

RIVISTA DI

POLITICA ECONOMICA

TRAIETTORIE EUROPEE, SFIDE PER L'ITALIA

Michele Battisti
Marina Brogi
Marco Buti
Piergiorgio Carapella
Marta Dassù
Alexandra D'Onofrio
Alessandro Fontana
Giorgia Giovannetti
Cecilia Jona-Lasinio
Valentina Lagasio
Michele Mancini
Stefano Manzocchi
Enrico Marvasi
Marcello Messori
Gianmarco Ottaviano
Francesco Saraceno
Lorena Scaperrotta
Giulio Vannelli

N. 2-2020

Rivista di
Politica Economica

Direttore: Stefano Manzocchi

Advisory Board

Barbara Annicchiarico
Mario Baldassarri
Riccardo Barbieri
Leonardo Becchetti
Andrea Boitani
Massimo Bordignon
Luigi Carbone
Elena Carletti
Alessandra Casarico
Stefano Caselli
Lorenzo Codogno
Luisa Corrado
Carlo Cottarelli
Francesco Daveri
Sergio Fabbrini
Eugenio Gaiotti
Giampaolo Galli
Nicola Giammarioli

Gabriele Giudice
Paolo Guerrieri
Luigi Guiso
Elisabetta Iossa
Francesco Lippi
Francesca Mariotti
Marcello Messori
Salvatore Nisticò
Luigi Paganetto
Ugo Panizza
Andrea Prencipe
Andrea Filippo Presbitero
Riccardo Puglisi
Pietro Reichlin
Francesco Saraceno
Fabiano Schivardi
Lucia Tajoli
Gilberto Turati

RIVISTA DI

POLITICA ECONOMICA

TRAIETTORIE EUROPEE, SFIDE PER L'ITALIA

Introduzionepag. 5

Stefano Manzocchi

1. LO STATO DELL'UNIONE

L'Europa geopolitica fra Stati Uniti e Cina » 17

Marta Dassù

Europa 2020: l'anno della svolta? » 37

Francesco Saraceno

Il ruolo della BCE e le dinamiche del settore bancario ... » 53

Marina Brogi, Valentina Lagasio

**Il ruolo delle catene globali del valore
nella pandemia: effetti sulle imprese italiane** » 77

Giorgia Giovannetti, Michele Mancini, Enrico Marvasi, Giulio Vannelli

Geografia economica dell'Europa scontenta » 101

Gianmarco Ottaviano

2. LE POLITICHE EUROPEE E LE SFIDE PER L'ITALIA

**La risposta delle politiche di bilancio nazionali
all'emergenza sanitaria** » 127

Piergiorgio Carapella, Alessandro Fontana, Lorena Scaperrotta

**Come finalizzare il Piano Nazionale di Ripresa
e Resilienza dell'Italia** » 161

Marco Buti, Marcello Messori

**Politiche di coesione e crescita economica:
l'Italia nel panorama europeo** » 185

Michele Battisti, Alexandra D'Onofrio, Cecilia Jona-Lasinio, Stefano Manzocchi

Geografia economica dell'Europa scontenta

Gianmarco Ottaviano*

- *In media i cittadini europei traggono importanti benefici economici dall'Unione europea e questo vale anche per il cittadino medio di ogni singolo stato membro. Oggi, la risposta coordinata alla pandemia sembra aver alimentato un rinnovato consenso per le istituzioni dell'UE. Nonostante questo, la popolarità del progetto di integrazione continentale ha vissuto momenti migliori, ed è stata in forte ribasso nel decennio che ha preceduto la pandemia.*
- *Se la globalizzazione fa aumentare le risorse che un paese può distribuire tra i suoi cittadini ma la loro distribuzione ne lascia alcuni in condizioni peggiori di prima, questi svantaggiati finiscono per considerare l'apertura agli scambi internazionali la causa delle loro sfortune, anche se sarebbe più esatto individuarne la ragione, se non nell'avidità, quanto meno nella scarsa lungimiranza degli avvantaggiati.*
- *Lo sviluppo economico passa spesso attraverso la concentrazione geografica delle attività economiche e quindi attraverso una divisione delle regioni in più o meno sviluppate. Questo è quello che avviene anche in Europa. La sfida è quella di far sì che il successo delle regioni più dinamiche si diffonda anche a quelle meno attive. Se questo avviene, lo sviluppo economico diventa inclusivo e riesce a godere di un ampio consenso popolare.*

Jel Classification: R12, F24, H5.

Keywords: disuguaglianza, divari regionali nella UE, scambi internazionali.

* gianmarco.ottaviano@unibocconi.it, Università Bocconi di Milano. Questo articolo si basa sulla rielaborazione e l'aggiornamento di materiali dal mio libro, *Geografia economica dell'Europa sovranista*, Laterza, 2019.

1. Introduzione

In media i cittadini europei traggono importanti benefici economici dall'Unione europea e questo vale anche per il cittadino medio di ogni singolo stato membro¹. Oggi, la risposta coordinata alla pandemia sembra aver alimentato un rinnovato consenso per le istituzioni dell'UE. Nonostante questo, la popolarità del progetto di integrazione continentale ha vissuto momenti migliori, ed è stata in forte ribasso nel decennio che ha preceduto la pandemia. Da che cosa nasce la crescente antipatia per l'Unione che ha accomunato, e potrebbe di nuovo accomunare, vasti strati della popolazione in molti paesi membri? E cosa fare per contrastare questo sentimento?

