrastruttura

Nel marzo 1975, al momento dell'approvazione del regolamento Fesr, il Consiglio dei ministri europei rilasciò una *Dichiarazione inscritta al processo verbale del Consiglio* che conteneva alcune precisazioni, tra cui la raccomandazione del finanziamento delle sole “infrastrutture produttive”. Secondo tale dichiarazione, per infrastrutture direttamente collegate allo sviluppo potevano intendersi sia attività industriali artigianali e di servizio, sia infrastrutture che precedessero di un tempo relativamente breve o che accompagnassero la realizzazione di progetti di investimento, sia, eccezionalmente, infrastrutture che costituissero un requisito necessario agli sforzi di sviluppo³⁹.

Si era trattato, tuttavia, di un compromesso precario e la conflittualità riprese più accesa in seno al Comitato di politica regionale. In questa sede, infatti, il tema delle infrastrutture e di una loro stretta classificazione ai fini delle decisioni di finanziamento, si collegò sempre più al criterio della concentrazione geografica degli aiuti, inteso come garanzia del grado di competitività dell'economia europea. La nozione di competitività era però ancora incardinata in una prospettiva neomercantilista, legata cioè alle esigenze di ristrutturazione degli apparati produttivi nazionali al fine di fronteggiare le sfide portate dal mercato mondiale, e all'obiettivo di eliminare le componenti obsolete e le eccedenze nell'industria.

Già nell'ottobre 1975, in occasione dell'esame di una prima tornata di progetti, era apparso evidente come la dichiarazione del Consiglio fosse interpretata in modo diverso dai membri del Comitato⁴⁰. Particolarmente aspro fu il confronto tra il presidente del Comitato, il socialdemocratico tedesco Claus Noë, e i direttori generali della politica regionale Renato Ruggiero e Petrus Mathijsen. Il tedesco infatti premeva per un'ulteriore specificazione, incentrata sulla preferenza per le c.d. “infrastrutture economiche” — come per esempio le zone industriali — e la riduzione delle infrastrutture “di base” — vie di comunicazione, sistemi idrici e telecomunicazioni — al rango di eccezioni da ammettere solo a determinate condizioni. Su questo terreno egli incontrava le resistenze della Direzione generale di Politica regionale (DG XVI), convinta che la nota del Consiglio fosse sufficiente a dirimere ogni dubbio e che ogni tentativo di classificazione avrebbe ridotto lo spazio di manovra della Commissione. Contrarie erano anche le delegazioni italiana e britannica, che vedevano messi in pericolo porzioni consistenti dei rispettivi programmi di sviluppo.

³⁹ ASUE, Fondo BAC-CEE CEEA Commissions, Serie BAC 014/1986 DGXVI Politique régionale, 1973-1979, b. 12, Conseil, *Note. Objet: Politique régionale*, R/789/75 (ECO 90) (FIN 218), 14 marzo 1975.

⁴⁰ Comitato di politica regionale (d'ora in poi CPR), *Relazione del Comitato di Politica Regionale*, XVI/170/77, 15 giugno 1977, loc. cit. nota 39, 1975-1981, b. 10.

Un primo tentativo di mediazione, senza successo, era stato condotto tra la fine del 1975 e parte del 1976 dal delegato olandese del Comitato, J.R. Eysink Smeets, che aveva tentato di individuare una lista di infrastrutture finanziabili valida per tutti i paesi membri⁴¹. Il fallimento del tentativo olandese aveva aperto la strada all'iniziativa della DG XVI che, su richiesta del Comitato del Fondo, redasse nel novembre 1976 un documento di lavoro dal titolo “Considerazioni sul concetto di infrastruttura”, in cui si metteva in evidenza come fosse impossibile raggiungere una definizione universale, in grado di rispondere alla varietà di situazioni e casi presenti nella Comunità⁴². Per tutta la seconda metà degli anni Settanta, i tedeschi videro così ripetutamente fallire i propri tentativi di imporre una più rigida disciplina sulle infrastrutture, riversando nel Comitato malumori e risentimenti che finirono con il gettare una cattiva luce sul primo bilancio di attività di quell'organismo⁴³.

La questione riprese slancio dopo che, nel febbraio 1979, il Consiglio ebbe varato il nuovo regolamento Fesr, imponendo alla Commissione di produrre entro due anni una tassonomia delle infrastrutture finanziabili, da ricavare sulla base dei programmi regionali di sviluppo presentati dai singoli Stati membri. Si tentava, in questo modo, di aggirare le secche della nozione di “infrastruttura produttiva”, collegando il contributo dell'opera alle esigenze di sviluppo della regione⁴⁴. Così, in giugno, si riaccendeva la conflittualità in seno al Comitato. Noë, sostenuto dal resto dalla delegazione tedesca e da quella olandese, puntava sempre più apertamente all'individuazione di criteri rigidi in grado di limitare la discrezionalità della Commissione, che in molti casi era apparsa eccessiva, come nel caso del gasdotto italo-algerino gestito dall'Eni⁴⁵.

⁴¹ Nella riunione del 2 dicembre 1975, il rapporto dell'olandese Eysink Smeets non incontrò il consenso unanime del Comitato. Lo scontro tra Ruggiero e Noë continuò nei giorni successivi, con il tedesco che abbozzò un “non-paper” che, forzando le risultanze della discussione del Comitato, riproponeva le sue argomentazioni. *Troisième réunion*, 1-2 décembre 1975, loc. cit. nota 39, b. 1.

⁴² Ciò nondimeno i servizi della Commissione avevano convenuto di redigere un documento di supporto all'applicazione del regolamento, senza che ciò comportasse vincoli stringenti nella valutazione sull'ammissibilità dei diversi progetti di infrastruttura al Fesr. Commissione, DG Politica Regionale, *Documento di Lavoro. Considerazioni sul concetto di infrastruttura*, XVI/292/1/76, 19 ottobre 1976, loc. cit. nota 39, b. 10.

⁴³ CPR, Secrétariat, *Projet de rapport du Comité de politique régionale*, XVI/170/77-F, 20 aprile 1977. I Servizi della DG XVI erano invece di diverso avviso, sottolineando che le conclusioni del Comitato erano eccessivamente pessimistiche e che, “se era vero che il bilancio delle attività del Comitato non era molto favorevole” bisognava comunque riconoscere gli sforzi prodotti fino a quel momento in materia di elaborazione dei programmi di sviluppo, definizione della nozione di infrastrutture e altre attività, cfr. J. Van Ginderachter, *Note a l'attention de Monsieur Mathijssen*, 1 marzo 1977, loc. cit. nota 39, 1975-1976, b. 3.

