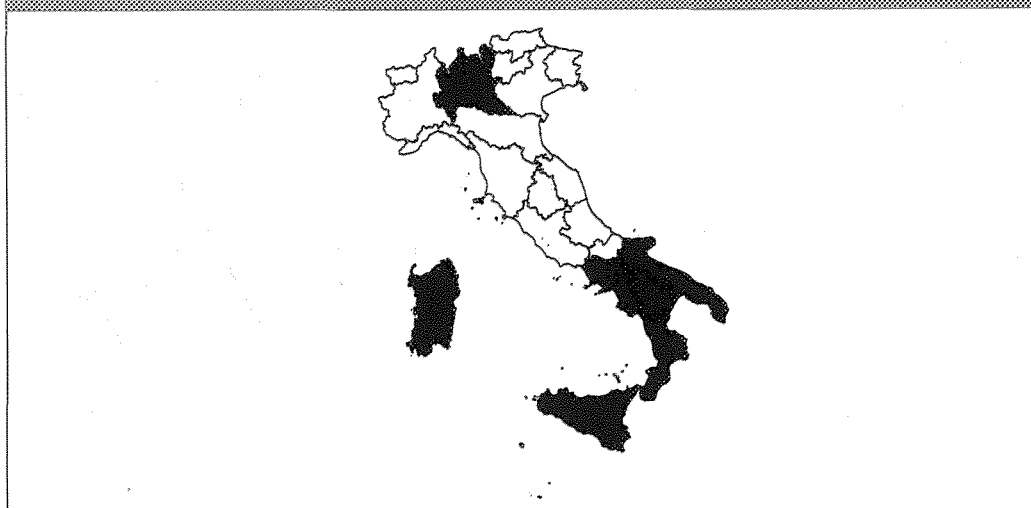
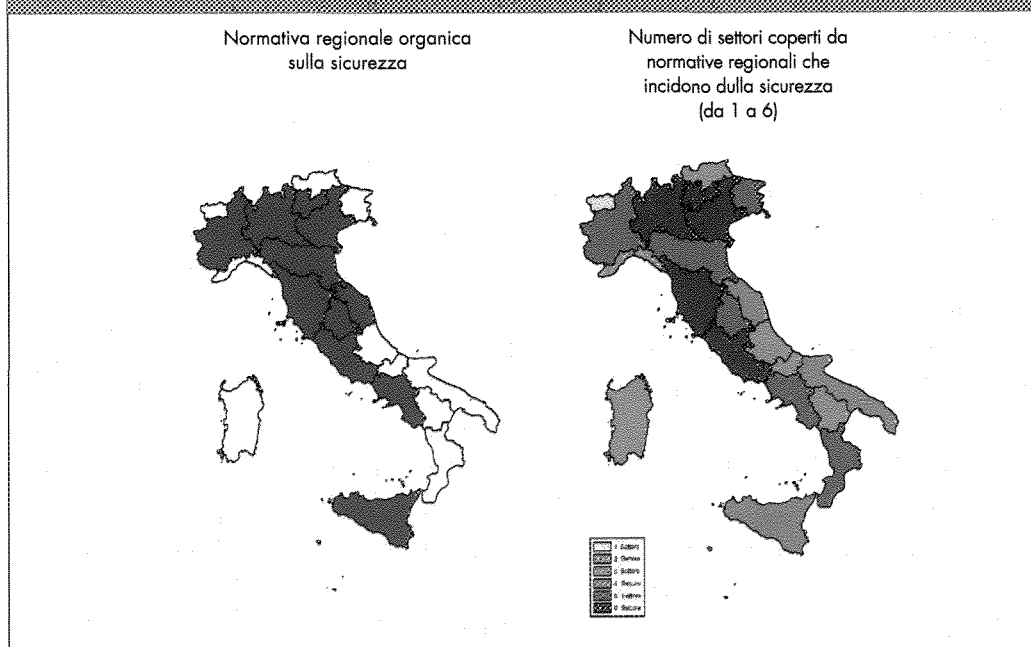


Figura I.39 - REGIONI CHE HANNO SOTTOSCRITTO APO SULLA SICUREZZA

zione sociale e della sicurezza urbana³⁷, riversandovi risorse finanziarie non indifferenti (nelle cartine seguenti si individuano le normative regionali organiche ed il numero di settori, tra quelli più rilevanti già individuati nella nota 22, comunque investiti dalla normativa regionale).