La risposta si potrebbe trovare nella diffusa percezione di disuguaglianza. Il libero scambio promosso dall'UE ha sì generato prosperità, e potenzialmente lo ha fatto per tutti, ma nei fatti non tutti sentono di averne goduto. A questo si aggiunge il fatto che per molti cittadini è difficile riuscire a distinguere tra gli effetti specifici dell'integrazione economica europea e quelli generali della globalizzazione. Per esempio, la difficoltà di far fronte alle conseguenze della globalizzazione per l'economia locale è un fattore importante per spiegare la relativa popolarità del voto per il *Leave* nel referendum britannico sull'uscita dall'Unione europea del 2016.

In questa prospettiva, il modo più semplice per misurare l'esposizione di un'economia locale alla forza d'urto della globalizzazione, è quello di confrontare la crescita delle importazioni dalla Cina nei vari settori produttivi a livello nazionale con l'importanza che tali settori hanno per l'economia locale in questione. Se in un dato periodo le importazioni dalla Cina sono aumentate molto nei settori in cui l'economia locale era inizialmente specializzata, si può concludere che l'esposizione alla globalizzazione di tale economia è, a sua volta, fortemente cresciuta. L'economia locale ha cioè contratto una forte "sindrome cinese"².

La "sindrome cinese" può aiutarci a capire l'apparente paradosso della crescente avversione all'Unione europea da parte di cittadini che, in media, ne sono ampiamente beneficiati. In particolare, permette di spiegare la crescita elettorale dei partiti nazionalisti in molte regioni europee³.

L'ascesa delle importazioni manifatturiere dalla Cina in Europa è vertiginosa, soprattutto dal 1988 al 2007, periodo che racchiude quello della creazione del mercato unico e successivamente della moneta

¹ Mayer T., Vicard V., Zignago S., "The Costs of Non-Europe, Revisited", *Banque de France Working Paper* n. 673, 2018.

² Autor D., Dorn D., Hanson D., "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States", *American Economic Review*, 2013, Vol. 103, pp. 2121-2168.

³ Colantone I., Stanig P., "The Trade Origins of Economic Nationalism: Import Competition and Voting Behavior in Western Europe", *American Journal of Political Science*, 2018, Vol. 62, pp. 936-953.

unica. In quel ventennio la quota cinese nelle importazioni dell'Europa occidentale passa dall'1% al 7%, nonostante il fatto che le importazioni europee a loro volta quasi raddoppino. Questa ascesa porta nei mercati del Vecchio Continente nuove merci a prezzi inferiori, alleggerendo la spesa delle famiglie nel caso dell'importazione di beni finali e quella delle imprese nel caso dell'importazione di beni intermedi necessari alla produzione. Comporta però anche un parallelo aumento della competizione per le imprese specializzate nella produzione di beni in concorrenza con quelli cinesi e per le regioni in cui questo tipo di imprese sono particolarmente concentrate. In queste zone le aziende meno efficienti chiudono, le opportunità di lavoro si riducono e i salari calano. Nella misura in cui è complicato, soprattutto per i lavoratori meno giovani o meno qualificati, trovare altre opportunità di lavoro o rinunciare ad una parte del proprio salario pur di lavorare, è di scarsa consolazione per l'economia locale sapere che le imprese più efficienti (ma anche più esigenti in termini di caratteristiche delle persone da assumere) creano nuovi posti di lavoro o che magari altrove, in regioni specializzate in altri settori, le cose vanno meglio di prima.

Il principio generale è molto semplice. Quando un'impresa va in crisi, tra i suoi lavoratori c'è chi trova facilmente occasioni lavorative in altra impresa e chi no. Quando è un'intera economia locale ad andare in crisi, qualcuno potrà e vorrà andare altrove per trovare lavoro. Molti però non potranno o vorranno andarsene, perchè per loro il gioco non vale la candela. Vedranno quindi la loro qualità di vita deteriorarsi. Questo ha importanti implicazioni politiche, indipendentemente da qualunque considerazione di merito sul perchè quei lavoratori non trovino occupazione localmente o non vogliano cercarla altrove. È all'analisi di questo fenomeno e delle sue implicazioni che è dedicato questo articolo.

2. Compensazione e protezione per chi paga il conto della globalizzazione

Semplificando, ci sono due principali richieste che le persone "incastrate" in situazioni di difficoltà dovute alla globalizzazione possono mettere sul tavolo della politica: compensazione e protezione. La prima è una richiesta ai governanti di fare in modo che coloro che traggono soprattutto benefici dalla globalizzazione (gli "avvantaggiati") condividano una parte del premio della vittoria con coloro che subiscono principalmente i costi della globalizzazione (gli "svantaggiati"), espandendo e rafforzando le coperture del cosiddetto *welfare state*.

Il *welfare state* è una concezione di governo dello stato ispirata ad un principio di equità tra i cittadini in termini di distribuzione del red-

dito e, più in generale, di opportunità di vita, che pone un forte accento sul dovere comune di offrire a tutti un livello minimo di qualità di vita dignitosa. In questa ottica, lo Stato usa il prelievo fiscale per sussidiare direttamente i cittadini in difficoltà e per finanziare vari tipi di servizi pubblici fondamentali, quali l'istruzione e la sanità. Un'altra importante funzione del *welfare state* è quella di garantire ai cittadini un adeguato livello di spesa durante l'intero arco della loro vita mediante il sistema pensionistico.

La combinazione tra globalizzazione ed espansione del *welfare state* ha di fatto caratterizzato il contratto sociale implicito tra avvantaggiati e svantaggiati nelle democrazie dell'Europa occidentale a partire dalla Seconda guerra mondiale, cioè nel periodo storico che coincide con la più recente delle due ondate di globalizzazione. Da un punto di vista economico, si tratta di una combinazione efficiente, che permette alla torta di crescere e a tutti di averne una fetta più grande.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, in coincidenza con l'accelerazione della globalizzazione legata alla creazione del mercato unico, il meccanismo di compensazione alla base del *welfare state* è entrato in crisi. Mentre varie spiegazioni sono state avanzate, le più accreditate sono due: costi di redistribuzione crescenti e concorrenza fiscale internazionale⁴.