⁴⁴ Cfr. J. Van Ginderachter, *Note à l'attention de Monsieur Mathijssen. Objet: Examen des projets Feder au regard des programmes*, 11 luglio 1979, loc. cit. nota 39, 1975-1976, b. 5.

⁴⁵ CPR, Secrétariat, *Compte rendu de la vingt-deuxième réunion du Comité de politique régionale*, 22-23 novembre 1979), loc. cit. nota 39, 1978-1979, b. 7.

Gli scontri sui singoli progetti facevano salire la tensione in seno al Comitato. Secondo Noë, solo Grecia e Irlanda potevano essere considerati a tutti gli effetti paesi “in via di sviluppo”. Qui il contributo del Fesr avrebbe potuto innalzarsi al 40-50% e seguire uno spettro di iniziative piuttosto ampio, mentre nelle restanti regioni comunitarie avrebbe dovuto finanziare solo infrastrutture “100% Region bezogen”, vale a dire zone industriali, strade comunali, adduzioni e depurazioni di acque. In nessun caso il Fondo avrebbe potuto occuparsi di infrastrutture sociali, come scuole, teatri, ospedali e l’incentivo ad altre attività di servizio⁴⁶. La tensione con i servizi della Direzione generale e le delegazioni irlandese e italiana tornò a livelli piuttosto elevati, tanto che in una riunione del Comitato del 22 novembre 1979, il membro italiano Francesco Tagliamonte si rivolse a Noë chiedendogli come fosse possibile instradare una vera politica produttivistica in mezzo ai tanti vincoli pretesi dai tedeschi⁴⁷.

Del resto, l’approccio riduttivo della delegazione tedesca mal si adattava al progressivo senso di insoddisfazione per gli investimenti in infrastrutture materiali che si stava diffondendo presso i funzionari della DG XVI. Come sottolineava Josef Van Ginderachter:

Finora ci siamo concentrati su investimenti concreti (infrastrutture, fabbriche) mentre le strozzature potrebbero essere altrove e dovremo spostarci più verso investimenti in una materia “grigia”: management, servizi collettivi, marketing, ecc. Inoltre, le piccole e medie imprese svolgono un ruolo importante senza poter contare sufficientemente sull’assistenza delle autorità pubbliche: gli oneri amministrativi e fiscali dello stato sociale le schiacciano.

Di seguito, Van Ginderachter richiamava esplicitamente le teorie dello sviluppo squilibrato del “trickle-down” di Hirschman, secondo cui occorre spostare l’attenzione dalle *directly productive activities* alle *social overhead activities*⁴⁸. Negli ambienti della Commissione cominciavano così a emergere posizioni alternative a quella produttivistica, che incardinavano il Fesr non nell’ambito di un’espansione economica e industriale direttamente orientata dai poteri pubblici, ma nel quadro di una più ampia gamma di interventi volta alla

⁴⁶ J. Van Ginderachter, *Note de dossier. Entretien avec M. Noë à Bonn le 21 juin 1979. Présents: MM Noë et Paulsen, Rencki et Van Ginderachter*, 27 giugno 1979; Commission, Direction générale de la politique régionale, *Note de dossier. Préparation de la réunion CPR des 22-23 novembre 1979. Entretien avec M. Noë (et M. Paulsen) à Bonn ce 30.10.79*, XVI/A.2/JVG/jb, compilata da Van Ginderachter, loc. cit. nota 39, 1978-1979, b. 7.

⁴⁷ CPR, Secrétariat, *Compte rendu de la vingt-deuxième réunion du Comité de politique régionale (Bruxelles, 22-23 novembre 1979)*, cit. Tagliamonte proveniva dai quadri della Cassa per il Mezzogiorno. Era stato, in giovane età, nella segreteria di De Gasperi e, successivamente, a capo dell’ufficio stampa dell’Alta Autorità della Ceca, cfr. Roberto Ciuni, *Le macerie di Napoli. Reportage 1994*, Milano, Rizzoli, 1994.

⁴⁸ ASUE, Fondo BAC-CEE CEEA Commissions, Serie BAC 014/1986 DGXVI Politique régionale, 1980, b. 8, Commission, Direction générale de la politique régionale, *Aide-mémoire pour Monsieur Mathjisen en vue du Comité de Politique régionale des 0-10-11 juillet 1980*, 3 luglio 1980, compilata da J. Van Ginderachter.

creazione di un ambiente sociale, economico e amministrativo realmente attrattivo per gli investimenti. In sostanza, ciò che queste suggestioni cominciavano ad ammettere era che le scelte locazionali potessero e dovessero essere demandate alle forze del mercato, facendo affidamento sulla teoria per cui “l’alta marea solleva tutte le barche”. Anche il richiamo alle piccole e medie imprese, considerate maggiormente funzionali in questo scenario, andava in questa direzione.

L'emergere di queste prime forme di radicale ripensamento si associavano inevitabilmente all'attribuzione di una sempre maggiore importanza dei programmi regionali di sviluppo. Si sperava infatti che questi documenti potessero indicare, magari a seguito della consultazione delle autorità regionali e locali da parte degli Stati, una serie di opzioni o di alternative territoriali di sviluppo, modelli in grado di integrarsi in un contesto di alta mobilità del capitale. Quello dei programmi si era però già ampiamente dimostrato un terreno accidentato, in linea con le critiche che lo stesso Hirschman aveva a suo tempo rivolto ai sistemi di aiuto incentrati su un *program approach*, soprattutto in merito alla loro incapacità di condizionare il reale utilizzo degli aiuti o, per usare le stesse parole dell'economista, “di introdurre la virtù nel mondo”⁴⁹. Già la prima tornata di programmi, predisposta tra la fine del 1977 e il 1978, aveva fatto comprendere le molte difficoltà a esprimere un'impostazione operativa, a quantificare in modo concreto gli obiettivi, a offrire una base per il coordinamento tra le politiche regionali dei paesi membri⁵⁰.