Figura I.40 - LA NORMATIVA REGIONALE SULLA SICUREZZA

³⁷ Sono stati individuati, in via di approssimazione, i seguenti 6 settori che evidenziano correlazioni con la sicurezza:

- Osservatori / Relazioni;
- Contributi/finanziam. progetti;
- Qualificazione Tessuto urbano;
- Tecnologie e polizia locale;
- Interventi sul sociale;
- Tutela economia e patrimoni.

Il nuovo assetto sempre più multilivello ha recentemente superato anche il vaglio della Corte Costituzionale³⁸ e sembra destinato ad accrescersi ulteriormente con la proposta di riforma costituzionale in discussione.

1.6. Disparità regionali e integrazione nell'UE-25

L'allargamento dell'Unione ai dieci nuovi Stati membri - con un aumento della popolazione europea di circa il 20 per cento e una riduzione del Pil pro capite medio comunitario del 12,5 per cento rispetto alla media UE-15 - ha conseguenze rilevanti sul futuro ruolo delle politiche regionali, nazionali e comunitarie, nell'offrire nuove strategie di crescita a livello europeo e nel contempo tutelare, attraverso regole concordate e verificabili, la concorrenza fra territori. Il ruolo di queste politiche tende ad accentuarsi nel quadro dell'unione monetaria in presenza di una riduzione dei gradi di flessibilità a disposizione dei governi nazionali (leva del cambio e tasso di interesse). Più rigido è il quadro macroeconomico e più i costi di aggiustamento si possono ripercuotere sul lato dell'offerta.

All'inizio del ventunesimo secolo l'Unione a 25 Stati membri presenta ampie disparità regionali in termini di prodotto, produttività e occupazione³⁹. La nuova Costituzione europea, nella sua bozza in via di ratifica, riconosce la coesione economica, sociale e territoriale come una delle finalità e delle politiche dell'Unione: "In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite" (art. III-220) (cfr. par. IV.1).

A oggi, le indagini empiriche sull'efficacia della politica di coesione comunitaria nel colmare i divari di sviluppo tra le diverse regioni europee non hanno prodotto conclusioni unanimi. La valutazione dell'impatto della politica di coesione sulla crescita e sui processi di convergenza presenta infatti notevoli problemi metodologici. Un primo problema discende dalla disponibilità di dati (ad esempio, per la maggior parte delle regioni che ricevono un sostegno comunitario, l'ammontare delle risorse spese per un lungo periodo di tempo è piuttosto limitato); un secondo dalla difficoltà di stimare una ipotesi controfattuale, ovvero di spiegare gli eventi nell'ipotesi di assenza di tali politiche (che include anche il problema di valutare l'addizionalità della politica regionale comunitaria rispetto a quella nazionale); un terzo, dalla difficoltà di distinguere l'effetto della politica regionale da quello delle altre politiche, incluse quelle macroeconomiche, di regolazione, e settoriali (trasporti, politica agricola, istruzione, politiche sociali e del mercato del lavoro), che hanno tutte un impatto sui divari regionali.

Se si confronta l'esperienza dei quattro paesi della coesione (Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo) si osserva che il successo delle politiche regionali - oltre a essere

³⁸ Sentenza del 7 maggio 2004 sulla normativa regionale delle Marche sulla sicurezza, che riconosce implicitamente il nuovo ruolo delle Regioni e la valenza delle intese ed accordi con gli organi dello Stato per realizzare specifiche iniziative.