La redistribuzione avviene attraverso un meccanismo burocratico e politico. Lo stato preleva risorse dalle tasche di chi sta meglio e le mette nelle tasche di chi sta peggio. Poiché la definizione di "chi sta meglio" e "chi sta peggio" è oggetto di competizione e contrattazione politica, l'esito raramente coincide con la definizione ideale, specialmente in paesi affetti da evasione fiscale endemica come l'Italia. Inoltre, una volta definiti chi deve dare e chi deve avere, il trasferimento di risorse segue un procedimento burocratico esposto a numerosi fattori di rischio, dall'incompetenza a più gravi fenomeni di corruzione. In questo modo, un'inefficienza amministrativa va ad aggiungersi all'inefficienza politica con il risultato che una parte delle risorse che dovrebbero far sì che gli avvantaggiati compensino gli svantaggiati si disperde in rivoli di ardua tracciabilità. Non è difficile immaginare che queste inefficienze tendano a pesare di più sulle casse dello stato quando la quantità di risorse coinvolte cresce, come per esempio richiesto dalla redistribuzione necessaria a compensare i crescenti costi della globalizzazione per gli svantaggiati attingendo ai crescenti benefici per gli avvantaggiati. Un ulteriore fattore di tensione è dovuto al fatto che alcuni dei più prominenti e visibili avvantaggiati stanno diventando sempre più inafferrabili. Globalizzazione vuol dire, infatti, non solo libera circolazione di beni e servizi, ma

⁴ Ibidem.

anche libero movimento dei capitali e quindi dei relativi profitti⁵. Un canale attraverso il quale la globalizzazione genera benefici economici è la crescita delle imprese più efficienti, che va a vantaggio soprattutto delle imprese di maggiori dimensioni, esportatrici e soprattutto multinazionali⁶. Al di sopra di una certa scala dimensionale, operando in vari paesi e potendo facilmente cambiare i luoghi da cui dirigono le loro operazioni, queste imprese perdono la loro identità nazionale di origine. Mentre al paese di iniziale appartenenza viene conseguentemente a mancare la capacità di tassarne i profitti, non è necessariamente vero che altri paesi guadagnino questa capacità. È vero forse il contrario, e cioè che, per attirare la presenza di queste grandi imprese nel proprio territorio, i governi si lanciano spesso in gare al ribasso in termini di tasse, sussidi e altri privilegi. Fino ad arrivare agli eccessi dei cosiddetti "paradisi fiscali", nei quali si fanno confluire profitti generati altrove al solo scopo di non pagare le tasse. Queste gare al ribasso riducono la capacità degli stati di generare le risorse pubbliche necessarie a finanziare la redistribuzione tramite *welfare state*, che quindi rischia di atrofizzarsi proprio quando ne servirebbe un rafforzamento per far fronte alle disuguaglianze causate dalla globalizzazione.

In quest'ottica, la crisi (prima finanziaria e poi del debito sovrano) sofferta dai paesi europei a partire dal 2008 e l'*austerità* contestualmente perseguita da molti paesi europei hanno creato la tempesta perfetta per far naufragare la combinazione, che negli ultimi settant'anni era sembrata vincente, tra globalizzazione e redistribuzione.

Con l'incepparsi dei meccanismi di compensazione del *welfare state* prende naturalmente forza la richiesta alternativa di protezione. Se la globalizzazione fa aumentare le risorse che un paese può distribuire tra i suoi cittadini ma la loro distribuzione ne lascia alcuni in condizioni peggiori di prima, questi svantaggiati finiscono per considerare l'apertura agli scambi internazionali la causa delle loro sfortune, anche se sarebbe più esatto individuarne la ragione, se non nell'avidità, quanto meno nella scarsa lungimiranza degli avvantaggiati.

Una combinazione alternativa a quella tra apertura esterna e compensazione interna prevede chiusura esterna e liberalizzazione interna. La chiusura, infatti, toglie al *welfare state*, in quanto meccanismo di condivisione dei benefici degli scambi internazionali, la sua ragione d'essere e può quindi essere ridimensionato. Con esso si possono ridurre la spesa pubblica e, di conseguenza, anche le tasse. Più in generale, il ruolo stesso dello stato nell'economia interna può essere ridotto attraverso liberalizzazioni e deregolamentazioni.

⁵ Rodrik D., "Has Globalization Gone Too Far?", *California Management Review*, 1997, Vol. 39, pp. 29-53.

⁶ Melitz M., "The Impact of Trade on Intra Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity", *Econometrica*, 2003, Vol. 71, pp. 1695-1725. Helpman E., Melitz M., Yeaple S., "Export versus FDI with Heterogeneous Firms", *American Economic Review*, 2004, Vol. 94, pp. 300-316.

La libertà di scambio che tanta paura fa quando attraversa i confini dei paesi, cessa di spaventare quando è contenuta all'interno di tali confini. Poiché il paradosso è evidente, per stare insieme la combinazione di protezionismo esterno e liberismo interno ha bisogno di un collante ideologico, quello del nazionalismo autoritario e del mito dell'autosufficienza economica. In una sola parola, sovranismo: "Riprendere il controllo" (*Take back control*) nello slogan della *Brexit*.

Una terza via è possibile, quella che, pur predicando la chiusura verso l'esterno, vuole mantenere e magari rafforzare i meccanismi redistributivi del *welfare state* insieme all'intervento pubblico nell'economia. Stilizzando, questa terza via può essere associata alla cosiddetta "sinistra radicale", mentre la seconda via discussa in precedenza può essere ricondotta alla cosiddetta "destra radicale".