Secondo i servizi della Commissione, le tecnocratie nazionali faticavano a definire il ruolo della politica regionale in una congiuntura di bassa crescita economica, mostrando di non sapersi slegare dalle tradizionali tecniche di intervento. In uno scambio con Mathijsen, Van Ginderachter notava come i governi “attend[essero] la ripresa economica per poter riprendere una politica regionale classica [ovvero di espansione produttiva], senza porsi la questione di capire come una nuova politica regionale pot[esse] contribuire a rilanciare la ripresa”⁵¹. Anche il Comitato notava come nessun documento facesse menzione dell'obiettivo di fare della politica regionale uno strumento per rafforzare la competitività dei territori nell'economia di mercato, attraverso i processi di infrastrutturazione e lo sviluppo di un tessuto economico capace di attrarre inve-

⁴⁹ Albert Hirschman, Richard Bird, *Foreign Aid. A critique and a proposal*, “Essays in International Finance”, July 1968, n. 69, pp. 3-30, qui p. 9.

⁵⁰ ASUE, Fondo BAC-CEE CEEA Commissions, Serie BAC 014/1986 DGXVI Politique régionale, 1975-1976, b. 3, J. Jager, *Rapport. Programmes de développement régional de l'Allemagne (RF), du Danemark (Groenland), de la France, du Royaume-Uni. Réunion du Groupe d'experts du 21 septembre 1977*, 27 settembre 1977; J. Van Ginderachter, *Entrevue avec Monsieur Noë à Bonn ce 18 octobre 1977. Note à l'attention de Monsieur Mathijsen*, 13 ottobre 1977; P. Mathijsen, *Programmes de développement régional. Note à l'attention de Monsieur Giolitti*, 26 ottobre 1977; *Projet de compte rendu de la onzième réunion du Comité de politique régionale (Bruxelles, 25-26 octobre 1977)*.

⁵¹ Cfr. la nota della Direzione Generale della politica regionale redatta da Van Ginderachter per Mathijsen, 2 giugno 1978, loc. cit. nota 50, b. 4.

stimenti. Altro elemento di perplessità era legato alla difficoltà con cui gli Stati membri inquadravano gli investimenti infrastrutturali, prevalentemente incentrati sulla costruzione di zone industriali che, sebbene costituissero l'infrastruttura maggiormente legata allo sviluppo, erano ormai soggette in Europa a una certa saturazione che ne inficiava il potenziale attrattivo⁵². Anche sui programmi di seconda generazione, varati nel 1981, la Commissione dovette scontrarsi con l'incapacità o la reticenza degli Stati membri a individuare e circoscrivere in modo adeguato le priorità su cui intervenire, per cui il Fesr continuò a lungo a finanziare tradizionali infrastrutture economiche⁵³.

Prolegomeni di una dottrina comunitaria ostile agli aiuti di Stato

Oltre alle infrastrutture anche gli aiuti di Stato, altro caratteristico settore dell'intervento pubblico, erano destinati a rappresentare, nel tornante tra anni Settanta e Ottanta, un terreno di consunzione della riserva di sovranità statale nella politica regionale. Già nel corso della seconda metà degli anni Sessanta si erano verificati i primi tentativi di subordinare i sistemi nazionali di aiuto alla disciplina comunitaria sulla concorrenza, secondo l'impostazione ordoliberista osservata dal commissario tedesco Hans von der Groeben. Dopo l'emanazione di una prima risoluzione del Consiglio nell'ottobre 1971, la Comunità non era più intervenuta in questo delicato settore, divenuto ben presto fondamentale nello sforzo da parte degli Stati membri di proteggere e adattare le proprie economie dinanzi alla difficile congiuntura apertasi con il doppio shock del 1971-73. Nella seconda metà del decennio l'eccessiva proliferazione degli aiuti e la loro reciproca neutralizzazione divennero il vettore attraverso cui rimettere radicalmente in discussione quest'ambito di potestà statale e i sottesi approcci neo-mercantilisti.

Alla fine degli anni Settanta, le esigenze di ristrutturazione dell'apparato produttivo europeo rendevano sempre più necessario un coordinamento comunitario volto a scongiurare la costosa concorrenza tra Stati nel sostegno a industrie non redditizie e condannate a scomparire. Il Consiglio e la Commissione erano impegnati a far fronte alle difficoltà dei singoli settori economici con provvedimenti incentrati sulle restrizioni al ricorso degli aiuti nel quadro di regimi nazionali a finalità regionale; su misure di politica commerciale volte a contenere ed eliminare le eccedenze e sull'esclusione di determinate tipologie di investimenti dai campi d'azione del Fesr, del Feoga e della Bei. Tra il maggio e il dicembre 1978 la Commissione indirizzò due comunicazioni al Con-

⁵² CPR, *Opinion of the Regional Policy Committee on the regional development programmes*, XVI/158/78-EN, 31 maggio 1978, loc. cit. nota 50.

⁵³ Commission, Direction générale de la politique régionale, *Avant-projet de Lettre de la Commission au Conseil*, 11 giugno 1980, loc. cit. nota 50, 1980, b. 8.

siglio sul tema degli aiuti alle attività industriali in difficoltà, in cui si tentava una difficile mediazione. Gli aiuti potevano essere concessi al fine di correggere squilibri regionali gravi, per favorire l'adattamento delle industrie e attutire l'impatto sociale della chiusura di alcune attività e, infine, per neutralizzare le distorsioni del mercato dovute all'attività di terzi. Allo stesso tempo, la Commissione chiariva che ogni aiuto, anche a finalità regionale, doveva essere cessato nel caso conducesse a una dinamica di sovrapproduzione⁵⁴.

Il Comitato di politica regionale seguì con interesse questo specifico settore, soprattutto per volontà di tedeschi, olandesi, belgi e danesi, e, nel febbraio 1978, discusse un proprio documento che sembrava voler seguire gli sforzi della DG XVI nel contemplare le esigenze di ristrutturazione produttiva e di competitività con le finalità di riequilibrio regionale. Se l'obiettivo centrale delle politiche settoriali era la riconversione o la limitazione delle eccedenze, bisognava evitare che questo si traducesse in un rafforzamento delle disparità regionali e nazionali, con i paesi o le regioni più forti a invocare il libero scambio internazionale e quelle più deboli a reclamare la chiusura delle frontiere. Il documento riconosceva inoltre che l'attenuazione degli aiuti a finalità regionale potesse avvantaggiare le regioni più ricche, oltre ad aggravare l'incongruenza tra le azioni settoriali — come la politica di concorrenza e le relazioni esterne della Comunità — e la politica regionale. Questa contraddizione poteva però essere superata da un approccio “progressivo” ed “equilibrato”. Ricalcando la posizione della Commissione, secondo il Comitato le tipologie e l'intensità degli aiuti dovevano essere valutate in relazione alle dinamiche di sovrapproduzione, ristrutturazione e riconversione⁵⁵.