³⁹ Per un'analisi relativa all'anno 2000 si veda Ministero Economia e Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2004), *Rapporto Annuale del DPS 2003*, pp. 34-40. Disponibile sul sito: http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2003.asp

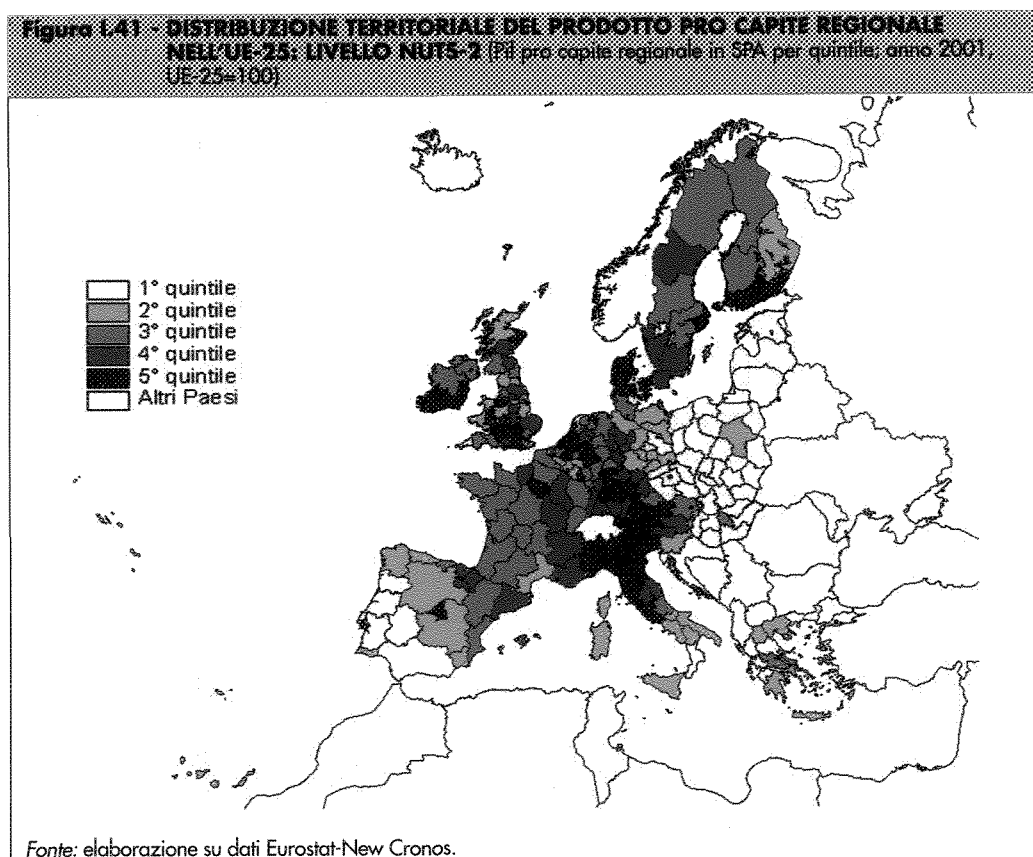
legato all'entità dei fondi comunitari ricevuti - è strettamente dipendente dalla stabilità del quadro macroeconomico, da un elevato grado di integrazione con le politiche settoriali e strutturali, e da un contesto istituzionale favorevole agli investimenti con amministrazioni pubbliche efficienti e capaci di spendere bene le risorse disponibili.

L'esigenza di una maggiore visibilità e verificabilità delle politiche di coesione resta comunque un'esigenza avvertita nella riforma in discussione per il 2007-2013. L'Italia ha apportato a questo confronto il bagaglio di esperienze e di risultati maturati in questa direzione nel ciclo di programmazione in corso.