3. Dalla "sindrome cinese" al "vento dell'Est"

Quale pacchetto è più attraente per le regioni maggiormente ferite dalla globalizzazione? Stabilirlo in astratto è difficile, anche se il pacchetto radicale di destra sembrerebbe avere almeno due vantaggi di natura elettorale.

Un primo vantaggio nasce dal fatto che il pacchetto di sinistra propone un ruolo rafforzato per meccanismi di redistribuzione che, però, nelle convinzioni degli svantaggiati, non sembrano aver funzionato granché. Un secondo vantaggio deriva invece dal fatto che la chiusura alla competizione internazionale ridefinisce l'appartenenza agli avvantaggiati o agli svantaggiati. In un'economia globalizzata, il gruppo degli avvantaggiati è costituita principalmente da alte fasce di reddito globalizzate operanti a livello planetario. Questa élite globale include anche i vertici delle élite nazionali, ma ne esclude i livelli inferiori più vicini alla classe media. In un'economia "protetta" dalla competizione internazionale, il gruppo degli avvantaggiati riduce la sua componente globale a vantaggio di livelli inferiori delle élite nazionali. Si estende cioè a fasce della popolazione che hanno un reddito "medio" in un'economia globalizzata, ma "più che medio" in un'economia chiusa. In un'economia "protetta", in cui manca il vertice della piramide, la redistribuzione sottrae necessariamente risorse a queste fasce di reddito tra "medio" e "più che medio" a vantaggio dei meno abbienti. Per queste fasce della classe media il pacchetto della sinistra radicale è più indigesto di quello della destra radicale.

Per capire se nei fatti la globalizzazione finisca davvero per avvantaggiare il pacchetto di destra, si può verificare se le regioni europee maggiormente colpite dalla "sindrome cinese" siano anche quelle in

cui i risultati elettorali hanno premiato i partiti della destra radicale⁷. Questo tipo di analisi fornisce una conclusione netta: la distribuzione non uniforme dei costi della globalizzazione spiega l'ascesa dei partiti della destra radicale in Europa dal 1998 al 2007. Non è difficile immaginare che possa quindi spiegare anche il loro crescente successo negli anni successivi.

Se si classificano i partiti europei in sinistra protezionistica, destra protezionistica, destra liberale e sinistra liberale, le zone maggiormente colpite dalla "sindrome cinese" sono proprio quelle che più vedono crescere il voto per la destra protezionistica e calare il voto per la sinistra liberale, mentre non si osserva alcun impatto rilevante sul voto per la destra liberale o per la sinistra protezionistica. Le difficoltà dell'economia locale nell'affrontare la globalizzazione spostano pertanto l'elettorato verso partiti che promuovono istanze nazionaliste, isolazioniste a livello internazionale e liberiste a livello nazionale. Questo vale anche per quei gruppi di cittadini, come quelli impiegati nel settore di servizi o nella Pubblica amministrazione, che sono in principio più isolati dagli eventuali effetti negativi della globalizzazione sul mercato del lavoro. Le preoccupazioni sul futuro della comunità locale sembrano andare al di là dei timori legati alle proprie circostanze individuali.

L'incidenza della "sindrome cinese" è un buon indicatore dell'esposizione di un'economia locale alla globalizzazione. Ha però ben poco a che fare con la liberalizzazione degli scambi commerciali in Europa. È quindi importante capire se la crescente sfiducia nell'Unione europea possa essere collegata direttamente al processo di integrazione economica continentale.

Nell'immaginario collettivo un passaggio fondamentale di tale processo è stato l'allargamento a Est che, dal 2004 al 2007, ha aggiunto ai quindici precedenti stati membri dell'Europa occidentale (i cosiddetti "EU15") altri dodici stati membri dell'Europa orientale (chiamiamoli per semplicità "EU12"). Da quel momento il "vento dell'Est" ha cominciato a soffiare sull'Occidente con una forte crescita delle importazioni dagli EU12 agli EU15, cioè da paesi europei a salario più basso verso altri paesi europei a più alto salario.

Per capire se questo "vento dell'Est" abbia un suo impatto specifico sull'elettorato dell'Europa occidentale, si può applicare la stessa logica già usata nel caso della "sindrome cinese". Si tratta cioè di misurare l'esposizione di un'economia locale agli effetti dell'allargamento a Est dell'UE attraverso il confronto tra la crescita delle importazioni degli EU15 dagli EU12 nei vari settori produttivi a livello nazionale e l'importanza che tali settori hanno per l'economia locale in questione.

⁷ Colantone I., Stanig P., "The Trade Origins of Economic Nationalism: Import Competition and Voting Behavior in Western Europe", cit.

Se in un dato periodo le importazioni dagli EU12 sono aumentate molto nei settori in cui l'economia locale era inizialmente specializzata, si può concludere che l'esposizione all'allargamento di tale economia è, a sua volta, fortemente cresciuta. In questo senso, nell'economia locale il "vento dell'Est" soffia molto forte⁸.

Quando si guarda alla corrispondenza tra l'intensità dell'esposizione delle economie locali degli EU15 alle importazioni degli EU12 e la popolarità dei partiti della destra radicale, il "vento dell'Est" ha un impatto simile a quello della "sindrome cinese": entrambi promuovono il voto a favore di tali partiti. Non solo, l'impatto dell'allargamento a Est sembra essere persino più forte di quello della globalizzazione.

In questo senso, nell'Europa occidentale il voto per la destra radicale sembra essere associato non solo ai danni arrecati agli svantaggiati dalla globalizzazione in assenza di adeguata compensazione, ma anche a quelli causati dall'ingresso nell'Unione europea dei paesi dell'Est.