Ben presto, però, la delegazione tedesca decise di aprire in seno al Comitato di politica regionale un nuovo fronte polemico, chiedendo di discutere uno studio comparativo su *Gli incentivi regionali nella Comunità europea*, commissionato dal governo tedesco e condotto dal 1975 al 1979 da un'equipe guidata dall'economista Kevin Allen⁵⁶. Nell'ottobre 1978, Albert si affrettava a chiarire nella sua relazione introduttiva che la finalità dello studio non fosse quella di analizzare le distorsioni alla concorrenza indotte dai regimi nazionali di aiuto ma di verificarne l'efficacia. Il delegato tedesco aggiungeva che il Comi-

⁵⁴ Commission, *Policy on sectorial aid schemes. Communication from the Commission to the Council*, COM(78) 221 final, 25 maggio 1978.

⁵⁵ ASUE, Fondo BAC-CEE CEEA Commissions, Serie BAC 014/1986 DGXVI Politique régionale, 1975-1976, b. 3, CPR, *Certains aspects des relations entre la politique régionale, les politiques sectorielles et celle de la concurrence*, XVI/47/78-F, Bruxelles, 16 febbraio 1978.

⁵⁶ Lo studio era stato predisposto dall'*International institute of management del Wissenschaftszentrum* di Berlino, con il finanziamento del ministero federale per l'Economia, del Land Assia e della Commissione delle Comunità Europee nel quadro dell'art. 266 del bilancio generale della Commissione, che prevedeva la realizzazione di studi regionali su richiesta degli Stati membri, cfr. Kevin Allen, *Gli incentivi regionali nella Comunità europea*, Collezione Studi, Serie politica regionale, n. 15, Lussemburgo, 1981.

tato dovrebbe dovuto essere messo al corrente delle modifiche nei regimi nazionali di aiuto, senza che questo equivalesse ad affermare un suo primato in materia. Questa impostazione era a grandi linee sostenuta anche dal direttore generale della Politica regionale Mathjisen, il quale concordava con la considerazione secondo cui le analisi condotte dal Comitato in questo settore esulavano dall'art. 92 del Trattato e miravano, semmai, a raggiungere una migliore efficacia e trasparenza nei regimi di aiuti. Una maggiore selettività avrebbe certamente consentito, secondo i servizi, a scongiurare l'effetto di neutralizzazione reciproca. Tuttavia, le diffidenze su questo terreno rimanevano palpabili ed erano destinate a palesarsi molto presto. Quando l'olandese Eysink Smeet propose un gruppo di lavoro permanente sugli aiuti, si scontrò con l'opposizione di italiani e irlandesi e con lo scetticismo dei francesi⁵⁷. Va osservato come vi fosse un'ambiguità di fondo nell'utilizzo che le diverse componenti del Comitato facevano del concetto di razionalizzazione: se la Commissione e i paesi con radicati sistemi di sussidio come l'Italia vi si appellavano per ottenere la concentrazione degli aiuti nell'ambito dei propri territori e configurare così un controllo comunitario sulle regioni economicamente egemoni, questo stesso controllo — o coordinamento — era visto da tedeschi e olandesi come un modo per evitare che gli Stati continuassero a sostenere produzioni fuori mercato e a effettuare salvataggi. Pertanto, sebbene apparentemente i negoziatori si richiamassero a un linguaggio condiviso — quello della razionalizzazione economica — la percezione del prevalere di una o dell'altra interpretazione diveniva fondamentale per gli esiti del processo decisionale. Inoltre, le dichiarazioni con cui i tedeschi avevano inteso promuovere il dibattito chiarivano come, ancora alla fine degli anni Settanta, le spinte alla razionalizzazione dell'apparato produttivo europeo dovevano legittimarsi sul piano di un lessico e di una logica produttivistica.

Un problema parzialmente collegato alla disciplina degli aiuti era relativo al coordinamento degli strumenti finanziari della Comunità e alla loro concentrazione geografica. Ancora una volta, la principale linea divisoria era quella che separava i tedeschi dalle posizioni dei servizi comunitari e delle altre delegazioni nazionali. Nel settembre 1979, Noë si dichiarò preoccupato del rischio che l'insieme di Fesr, prestiti Bei, Nic e bonificazioni Sme finisse con il determinare un "cumulo tra aiuti nazionali e comunitari", anche a causa del fatto "che gli strumenti finanziari della Comunità, prestiti e sovvenzioni, si moltiplicano, si sviluppano e si diversificano". L'italiano Tagliamonte e il funzionario della Bei Leroux — invitato alla discussione — misero subito in guardia il presidente del Comitato circa la differenza che intercorreva tra l'immagine semplificatoria dei "cumuli" e l'esigenza reale di concentrare geograficamente gli interventi vi fossero solo tenui sfumature. A tal proposito, tuttavia, le riflessio-

⁵⁷ ASUE, Fondo BAC-CEE CEEA Commissions, Serie BAC 014/1986 DGXVI Politique régionale, 1975-1976, b. 5, CPR, Secrétariat, *Projet de compte rendu de la seizième réunion du Comité de politique régionale (Bruxelles, le 26 octobre 1978)*.

ni di Giolitti e della sua Direzione erano in corso. Al 1980 le aree di intervento del Fesr coincidevano con quelle di intervento nazionale, per cui i servizi di Bruxelles ipotizzavano di concentrare maggiormente dal punto di vista territoriale la porzione sotto-quota del Fesr, passando dal 38% al 25% della popolazione della Comunità⁵⁸. Cominciava cioè a farsi spazio, anche all'interno della politica regionale comunitaria — subordinata fin dai primi anni Sessanta alla potestà nazionale — la prospettiva di uno sganciamento dal lavoro classificatorio degli Stati e la possibilità/pretesa di una ridefinizione, da parte comunitaria, dei confini spaziali del ritardo di sviluppo in Europa.