Distribuzione dei divari sul territorio dell'UE-25

Analisi territoriale
dei divari di Pil
pro capite

La comparazione nei livelli di benessere delle regioni europee viene comunemente effettuata in termini di Pil pro capite espresso in standard di potere d'acquisto (SPA), sebbene l'uso di questo unico indicatore trascuri ulteriori dimensioni di disagio economico e sociale da valutare nell'analisi dei processi di sviluppo. Il Pil pro capite misurato in SPA è l'indicatore utilizzato dalla Commissione europea per l'allocazione delle risorse comunitarie alle regioni arretrate⁴⁰.

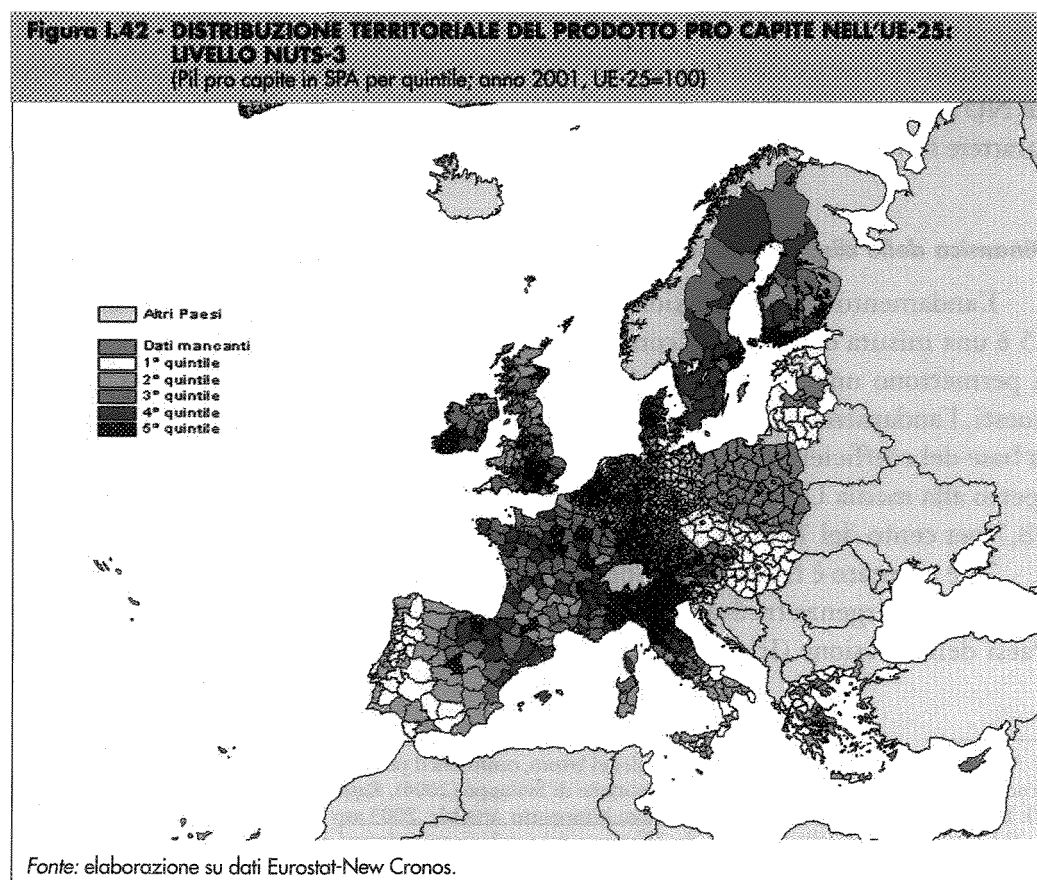


⁴⁰ L'attuale criterio di ammissibilità al sostegno Obiettivo 1 si basa sul Pil pro capite regionale in SPA che deve essere inferiore al 75 per cento della media comunitaria.