4. I dimenticati d'Europa

Uno dei momenti più interessanti per vedere in azione le forze che agitano l'Europa sono state le ultime elezioni presidenziali francesi, svoltesi nel 2017, che hanno visto al secondo turno il duello tra l'europeista Emmanuel Macron e la sovranista Marine Le Pen.

Tradizionalmente la Francia lepenista si identifica in due bastioni principali: la costa mediterranea, culla del Fronte Nazionale, e le regioni deindustrializzate del Nord e dell'Est, terre di immigrati e disoccupati. In linea con quanto discusso in precedenza, anche il voto per la destra radicale francese è quindi strettamente associato al malessere sociale, alla mancanza di lavoro e alla carenza di lavoratori qualificati. Al primo turno delle presidenziali del 2017, la maggioranza relativa dei votanti identificabili grossomodo come appartenenti alla classe operaia ha preferito Marine Le Pen (37%) al candidato della sinistra radicale Jean-Luc Mélenchon (24%) e questi a Emmanuel Macron (16%).

Dal 2011, quando Marine Le Pen ha ereditato le redini del partito dal padre Jean-Marie, ai simpatizzanti delle zone deindustrializzate si sono aggiunti quelli delle piccole comunità rurali, che in misura ancora maggiore si sentono sempre più emarginati dal resto della Francia, anche a causa della progressiva scomparsa di servizi importanti, non solo per la vita ma anche per l'identità locale, come la farmacia, il forno, l'ufficio postale, il bar di paese. Nella sua campagna elettorale

⁸ Ibidem.

del 2017, Marine Le Pen ha fatto leva su questo sentimento di emarginazione, promettendo a questa “Francia dei dimenticati” di rimetterla al centro degli interessi nazionali, restituendole il controllo delle proprie sorti, di cui le “élite urbane” si sarebbero indebitamente appropriate. “Au nome du peuple, Marine Présidente” (“In nome del popolo, Marine presidentessa”) recitava lo slogan elettorale della Le Pen.

Questa retorica elettorale ha funzionato al primo turno, ma non al secondo, dove Emmanuel Macron ha superato Marine Le Pen con il 66% delle preferenze contro il 34% della sua rivale. Tuttavia, mentre la sconfitta della Le Pen è stata netta, non sono magicamente scomparse le ragioni per cui più di dieci milioni di elettori francesi l'hanno votata. Anche perché le politiche del presidente eletto, di impronta generalmente liberale e internazionalista, non sembrano trovare grande riscontro in chi, a torto o a ragione, si sente “dimenticato” da Parigi.

5. Regioni ricche, regioni povere

Il progetto di integrazione europea nasce con una promessa di sviluppo economico inclusivo, capace di generare prosperità per tutte le aree del Vecchio Continente, soprattutto per quelle meno ricche. Questa promessa si basa su due assunti, che sono i pilastri economici del “sogno europeo”.

Il primo è che la crescita economica sia necessariamente trainata da quello che succede in un limitato numero di aree geografiche dinamiche che fanno da battistrada. In altre parole, ogni balzo in avanti dello sviluppo richiede la concentrazione geografica delle attività economiche e quindi un'ineluttabile divisione delle aree in più o meno sviluppate. Avvantaggiati e svantaggiati sono le due facce della crescita.

Il secondo assunto è che, automaticamente, il successo delle zone più dinamiche finisca per diffondersi anche a quelle meno attive. Con il passare del tempo, la distanza in termini di ricchezza tra le due realtà resta invariata e anzi può addirittura ridursi laddove seguire è più facile che fare da battistrada. In quest'ottica, l'integrazione europea promuove uno sviluppo inclusivo perché, da un lato, permette alla concentrazione delle attività economiche nelle aree più dinamiche di generare maggiore crescita e, dall'altro, di diffondere questa maggiore crescita anche alle aree meno dinamiche.

Purtroppo, ad oggi, questa promessa di sviluppo inclusivo non sembra essere stata mantenuta e il rafforzarsi degli squilibri regionali è diventato una seria minaccia non solo alla coesione sociale, ma anche alla stessa stabilità politica dell'Unione europea.

Il modo più semplice per tracciare l'evoluzione della divergenza regionale è seguire l'andamento del potere di acquisto del reddito pro-capite, cioè di quello che viene tecnicamente chiamato il reddito pro-capite "reale": la quantità di beni e servizi che il cittadino medio può permettersi di comprare con il suo reddito. Mentre si tratta evidentemente di una misura soltanto approssimativa del benessere regionale, resta vero che regioni con lo stesso reddito pro-capite reale condividono molte altre caratteristiche comuni rilevanti per il loro benessere, dal livello di istruzione al grado di sviluppo scientifico e tecnologico, dalla qualità delle infrastrutture all'efficienza delle istituzioni.

Le regioni europee possono essere divise in quattro gruppi principali di benessere a seconda che il loro reddito medio pro-capite reale sia molto alto, alto, medio, o basso⁹. Appartengono alla prima categoria le regioni che hanno un reddito pro-capite superiore di almeno 1,5 volte quello medio dell'Unione europea; alla seconda categoria le regioni con un reddito pro-capite che va da 1,5 a 1,2 volte quello medio; alla terza categoria le regioni con un reddito pro-capite che va da 1,2 a 0,75 volte quello medio; alla quarta ed ultima categoria le regioni con reddito inferiore a 0,75 volte quello medio.

Il primo gruppo, con reddito molto alto, comprende regioni dell'Europa nordoccidentale dominate da grandi agglomerati urbani, sotto l'ombrello delle capitali dei rispettivi paesi (ad es. Londra e Parigi) o costituiti da una fitta rete di città di minore dimensione (ad es. Reno-Ruhr in Germania o Randstad in Olanda). Si tratta di aree economiche altamente integrate, specializzate nell'offerta di beni e servizi di alta qualità. Nonostante gli strascichi della crisi economica e finanziaria del 2008, in virtù della loro maggiore produttività, queste aree continuano ad offrire migliori opportunità di lavoro a salari più elevati e a generare una quota più che proporzionale della ricchezza dell'Unione europea.