“La fine della ‘politica della domanda globale’ di Keynes”

Gli anni a cavallo tra i due decenni si rivelarono gravidi di conseguenze per l'economia internazionale, tornata in recessione a causa della restrizione monetaria negli Stati Uniti e del secondo shock petrolifero, con il quale i paesi esportatori di greggio tentarono di reagire alla perdita di ragioni di scambio determinata dall'indebolimento del dollaro. Nel 1979, come è noto, l'Europa aveva varato lo Sme, nel tentativo di proteggere la propria economia dalla nuova ondata di turbolenze negli equilibri monetari.

Tra il 1978 e il 1981 il Comitato di politica regionale avviò una prassi di consultazione di esperti, consulenti e servizi della Commissione finalizzata a riflettere sul rapporto tra politica economica generale e dimensione regionale, il cui evolversi segnalò il progressivo logoramento dell'impostazione interventista e l'avanzata di teorie monetariste e neoliberiste.

In questo senso, l'ultima chiara manifestazione di una strategia fondata sulla domanda aggregata si ebbe nel febbraio 1978 con l'audizione da parte del Comitato di Jean-Claude Morel, a capo della Direzione generale Affari economici e finanziari (DG II) della Commissione. Il funzionario francese enfatizzò il cambio di paradigma subito dalla politica regionale comunitaria dopo gli shock dei primi anni Settanta, passato dal tema dei ritardi di sviluppo, e quindi all'attenzione verso i problemi della disoccupazione, della bassa produttività, di bassi redditi e consumi, dell'elevato peso dell'agricoltura, della scarsa dotazione di infrastrutture economiche e sociali, a un fenomeno più generale, in grado di

⁵⁸ Diversamente, la DG XVI si opponeva a un'interpretazione delle quote di ripartizione del Fesr tra le singole nazionalità alla stregua di criterio anti-comunitario. In linea con la posizione del Comitato Economico e Sociale e dello stesso Parlamento europeo, le quote sembravano infatti meglio garantire i paesi più “deboli” per cui, nelle more della realizzazione dell'unità politica europea, era sufficiente procedere a una revisione periodica delle quote tale da garantire la concentrazione geografica. Cfr. Commission des communautés européennes, Direction générale de la politique régionale, *Aide-mémoire pour Monsieur Mathjisen en vue du Comité de Politique régionale des 0-10-11 juillet 1980*, 3 luglio 1980, compilata da J. Van Ginderachter, loc. cit. nota 57, 1980, b. 8.

colpire anche le aree forti con crisi settoriali nell'acciaio, nella cantieristica, nel tessile nel calzaturiero. Nel profilarsi di nuove forme di divisione internazionale del lavoro, la Comunità avrebbe dovuto servirsi di una programmazione non vincolante e di un orientamento, nelle scelte di politica economica, capace di attenuare gli squilibri regionali indotti dalle altre politiche comunitarie, come per esempio la politica agricola. La politica regionale doveva divenire strumento di rilancio dell'unione economica e monetaria e migliorare la produttività delle industrie comunitarie, aumentando il saldo attivo della bilancia commerciale e compensando la contrazione di introiti fiscali, servizi e prestazioni sociali a causa della recessione⁵⁹.

L'audizione di Morel fu anticipata da uno scambio con Georges Rencki, segretario del Comitato e figura molto vicina a Giolitti, in cui invitava il funzionario della DG II a richiamare, sulla politica monetaria, i rapporti Marjolin e Mc Dougall, perché fosse sufficientemente messo in evidenza come i progressi in questo settore detenessero un effetto destabilizzante a livello di sviluppo regionale. La posta in gioco consisteva nella stessa possibilità di perseguire o meno una politica regionale in una congiuntura di bassa crescita economica. L'orientamento di Noë sul punto era chiaro: "nessuna politica regionale senza crescita economica". Secondo il funzionario vicino a Giolitti era invece controproducente negare alla politica regionale una sua funzione in tempi di crescita lenta perché questo, nella prospettiva di maggiori vincoli monetari tra i Nove, sarebbe equivalso a un grave cedimento in favore del monetarismo, inteso come adattamento selvaggio delle economie deboli e periferiche ai parametri imposti da un cambio stabilizzato attorno al marco tedesco. A tal proposito, Rencki costruiva una netta opposizione tra investimenti produttivi di politica regionale e trasferimenti di compensazione nell'ambito di un sistema europeo di cambi rigidi:

se la contropartita della perdita di sovranità nazionale in ambito monetario (tasso di cambio) è accordata sotto forma di prestazioni sociali o sussidi al consumo, la partecipazione e l'integrazione delle regioni nell'unione rischia di avvenire in forma passiva (come meri trasferimenti finanziari per colmare il deficit della bilancia dei pagamenti della regione), il divario potrebbe allargarsi e causare la rottura dell'unione, in quanto il costo di tale tipo di integrazione potrebbe diventare insopportabile per altre parti del territorio della Comunità⁶⁰.

Nella prospettiva di un imminente rilancio degli obiettivi di coordinamento monetario, sancito nell'aprile 1978 dall'accordo franco-tedesco di Copenaghen che apriva la strada allo Sme, ciò che si stava riproponendo era, in sostanza, lo

⁵⁹ Commission, Direction Générale des Affaires Economique et Financières, *Politique économique et dimension régionale*, II/130/78-F, Bruxelles, 17 febbraio 1978, loc. cit. nota 57, 1975-1976, b. 3.

⁶⁰ George Rencki, *Note à l'attention de Monsieur Morel Directeur de la DG II*, 6 febbraio 1978, loc. cit. nota 57.

stesso contrasto tra “monetaristi” ed “economisti” che aveva accompagnato il rapporto Werner dieci anni prima.