I dati più recenti (2001⁴¹) mostrano come la polarizzazione dello sviluppo tra aree centrali, più ricche, e aree periferiche permanga anche all'inizio del nuovo decennio. La figura I.41 descrive la distribuzione territoriale nell'UE-25 del prodotto pro capite regionale. L'ingresso dei dieci nuovi Stati membri sembra rafforzare l'esistenza di un modello spaziale di distribuzione del reddito consistente con lo schema *core-periphery*. Infatti, le regioni con un livello di prodotto pro capite nei quintili inferiori della distribuzione si collocano generalmente nelle aree periferiche dell'Europa meridionale e orientale; al contrario, le regioni più ricche appaiono maggiormente concentrate nelle aree centrali dell'Unione, nonché nelle aree delle capitali degli Stati membri.

La precedente figura si basa sulla classificazione territoriale relativa al livello NUTS-2, che per l'Italia corrisponde alle Regioni e alle Province autonome.

E' da osservare che questa partizione pure essendo quella preferibile ai fini dell'assegnazione delle risorse e del loro governo oscura differenze territoriali in termini di popolazione, superficie e assetto istituzionale. Inoltre, tale suddivisione può non essere sufficientemente fine per l'analisi dei divari territoriali e per l'identificazione delle aree di intervento pubblico, in quanto potrebbe celare specificità economiche e produttive a livello locale e la presenza di poli di aggregazione sub-regionale. Per questo si è scelto di approfondire l'analisi a livello NUTS-3.



⁴¹ A fine dicembre 2004 non erano ancora disponibili i dati Eurostat relativi all'anno 2002 sul Pil a livello di regioni NUTS-2 e NUTS-3.

La “Nomenclatura delle Unità Territoriali per la Statistica (NUTS)” costituisce un sistema armonizzato di suddivisione del territorio europeo per la produzione di statistiche regionali comparabili da parte della Commissione. La partizione relativa al livello NUTS-2 viene utilizzata, tra l'altro, per l'assegnazione dei fondi strutturali (Obiettivo-1).

La figura I.42 mostra la distribuzione territoriale del prodotto pro capite regionale al livello NUTS-3, che per l'Italia corrisponde alle Province. L'Italia, assieme alla Germania, presenta disparità regionali interne fra le più elevate in Europa e fortemente concentrate territorialmente. Nelle regioni periferiche dell'Europa meridionale emergono con questa ripartizione numerose aree di crescita: si tratta di territori non necessariamente contigui con le regioni più ricche dei rispettivi Paesi.

In generale, i processi di sviluppo sono meglio analizzabili se, anziché riferirsi alle delimitazioni di origine amministrativa, si osservano partizioni più fini dei territori⁴². A tale scopo, suddivisioni territoriali che massimizzano i flussi economici all'interno delle aree e minimizzano quelli all'esterno (definite, ad esempio, con riferimento alle barriere alla mobilità esterna di origine geografica, infrastrutturale ma anche storica o sociale) possono essere più adatte a studiare i mercati locali, le loro rigidità e i possibili *spill-over* (cfr. par. I.3). A livello comunitario, tuttavia, la classificazione geografica più fine è - al momento - quella NUTS-3. Nel 2005, la Commissione dovrà presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, una comunicazione sull'opportunità di istituire norme su scala europea per livelli più particolareggiati nella classificazione NUTS (livello NUTS-4, che per l'Italia potrebbe corrispondere a zonizzazioni di carattere funzionale, come i sistemi locali del lavoro, e livello NUTS-5, ai comuni).

Dinamica delle disparità regionali dell'UE-25 nel periodo 1996-2001

Analisi
dell'andamento dei
divari di Pil pro
capite fra regioni
e fra Paesi

L'andamento della dispersione del prodotto pro capite tra le varie aree dell'UE-25 è una misura del grado di convergenza tra regioni e tra Paesi. I dati disponibili permettono un'analisi di più lunga portata solo per i Paesi dell'UE-15⁴³. Per questi, l'andamento delle disparità regionali nel periodo 1996-2001, misurato sulla base del coefficiente di variazione dei numeri indici del Pil pro capite in SPA rispetto alla media UE-15, mostra una sostanziale stabilità nel tempo, passando dal 28,7 per cento del 1996 al 28,8 per cento del 2001 (tab. I.12).