Il secondo gruppo, quello delle regioni con reddito alto, è anch'esso collocato prevalentemente nell'Europa nordoccidentale, ma è meno dipendente dalla presenza di grandi agglomerati urbani e meno dinamico in termini di attrazione di forza lavoro dalle altre regioni. Si caratterizza per alti tassi di occupazione e una buona produttività, anche se, soprattutto a partire dalla crisi, le molte aree della Germania che lo compongono tendono ad andare meglio di quelle degli altri paesi (ad es. Sudest dell'Inghilterra, Benelux, Nord Italia e Catalogna) a causa di una diversa dinamicità delle loro attività innovative.

Il terzo gruppo, quello delle regioni con reddito medio, include buona parte dell'Europa nordoccidentale che non fa parte dei primi due gruppi. Si tratta spesso di regioni di tradizione prevalentemente ma-

⁹ Iammarino S., Rodriguez-Pose A., Storper M., "Regional Inequality in Europe: Evidence, Theory and Policy Implications", *Journal of Economic Geography*, 2018, lby021.

nifatturiera, con tassi di occupazione stagnanti o in declino a causa della concorrenza internazionale spinta dalla globalizzazione. La loro capacità di reinventarsi è frenata da livelli di istruzione e di partecipazione alla forza lavoro inferiori a quelli delle regioni con reddito alto o molto alto. Al gruppo delle regioni con reddito medio appartengono anche alcune “isole felici” nell'Europa meridionale che, grazie a condizioni climatiche favorevoli o altri fattori locali anche di natura fiscale, attraggono residenti benestanti.

Il quarto ed ultimo gruppo, quello a basso reddito, consiste prevalentemente, ma non solo, di regioni dell'Europa meridionale ed orientale che hanno in comune svariate criticità in termini di bassa occupazione, alta disoccupazione nonostante una bassa partecipazione alla forza lavoro, bassi investimenti in innovazione, difficile accessibilità geografica e scarsa qualità delle istituzioni. Sul fronte orientale si notano regioni con grado di istruzione più elevato, ma che hanno visto una forte emigrazione dei loro lavoratori più qualificati a seguito dell'allargamento a Est dell'Unione europea e alla conseguente introduzione del libero movimento delle persone. Questa emorragia di competenze ha spesso dissanguato l'imprenditorialità locale e soffocato gli sforzi innovativi. Sul fronte meridionale, i problemi sono simili anche se hanno una storia più lunga e un più profondo radicamento in termini di inefficienza delle istituzioni locali.

Un'importante implicazione di questi raggruppamenti è che l'appartenenza delle regioni europee a paesi diversi non basta a spiegarne le diverse sorti economiche. All'interno di ogni paese, soprattutto se di grande dimensione, ci sono regioni più o meno sviluppate e le regioni più ricche di un paese meno sviluppato non sono tutte necessariamente più povere di tutte quelle più ricche di un paese più sviluppato. La regione di Bolzano ha un reddito pro-capite più alto di quella di Vienna, sebbene l'Austria abbia a sua volta un reddito pro-capite più alto dell'Italia. Detto diversamente, dal punto di vista della geografia economica sembra esserci più una “Europa delle regioni” che una “Europa delle nazioni”, nel senso che molte regioni condividono le stesse sfide e le stesse opportunità indipendentemente dai confini nazionali che li separano. Analogamente, molte regioni si trovano su traiettorie di sviluppo molto diverse anche se appartengono allo stesso paese.

Quali sono state queste traiettorie negli ultimi anni? Dal 2000 al 2014 le persone si sono mosse verso le regioni più ricche. La crescita della popolazione segue la classifica del reddito pro-capite. Le regioni con reddito molto alto hanno visto la loro popolazione crescere di poco meno del 10%, quelle con reddito alto e medio rispettivamente di poco più e poco meno del 6%. In quelle con reddito basso la popolazione è invece scesa di quasi il 2%. Il tasso di occupazione ha seguito un sentiero simile, aumentando di circa 0,75%, 0,5% e 0,25%

nelle regioni con reddito molto alto, alto e medio, ma diminuendo di più dello 0,5% in quelle con reddito basso. Anche la crescita economica si è mossa in parallelo: molte delle regioni più ricche hanno visto il loro reddito pro-capite crescere, mentre questo non è avvenuto in molte delle regioni più povere.

L'aumento del divario di sviluppo regionale è legato a dinamiche virtuose dell'occupazione nelle regioni più ricche, dove si concentrano i settori manifatturieri a più alto valore aggiunto (soprattutto in Germania) e i settori dei servizi intensivi in capitale umano (come a Londra e Parigi), in virtù della forte complementarità tra questi due tipi di attività. Maggiori difficoltà si segnalano nei settori manifatturieri a minor valore aggiunto, caratterizzati da prodotti standardizzati o di bassa gamma. Il vantaggio competitivo dell'Europa sembra quindi risiedere sempre più nei settori manifatturieri e terziari presenti principalmente nelle regioni più ricche e produttive. L'unica eccezione a questa tendenza è riscontrabile nella crescita di regioni che, grazie a specifiche condizioni naturali, culturali o fiscali favorevoli, riescono a fare leva anche su attività terziarie meno intensive in capitale umano come quelle del turismo di breve e lungo periodo.