Anche le riserve del direttore generale della politica regionale, Mathijsen, sullo Sme erano piuttosto evidenti. Esso rischiava infatti di produrre effetti deflazionistici negli Stati deboli che, avendo tassi di inflazione elevati proprio a causa dei divari regionali, non avrebbero più potuto apportare aggiustamenti attraverso il tasso di cambio. Questo avrebbe condotto in breve tempo all'aumento dei prezzi interni e a un crollo delle esportazioni nette, con gravi conseguenze in termini di rallentamento della produzione e di aumento della disoccupazione. Lo Sme avrebbe dunque favorito le regioni più industrializzate, e questo non implicava la soppressione ma semmai il rafforzamento di misure a favore delle regioni ritardatarie o in declino. Sul fronte opposto vi era Noë, convinto che il nesso tra disparità regionali e inflazione fosse più complesso e legato a un problema di ripartizione territoriale dei redditi in relazione alla produttività regionale⁶¹. Il presidente del Comitato, estremamente critico nei confronti della capacità della Commissione di impostare una credibile politica regionale di respiro comunitario, si dimostrò reiteratamente favorevole a “tornare all'idea di un Fondo netto, molto più logico nella concezione economica di una politica regionale comunitaria legata all'Uem”⁶².

Lo scontro tra la delegazione tedesca e gli uomini della Direzione generale della Politica regionale si confermava dunque la dinamica principale all'interno del Comitato. Tuttavia, questo confronto veniva alterato già nella prima metà del 1981 con l'avanzata di posizioni radicalmente neoliberaliste, che finirono per riecheggiare nel Comitato attraverso le audizioni di funzionari della Commissione di Bruxelles. Era il caso, per esempio, dei due interventi tenuti dall'inglese Richard Hay, segretario del Comitato di politica economica e direttore della DG II, volti a illustrare le direttrici del quinto Programma di politica economica a medio termine. Secondo Hay, entrato nei servizi della Commissione al seguito di Christopher Soames, il quinto programma era portatore di una visione di “aggiustamento positivo” finalizzata a lasciare pienamente esprimersi le leggi del mercato e orientata a un pieno ristabilimento della competitività economica dell'Europa. Lo sguardo era ora rivolto a una ristrutturazione dell'apparato produttivo non più tramite un maggiore intervento pubblico — mediato magari da un più accentuato coordinamento a livello comunitario — ma, al contrario, attraverso una sua drastica riduzione, mentre il risanamento dell'ambiente economico, ottenuto attraverso la stabilità dei prezzi e la diminuzione del costo del lavoro, avrebbero favorito gli investimenti. Questa impostazione

⁶¹ CPR, Secrétariat, *Projet de compte rendu de la seizième réunion du Comité de politique régionale (Bruxelles, le 26 octobre 1978)*, loc. cit. nota 57, 1975-1976, b. 5.

⁶² Commission, Direction générale de la politique régionale, *Aide-mémoire pour Monsieur Mathijsen en vue du Comité de Politique régionale des 0-10-11 juillet 1980*, 3 luglio 1980, compilata da J. Van Ginderachter, loc. cit. nota 57, 1980, b. 8.

fu ulteriormente chiarita dallo stesso Hay nel giugno 1981. L'obiettivo primario era arrestare l'inflazione con misure monetarie severe, il che non avrebbe necessariamente indebolito la crescita a patto di combinarla con la moderazione salariale e il controllo del deficit nel settore pubblico. Il grado di resilienza dell'economia europea verso i cambiamenti strutturali andava reso possibile eliminando le rigidità indotte dall'intervento pubblico. Per favorire il raggiungimento di questi obiettivi, il programma suggeriva di orientare la politica regionale nel senso di

incoraggiare l'innovazione, la riallocazione delle risorse dai settori in declino alle attività competitive, una maggiore trasparenza nell'intervento pubblico, la promozione del capitale di rischio, le piccole e medie imprese, lo sviluppo della formazione professionale nelle regioni deboli, una maggiore disciplina degli aiuti regionali, differenziandoli ulteriormente, un migliore equilibrio tra domanda e offerta in agricoltura, interventi di bilancio europei più efficienti, in particolare per quanto riguarda il FESR⁶³.

Queste affermazioni erano destinate ad aumentare la pressione sulla pattuglia "interventista" arroccata in seno alla DG Politica regionale e allo stesso Comitato. Il funzionario della Direzione, Josef Van Ginderachter, prendeva atto in uno scambio con Mathijsen che "la prima bozza del quinto programma è incentrata sulla politica dell'offerta a lungo termine, il che significa la fine della 'politica della domanda globale' di Keynes". In questa logica, solo una politica regionale "ben congeniata", ovvero radicalmente rivista nei suoi metodi e nei suoi obiettivi, avrebbe consentito il mantenimento di un ruolo nel perseguimento dell'obiettivo della "convergenza"⁶⁴. All'interno del Comitato, il programma stilato dalla DG II incontrò il favore di tedeschi, olandesi e danesi, i quali denunciarono nei loro interventi come le misure incentrate sullo stimolo alla domanda globale fossero addirittura passibili di accentuare i divari regionali e di canalizzare gli investimenti nelle regioni più ricche. Il coordinamento comunitario delle politiche regionali nazionali non poteva limitarsi alla costruzione di un quadro legale per la competizione ma doveva disciplinare i volumi delle risorse pubbliche messe a disposizione delle finalità regionali, incluse le infrastrutture, in modo da ridurre o eliminare gli aiuti nazionali nelle aree prospere e astenersi dal sovvenzionare settori in declino. Obiettivo delle politiche regionali avrebbe dovuto essere dunque quello di migliorare l'allocazione delle risorse, al fine di sviluppare il potenziale economico globale della Comunità e incoraggiarne l'adattamento strutturale⁶⁵.

⁶³ CPR, Secrétariat, *Avant-projet. Compte rendu de la 31e réunion du Comité de Politique Régionale (Bruxelles, 2-3 juillet 1981)*, loc. cit. nota 57, 1981, b. 9.

⁶⁴ CPR, *Réunion des 2-3 juillet 1981. Aide-mémoire à l'intention de Monsieur Mathijsen*, loc. cit. nota 51.

⁶⁵ *Draft opinion of the Regional Policy Committee on the preliminary draft Fifth medium-term economic policy programme*, XVI.A.2/JVG.AK.bp, 23 giugno 1981, loc. cit. nota 57.