Tale risultato è frutto di due opposte tendenze: da un lato, sta il continuo processo di convergenza tra Stati membri, dovuto in particolare all'elevata crescita dei Paesi della coesione (Irlanda, Spagna, Grecia e Portogallo); dall'altro, emerge un

⁴² Per un'analisi sulla base dei Sistemi locali del lavoro, confronta il precedente paragrafo I.3 e si veda Ministero Economia e Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2004), *Rapporto Annuale del DPS 2003*, pp. 21-30. Disponibile sul sito: http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2003.asp

⁴³ La comparabilità delle serie storiche è limitata dai cambiamenti adottati nelle classificazioni regionali e dalla revisione del sistema europeo dei conti nazionali. Occorre inoltre osservare che la dimensione assai diversa delle regioni NUTS-2 e i limiti dello stesso indicatore, in particolare dell'utilizzo degli standard di poteri d'acquisto (SPA) nella comparazione internazionale dei livelli di benessere nell'UE, rendono più appropriata l'analisi dei divari nel tempo all'interno dei singoli Stati. Tali limiti non rilevano infatti all'interno dei Paesi essendo gli SPA calcolati al livello nazionale.

aumento sostanziale dei divari regionali all'interno degli Stati (da 24,9 per cento del 1996 al 26,1 per cento del 2001). A tale peggioramento delle disuguaglianze regionali all'interno dei Paesi UE-15 fanno eccezione, come già osservato nei precedenti rapporti, l'Italia, il Belgio, l'Austria e la Grecia.

Tavola I.12 - ANDAMENTO DEI DIVARI DEL PIL PRO CAPITE TRA REGIONE E TRA PAESI
(Coefficiente di variazione dell'indice UE-15=100)

Paesi	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belgio	38,4	38,1	38,6	39,1	38,0	38,1
Danimarca	-	-	-	-	-	-
Germania	24,9	25,0	25,6	25,5	26,2	26,0
Grecia	17,9	16,9	16,2	15,6	15,9	16,7
Spagna	19,9	20,4	20,4	20,5	20,5	20,4
Francia	23,0	22,4	21,8	22,2	23,3	23,3
Irlanda	16,8	18,7	19,5	20,2	20,0	18,5
Italia	26,7	25,6	25,9	25,0	25,4	24,9
Paesi Bassi	17,1	16,8	16,5	16,7	17,0	17,5
Austria	22,4	21,4	20,8	20,6	20,8	20,2
Portogallo	22,7	23,9	24,8	24,5	24,2	23,8
Finlandia	20,4	19,6	22,1	24,2	22,2	23,3
Svezia	14,6	16,0	16,8	17,9	18,6	16,6
Regno Unito	27,5	28,8	29,9	30,6	32,4	33,0
UE15 (tra tutte le regioni)	28,7	28,4	28,5	28,5	28,8	28,8
UE15 (tra Stati)	16,1	15,5	15,2	15,0	15,2	15,1
UE15 (tra regioni all'interno degli Stati)	24,9	24,9	25,3	25,5	26,0	26,1
Cipro	-	-	-	-	-	-
Repubblica Ceca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Estonia	-	-	-	-	-	-
Ungheria	27,3	29,1	29,4	31,8	33,3	33,8
Lituania	-	-	-	-	-	-
Lettonia	-	-	-	-	-	-
Malta	-	-	-	-	-	-
Polonia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Slovenia	-	-	-	-	-	-
Repubblica Slovacca	47,8	49,2	49,8	49,7	50,5	52,6
UE10 (tra tutte le regioni)	n.d.	n.d.	n.d.	40,6	41,7	43,3
UE10 (tra Stati)	n.d.	n.d.	n.d.	30,9	29,8	28,6
UE10 (tra regioni all'interno degli Stati)	n.d.	n.d.	n.d.	32,6	33,6	35,5
UE25 (tra tutte le regioni)	n.d.	n.d.	n.d.	36,1	36,3	36,1
UE25 (tra Stati)	n.d.	n.d.	n.d.	36,3	36,0	35,0
UE25 (tra regioni all'interno degli Stati)	n.d.	n.d.	n.d.	26,9	27,5	28,0