Una potente lente attraverso cui guardare il processo di divergenza in atto in Europa negli ultimi anni è quella degli "indici di disuguaglianza". Si tratta di misure che indicano di quanto la distribuzione geografica del reddito pro-capite devia da un'ipotetica situazione ideale di perfetta uguaglianza. Una di queste misure è il cosiddetto "indice di Theil", che vale zero se c'è perfetta uguaglianza e uno nel caso di massima deviazione possibile dalla perfetta uguaglianza. Un'utile proprietà di questo indice è che permette di calcolare non solo la disuguaglianza tra aree geografiche europee, ma anche di suddividerla in una prima componente internazionale (detta *between* in quanto dovuta alla disuguaglianza tra paesi) e una seconda componente intranazionale (detta *within* in quanto dovuta invece alla disuguaglianza tra aree dello stesso paese). La componente internazionale misura la disuguaglianza che osserveremmo nell'Unione europea se tutte le aree all'interno di uno stesso stato membro avessero il medesimo reddito pro-capite. La componente intranazionale misura invece la disuguaglianza che vedremmo in media all'interno dei vari stati membri se i loro redditi pro-capite fossero gli stessi.

Quando questo calcolo viene fatto a livello di regioni dette NUTS3 (cioè, nel caso italiano, a livello di quelle che chiamiamo "province"), il risultato è chiaro¹⁰. Nel nuovo millennio la disuguaglianza tra i paesi dell'Unione europea ha seguito un andamento non lineare, caratterizzato da una riduzione fino alla crisi del 2008 ed un successivo au-

¹⁰ Elaborazione su dati Eurostat (2017). Si ringrazia Luca Brugnara.

mento. L'indice di Theil scende da un valore superiore a 0,2 nel 2000 a poco più di 1,5 nel 2007 per risalire fino ad attestarsi a circa 1,75 nel 2015, con una marcata inversione di tendenza nel 2008. Questo rivela che fino alla crisi la disuguaglianza geografica è stata in calo ed è proprio con la crisi che questo processo di convergenza economica tra regioni non solo si è arrestato, ma si è addirittura invertito.

Per quanto riguarda le due componenti dell'indice, nel 2000 quella più importante era quella internazionale, che pesava quasi il doppio di quella intranazionale: il principale motivo della disuguaglianza tra regioni era la loro appartenenza a paesi più o meno ricchi. Negli anni successivi il quadro cambia. La componente intranazionale scende, ma di poco, fino al 2003 per poi risalire, sempre di poco, fino al 2015. Più accentuati sono invece i movimenti della componente internazionale, che scende fino a raggiungere valori leggermente inferiori alla componente intranazionale nel 2007, per poi risalire fino a valori leggermente superiori a quelli della componente intranazionale negli anni successivi. Nel 2015 il peso delle due componenti è pressappoco lo stesso, ma mentre la disuguaglianza tra paesi è in crescita dal 2008, quella tra regioni dello stesso paese lo è, anche se meno marcatamente, già dal 2003.

Questi calcoli sono fatti sul reddito "nominale", che non considera il diverso potere di acquisto della moneta in luoghi diversi dovuto al loro diverso costo della vita. Per tenere conto di queste differenze di potere d'acquisto, si può guardare anche alla disuguaglianza in termini di reddito "reale", cioè come si è detto in termini di quantità di beni e servizi che il reddito medio di un cittadino può comprare in luoghi diversi. Il fatto che l'indice di Theil calcolato sul reddito reale sia molto più basso di quello calcolato sul reddito nominale (circa 0,14 nel 2005, 0,12 nel 2007, 0,13 nel 2015) rivela che la disuguaglianza reale è molto inferiore a quella percepita se ci si dimentica che i prezzi di beni e servizi sono generalmente più bassi nelle regioni meno ricche. Non solo, l'importanza relativa delle due componenti è invertita: per la disuguaglianza reale la componente intranazionale (in aumento dal 2003) ha un peso maggiore di quella internazionale (in aumento dal 2008) per tutto il periodo. Questo peso va aumentando nel tempo al punto che, nel 2015, la componente intranazionale pesa il doppio di quella internazionale. L'Europa delle regioni che travalica i confini nazionali colpisce ancora.

6. Se lo sviluppo è ineguale

Una costante dello sviluppo economico è la mancanza di uniformità nella sua distribuzione geografica¹¹. Nel mondo ci sono continenti più ricchi di altri; all'interno dello stesso continente ci sono paesi più ricchi di altri; all'interno dello stesso paese ci sono regioni più ricche di altre; all'interno della stessa regione ci sono città più ricche di altre; all'interno della stessa città ci sono quartieri più ricchi di altri. Quella dello sviluppo ineguale sembra quindi davvero essere una legge ineluttabile e "frattale", che cioè si ripete nella sua forma allo stesso modo su scale geografiche diverse.

La pervasività dello sviluppo ineguale è rivelata dai satelliti che sorvolano la Terra e usano la presenza di luce artificiale notturna per individuare la presenza di attività economica sul pianeta¹². Il cielo notturno visto dalla Terra ci appare come un manto nero su cui si distinguono le stelle, a volte isolate ma spesso raggruppate in costellazioni e galassie. Ai nostri occhi la distribuzione di questi punti luminosi non è affatto uniforme. Ebbene, la Terra vista di notte dallo spazio sembra lo specchio di questa irregolare volta celeste.

Le spiegazioni dello sviluppo ineguale sono molteplici. A prima vista le condizioni climatiche sembrerebbero farla da padrone. La crescita economica tende a privilegiare le zone temperate del pianeta, non troppo vicine né all'equatore né ai poli, dove è più facile per gli esseri umani mantenere la propria temperatura corporea, difendersi dalle malattie, coltivare la terra e allevare gli animali, in generale essere più "produttivi"¹³. Temperature più o meno miti non bastano però a spiegare le grandi differenze nel grado di sviluppo di aree che, da un punto di vista climatico, non sono molto diverse tra loro. Altre condizioni geografiche sono infatti importanti. Tra queste la presenza di acqua, che alimenta l'agricoltura, o di giacimenti minerari, che offrono materie prime all'industria, o ancora la prossimità a vie naturali di comunicazione, che facilitano gli scambi con il mondo vicino e lontano. Mari, laghi e fiumi navigabili promuovono il commercio, mentre deserti e catene montuose lo scoraggiano.