Contro l'“imperialismo” della politica regionale

Il nuovo regolamento Fesr n. 1787 del giugno 1984 ebbe una gestazione piuttosto lunga, avviatasi almeno tre anni prima sulla base di uno specifico Memorandum sulle priorità della politica regionale predisposto dalla Commissione europea nella primavera 1981 e indirizzato al Consiglio. Negli ambienti comunitari la discussione sul Memorandum fu condizionata in primo luogo dalla pretesa britannica di revisionare il bilancio della Cee, questione aggravata dalla prospettiva — in parte già realizzata — dell'allargamento al Mediterraneo e da una congiuntura economica che fino al 1983 era ancora caratterizzata da bassa crescita e alti livelli di inflazione. All'interno del Comitato, il confronto sul documento segnò una vera e propria cesura, sulla scorta della sempre più manifesta insofferenza di molti delegati verso ciò che ritenevano il tentativo da parte della Commissione di praticare un “imperialismo della politica regionale rispetto alle altre politiche”. Questa definizione, coniata dal rappresentante danese Arting, fu appoggiata da quasi tutti i paesi dell'Europa settentrionale. Il presidente Noë, pur concordando sull'esigenza di agire per l'accrescimento produttivo delle regioni deboli ammoniva che

l'obiettivo di uno sviluppo armonioso, menzionato dal Trattato, è irrealistico se lo si interpreta nel senso ugualitario. Non si può compromettere il dinamismo economico della Comunità concentrando tutti gli sforzi di sviluppo unicamente sulle regioni deboli⁶⁶.

Dello stesso tenore era il lussemburghese Ley, che rilevava come la Commissione non fosse riuscita a trovare un punto di equilibrio tra le istanze delle regioni in ritardo di sviluppo e quelle in declino, mettendo in guardia i servizi da “una rappresentazione abusiva del concetto di disparità regionale, che non ten[esse] conto di tutte le differenze esistenti tra le regioni”. Il tedesco Albert attaccò la Pac che, a suo dire, consentiva all'agricoltura europea di “lavora[re] al riparo da questa concorrenza, cosa che permette alle regioni agricole sottosviluppate di esportare grazie alle restituzioni del Feoga”. Ogni proposito della Commissione di introdurre forme di protezionismo commerciale a finalità regionale era di conseguenza nettamente rigettato⁶⁷.

La crescente frattura tra paesi dell'Europa settentrionale e meridionale e lo spostamento del governo inglese — dopo l'avvento della Thatcher — su posizioni conservatrici aveva definitivamente alterato gli equilibri all'interno del Comitato, segnalando anzitempo una ridefinizione dei rapporti di forza tra le ragioni della politica della concorrenza e le istanze della politica regionale. Si manifestavano dunque le condizioni per un profondo ripensamento di quest'ul-

⁶⁶ CPR, Secrétariat, *Avant-projet. Compte rendu de la 29e réunion du Comité de Politique Régionale (Bruxelles, 31 mars 1981)*, loc. cit. nota 57.

⁶⁷ *Ibidem*.

tima, che sarebbe stato sancito con il varo della politica di coesione economica e sociale dell'Atto unico europeo, e l'emergere di una spinta alla regolazione delle politiche regionali dei singoli Stati membri, muovendo dalla prospettiva della concorrenza. Si creava un campo di influenza della Comunità sulle politiche nazionali in ordine a strumenti di intervento, condizioni di eleggibilità, copertura geografica delle misure, intensità degli aiuti, ammontare complessivo della spesa.

Forme di regolazione neoliberista nella politica della concorrenza furono particolarmente evidenti tra la metà degli anni Ottanta e la metà degli anni Novanta attraverso figure quali Peter Sutherland (1985-1989) e Leon Brittan (1989-1995)⁶⁸. Sutherland divenne commissario europeo nel gennaio 1985, su designazione del governo irlandese guidato dal partito conservatore del Fine Gale, di cui era stato membro dello *Strategic Committee* tra il 1978 e il 1981. Avvocato, giovane, carismatico e ambizioso, diede prova di un tenace attaccamento ai principi dell'economia del libero mercato e, al momento del suo ingresso nella Commissione Delors, fu egli stesso a chiedere il settore della Concorrenza, convinto che una più stringente interpretazione dei Trattati in questo campo potesse concedere alla Commissione molti più poteri di quanti essa potesse vantare in altri campi. Sutherland era consapevole che incrementare le competenze comunitarie in settori come gli accordi industriali, le fusioni e gli aiuti di Stato, tradizionalmente riserva degli Stati membri, equivaleva a "toccare il nervo della sovranità nazionale"⁶⁹. Egli adottò la strategia di attaccare cartelli, monopoli e aiuti di Stato attraverso la strategia del *namings and shaming* e muovendo dalle basi offertegli dai Trattati convinto che, nello scatenamento delle procedure di infrazione, la Corte di Giustizia europea avrebbe difeso le sue ragioni⁷⁰.

Appena insediatosi, Sutherland sostenne convintamente la procedura di infrazione contro gli aiuti al colosso francese del tessile Bossuac, già avviata dal suo predecessore Fran Andriessen nel novembre 1984, e alla cantieristica. Lo stile assertivo del commissario irlandese incontrò molte opposizioni sia in seno all'esecutivo di Bruxelles sia nelle cancellerie europee. Diversi Stati membri, come Francia, Italia e Grecia, che avevano sofferto le conseguenze della recessione economica dei primi anni Ottanta, erano preoccupati dalla sua ideologia mercatista. In seno alla Commissione, si sarebbe presto aperta una rivalità con la DG III, più incline a un approccio protezionista, mentre lo stesso presidente

⁶⁸ Angela Wigger, Hubert Buch-Hansen, *The Unfolding Contradictions of Neoliberal Competition Regulation and the Global Economic Crisis: A Missed Opportunity for Change?*, in Henk Overbeek, Bastiaan van Apeldoorn (a cura di), *Neoliberalism in Crisis*, London, Palgrave MacMillan, 2012, pp. 23-44, qui p. 31.

⁶⁹ Hubert Buch-Hansen, Angela Wigger, *The Politics of European Competition Regulation. A critical political economy perspective*, London, Routledge, 2011, pp. 80-82.

⁷⁰ Bertjan Verbeek, *Leadership of International Organizations*, in John Kane, Haig Patapan, Paul 't Hart (a cura di), *Dispersed Democratic Leadership. Origins, Dynamics, & Implications*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 235-255, qui pp. 248 sg.

Delors ebbe motivi di preoccupazione dal suo attivismo sul versante degli aiuti di Stato. Tuttavia, Sutherland incontrò anche il favore dei funzionari tedeschi, tradizionalmente sensibili ai dettami dell'ordoliberalismo e disponibili verso una più decisa disciplina comunitaria degli aiuti⁷¹.