Nota: Nella tavola viene escluso il Lussemburgo che presenta nel periodo considerato una dinamica del reddito elevata per effetto della correzione tramite SPA. Danimarca, Cipro, Estonia, Lituania, Lettonia, Malta, Slovenia hanno una sola regione NUTS-2 (che corrisponde al Paese).

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat - Cronos.

Per i nuovi Stati membri, le informazioni disponibili relative agli anni 1999-2001 mostrano il veloce ampliarsi dei divari di sviluppo, dovuto all'aumento delle disparità regionali all'interno dei Paesi. Per Ungheria e Repubblica Slovacca, per cui si possiedono dati dal 1996, si osserva come questo processo abbia avuto luogo anche nel precedente triennio. Questo conferma l'evidenza empirica di un aumento dei divari interni nelle fasi di decollo dello sviluppo economico⁴⁴.

Nel complesso del triennio 1999-2001 le disparità regionali nell'UE-25 sono rimaste quindi stabili, pur in presenza di un aumento dei divari interni negli Stati membri, sia di vecchia che di nuova entrata.

Cause dei divari regionali di Pil pro capite

Scomposizione della
varianza del
prodotto pro capite
regionale

Il prodotto pro capite regionale può essere scomposto nelle seguenti componenti: la produttività del lavoro (Pil in SPA per occupato), il tasso di occupazione (definito come rapporto tra occupazione totale e popolazione tra 15 e 64 anni), e il rapporto tra la popolazione potenzialmente attiva (15-64 anni) e la popolazione totale (cfr. par. I.2).

La variabilità del prodotto può quindi essere attribuita a ciascuna componente. L'utilizzo di un metodo di scomposizione della varianza del prodotto pro capite permette di identificare il diverso ruolo delle varie componenti (tab. I.13)⁴⁵.

Tavola I.13 - FATTORI DELLA VARIABILITÀ TRA REGIONI DEL PIL PRO CAPITE, ANNO 2001
(in percentuale della varianza totale)

	Produttività	Occupazione	Struttura per età della popolazione
Regioni dell'UE-15	76	21	3
- escluse le regioni Obiettivo 1	87	7	6
- Regioni Obiettivo 1	75	25	0
Regioni dei nuovi Stati membri	74	21	5
Regioni dell'UE-25 non rurali (densità>media)	84	17	-1
Regioni dell'UE-25 rurali (densità<media)	81	15	4

Fonte: elaborazione su dati Eurostat - New Cronos.

L'analisi mostra come le disparità regionali in termini di prodotto pro capite siano principalmente spiegate dai divari di produttività: nel 2001, per i Paesi dell'UE-15, la produttività spiega il 76 per cento della variabilità totale del prodotto pro capite regionale. Considerando solo le regioni più sviluppate (escludendo quindi quelle Obiettivo 1), il contributo appare ancora maggiore, fino a raggiungere l'87 per cento. Come atteso, il ruolo della produttività è invece minore

⁴⁴ Nei paesi in cui si osservano processi di catching up, alti tassi di crescita aggregata si possono associare, in una prima fase, ad aumenti nelle disparità di reddito fra le aree che costituiscono i "motori" dello sviluppo regionale (capitali e altre grandi agglomerazioni urbane; aree produttive dove elevate sono le economie di agglomerazione) e le aree periferiche e/o rurali. Queste tendenze si sono osservate in Spagna e Irlanda.