Secondo Sutherland e gli uomini della DG IV, gli aiuti di Stato erano illegittimi se erogati senza un piano di ristrutturazione e andavano attentamente valutati sotto la lente della concentrazione geografica, vista come uno strumento attraverso cui disciplinare gli aiuti regionali dal punto di vista della loro estensione spaziale, come appariva evidente già dal Quindicesimo Rapporto sulla competizione del 1986 e negli anni a seguire. Nel 1985 Sutherland istituì una task force sugli aiuti di Stato, segnale dell'avvio di una fase. Nel 1988 i risultati furono raccolti in un *First Survey of State Aids in the European Community*, che portava un dettagliato quadro dell'andamento degli aiuti pubblici nazionali dal 1981 al 1986. Gli Stati erano arrivati a spendere circa il 10% dell'intera spesa pubblica per aiuti, con punte del 20%, per una media compresa tra il 3 e il 5% del pil⁷². I governi europei supportavano l'industria con 93 miliardi di euro nel 1986, una cifra che equivaleva al triplo dell'intero budget della Comunità. Nella strategia del “*naming and shaming*”, Grecia, Irlanda e Italia rappresentavano i “*bad guys*”, specie l'ultima che mostrava un livello di aiuti superiore di cinque volte a quello di Francia, Gran Bretagna e Germania⁷³. In questo contesto maturò, per esempio, lo scontro con l'Italia sulla nuova disciplina dell'intervento straordinario dettata dalla Legge 64/1986.

Conclusioni

La ricostruzione del dibattito interno al Comitato di politica regionale circa i paradigmi teorici, i metodi e le tipologie di intervento della politica regionale sembra suggerire che tra anni Settanta e Ottanta si sia compiuta una transizione tra significati e obiettivi diversi attribuiti a questo specifico settore di attività. Se, agli esordi del progetto comunitario, la politica regionale della Cee doveva accompagnare gli sforzi dei governi nazionali nella soluzione dei principali divari presenti nel Mercato comune, essa ha in seguito dovuto contemplare le esigenze di ristrutturazione produttiva delle regioni industriali in declino e, infine, subordinarsi alla prospettiva del mercato unico e della politica di concorrenza. In tal senso, si può affermare che elementi come la crisi e le esigenze di ristrutturazione dell'economia europea, unitamente al tentativo di individuare le premes-

⁷¹ Laurent Warloutzet, *Governing Europe in a globalized world*, cit.

⁷² Michelle Cini, Lee McGowan, *Competition Policy in the European Union*, London, Palgrave MacMillan, ed. 2009, p. 177.

⁷³ Stephen Wilks, *Competition policy: challenge and reform*, in Hellen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack (a cura di), *Policy-Making in the European union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 113-140.

se di una politica regionale anche in tempi di bassa congiuntura e alta inflazione, abbiano rappresentato il terreno principale su cui è avvenuto un doppio processo di logoramento delle vecchie ricette per lo sviluppo regionale e la loro commutazione in modelli più confacenti alla realtà della mercatizzazione. Questa transizione sembra essere il risultato di una sempre maggiore percezione dell'inefficienza dello Stato nella soluzione dei problemi regionali o, quanto meno, della dispersione di un sufficiente grado di consenso attorno alla necessità di un suo ruolo, nell'ambito di una lenta consunzione dei dettami di politiche produttivistiche e interventiste calibrate sul lato della domanda. Non a caso, questo fenomeno è stato accompagnato dallo smantellamento dei principali organismi di intervento nazionale — uno su tutti, la Cassa per il Mezzogiorno — e da una graduale esaltazione del ruolo sussidiario delle autonomie regionali e locali in seno alla programmazione e alla spesa dei fondi strutturali.

Attorno alla metà degli anni Ottanta, la ripresa economica investì anche l'Europa come conseguenza dell'innalzamento della domanda globale statunitense. Questo spinse le autorità nazionali a superare i timori di una destabilizzazione delle rispettive società, che a lungo avevano agito da freno rispetto all'introduzione di mutamenti troppo drastici nei paradigmi teorici alla base delle politiche pubbliche. In questo senso, elementi della dottrina neolibera poteron penetrare anche in un settore tradizionalmente avvocato alla sovranità statale, come quello degli interventi negli squilibri regionali, muovendo da un *cocktail* di elaborazioni critiche già maturato tra la fine degli anni Settanta e l'inizio del decennio successivo nell'ambito del declino delle politiche interventiste, come la ricostruzione dell'attività del Comitato di politica regionale ha consentito di mettere in luce. Sotto questo aspetto, tale organismo può essere anzi considerato come una sorta di termometro del dibattito interno ai singoli Stati e di processi di cui, inevitabilmente, la Commissione europea — in quanto corpo burocratico — fu parte solo in un secondo momento, attraverso le sue successive composizioni. Sicché, a metà anni Ottanta personalità come Sutherland si presentarono sulla scena comunitaria con un ruolo di "commutatori" del patrimonio critico di idee e riflessioni accumulato fino a quel momento circa la funzionalità del vigente modello interventista per convertirlo in nuove forme di egemonia del discorso neolibera. La vicenda degli aiuti di Stato è, in questo senso, esemplificativa.

In merito al ruolo dei singoli Stati membri, è stato sottolineato come la disciplina imposta dalla Commissione fosse progressivamente accettata dai *policymaker* nazionali in quanto consentiva forme di controllo sulle analoghe politiche condotte dai partner. Lo stesso Sutherland ha osservato «una marcata tendenza in tutti gli Stati membri a guardare agli altri sistemi nazionali di aiuti come cattivi e ai propri come pienamente giustificati»⁷⁴. Occorre

⁷⁴ Peter Sutherland, *Competition policy in the Eec Today. Address to a Delegation of Saarland*, Bonn, snt, 31 March 1987.

non sottovalutare, chiaramente, anche il ruolo svolto dagli equilibri politici interni, in primo luogo la possibilità per i decisori nazionali di appellarsi a ragioni esterne al fine di giustificare un controllo su una materia coperta da sistemi di interessi o da meccanismi di generazione di consenso difficili da scalfire⁷⁵.

⁷⁵ Fiona Wislade, *Regional State Aid and Competition Policy*, London, Kluwer Law International, 2003, p. 216.