⁴⁵ Per una descrizione del metodo utilizzato, si veda G. Pellegrini e F. Terribile (2004), *Regional disparities in the EU*, in Atti del "International Workshop on Territorial Indicators", Lisbona, 31 maggio-1 giugno 2004.

per i nuovi Stati membri (intorno al 74 per cento, lievemente inferiore alle regioni Obiettivo 1 dell'UE 15). Non appaiono invece differenze sostanziali tra aree rurali e non rurali.

Il contributo del tasso di occupazione nella spiegazione della variabilità del prodotto pro capite regionale è pari a circa il 21 per cento per l'UE-15 nel 2001, e si riduce al 7 per cento considerando le aree più sviluppate. Nei nuovi Stati membri il ruolo dell'occupazione è simile a quello medio dell'UE-15.

Gli effetti della struttura per età della popolazione appaiono in tutti i casi marginali: il rapporto tra popolazione in età attiva e popolazione totale registra una debole variazione territoriale tra fasce di reddito.

Per valutare i fattori che influenzano, a loro volta, la produttività regionale nell'UE-15, viene condotto un esercizio econometrico nel quale tale variabile è espressa in funzione di⁴⁶: fattori di perifericità (approssimati con la distanza chilometrica del capoluogo regionale da Lussemburgo); fattori relativi al capitale umano (espresso, in assenso di altri dati regionali che colgano la effettiva qualità dell'istruzione⁴⁷, come percentuale della popolazione compresa tra i 15 e i 64 anni in possesso di titolo di studio medio o alto); fattori di accessibilità e presenza di infrastrutture (approssimate dai km di autostrade per chilometro quadrato); presen-

Analisi dei fattori che influenzano la produttività regionale

Tavola I.14 - FATTORI CHE INFLUENZANO LE DIFFERENZE DI PRODUTTIVITÀ TRA LE REGIONI DELL'UE-15
(risultati di un'analisi di regressione che prende in conto l'autocorrelazione spaziale)

Variabile	Coefficiente M1	Coefficiente M2	Coefficiente M3
Distanza da Lussemburgo (log.)	-0,029(*)	-0,004	
Istruzione (Livello medio e alto; log.)	0,163	0,389	0,389
Autostrade per superficie (km/kmq)	0,003	0,003	0,002
Densità popolazione			0,109
Test per la presenza di un modello con errore spaziale (LM)	Significativo		
Test per la presenza di un modello con ritardo spaziale (LM)	Non significativo		
Coefficiente di autocorrelazione spaziale degli errori (Test LM)		0,121	0,122
R2	0,32		
Variance ratio		0,63	0,75
Numero osservazioni	110	110	110

Note:

1. In corsivo i coefficienti significativi al 5%

2. (*) coefficiente significativo al 10%

3. I modelli M2 e M3 sono stati stimati con metodo ML che tiene conto della simultaneità tra il termine ritardato spazialmente e l'errore, come descritto in Anselin L., *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Dordrecht, Kluwer Academic, 1988. La diagnostica presentata non standard riguarda il Variance Ratio (una statistica pseudo-R-quadro basata sul rapporto tra la varianza della variabile dipendente stimata e quella osservata) e un test di tipo LM sulla significatività del parametro autoregressivo.

⁴⁶ L'analisi empirica utilizza un data set riguardante 107 unità regionali basate sulla classificazione proposta da Paci (1997) e adottata dal CRENOS, che considera "regioni" aree classificate a livello NUTS 1, 2 e 3, scelte in modo da omogeneizzare la dimensione geografica di ogni singolo elemento in modo da ottenere una griglia di riferimento composta da unità geografiche di dimensione il più possibile simile. Si veda Paci, R. (1997), "More similar and less equal: economic growth in the European Regions", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 133, pp. 609-634.

⁴⁷ Cfr. par. I.5.1.