¹¹ Fujita M., Thisse J.-F., *Economics of Agglomeration*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

¹² Henderson V., Storeygard A., Weil D., "Measuring Economic Growth from Outer Space", *American Economic Review*, 2012, 102, pp. 994-1028.

¹³ A questo proposito Lee Kuan Yew, il leader politico che ha creato la moderna Singapore (cioè il terzo paese più ricco del mondo in termini di reddito medio) sosteneva: «L'aria condizionata è stata un'invenzione di massima importanza per noi, forse una delle invenzioni chiave della storia. Ha cambiato la natura della civilizzazione rendendo lo sviluppo possibile ai tropici. Senza aria condizionata si può lavorare soltanto nelle ore fresche della mattina presto o al tramonto. La prima cosa che ho fatto appena diventato primo ministro è stata di installare i condizionatori negli edifici della pubblica amministrazione. È stato fondamentale per l'efficienza del servizio pubblico» (Lee K., "Singapore's Founding Father Thought Air Conditioning Was the Secret to his Country's Success", *Vox*, 23 marzo 2015).

Guardando le luci notturne dell'Africa dai satelliti, la spiegazione dello sviluppo ineguale basata su condizioni climatiche e risorse naturali sembra piuttosto convincente. L'Africa di notte è generalmente buia con eccezioni luminose in corrispondenza delle coste, delle rive dei grandi fiumi come il Nilo o delle zone minerarie del sud. Spostandosi in Asia, questa spiegazione continua ad essere valida: la visione notturna dallo spazio rivela la presenza delle grandi catene montuose himalaiane come enormi spazi bui e quella delle zone costiere come diademi luminosi. Ci sono però molte altre zone luminose che poco hanno a che fare con specifiche condizioni geografiche. Per esempio, tra il buio delle montagne a nord e la luminosità lungo le coste a est, sud e ovest, l'India notturna vista dallo spazio è un brulicare di luci. La loro grandezza corrisponde alla dimensione e all'importanza economica delle città che le emettono. Lo stesso vale per la Cina, dove la luminosità è sì attratta dalle possibilità offerte dall'Oceano Pacifico in termini di scambi con Giappone, Corea del Sud e resto del mondo, ma si estende anche verso l'interno attraverso agglomerati urbani ed industriali di diversa dimensione e, quindi, di differente intensità luminosa.

Negli ultimi decenni il sistema urbano cinese è diventato sempre più simile a quelli dei paesi di più vecchia industrializzazione in America ed Europa. Questi sono caratterizzati da una struttura gerarchica con poche grandi città, ciascuna circondata e separata dalle altre da una corte di città satelliti più piccole, ognuna delle quali a sua volta circondata da una sua corte di altre città satelliti ancora più piccole. La distribuzione dimensionale delle città all'interno di un sistema urbano evoluto è sorprendentemente stabile. Se infatti si ordinano le sue città in termini di popolazione dalla più grande alla più piccola, la prima della lista, cioè la città più grande, ha circa il doppio della popolazione della seconda, il triplo della terza, il quadruplo della quarta e così via¹⁴.

Queste regolarità sono molto importanti perché ci dicono che, se è vero che nel suo procedere lo sviluppo economico, sociale ed istituzionale può liberare una regione dalla tirannia di condizioni naturali svantaggiose, il risultato non è comunque quasi mai una sua diffusione geografica uniforme. Ci saranno sempre aree più sviluppate di altre, così come città più grandi e ricche di altre che ne sono i satelliti. Dentro le città ci saranno sempre quartieri più vitali e ricchi di altri che li servono. In altre parole, c'è qualcosa di insito nel modo in cui funzionano le economie di mercato che tende a generare sviluppo ineguale.

¹⁴ La scoperta di questa sorprendente regolarità per le città è attribuita a Auerbach F., "Das Gesetz der Bevölkerungskonzentration", *Petermann's Geographische Mitteilungen* 59, 1913, pp. 74-76.

7. All'origine delle disuguaglianze regionali

Ci sono tre ragioni principali per cui imprese e lavoratori tendono a concentrarsi in uno stesso luogo al di là delle sue condizioni naturali vantaggiose¹⁵.

Una prima ragione è che la concentrazione geografica facilita l'incontro nel mercato del lavoro. Dove ci sono molte imprese i lavoratori sanno di avere maggiori possibilità di trovare lavoro e dove ci sono più lavoratori le imprese sanno di avere maggiori possibilità di trovare le competenze di cui hanno bisogno. La concentrazione mette anche al riparo i lavoratori dalle conseguenze dei fallimenti aziendali: se un'impresa è costretta a chiudere, nella zona ne restano molte altre alla cui porta poter battere. E mette anche al riparo le imprese dal rischio di non riuscire a rimpiazzare facilmente quei lavoratori che, per varie ragioni, pongono fine al loro rapporto di lavoro. Questi meccanismi funzionano ancora meglio quando sono imprese dello stesso settore e lavoratori con le competenze specifiche per quel settore a trovarsi nello stesso luogo. Come esempio, basti pensare alla proliferazione di distretti industriali a marcata specializzazione settoriale attivi in molti paesi come l'Italia. I grandi agglomerati urbani sono invece esempi di concentrazione di imprese e lavoratori che operano prevalentemente nel settore dei servizi alla persona e all'impresa. In quest'ottica, facilitandone l'incontro, la concentrazione geografica aumenta la produttività di imprese e lavoratori, che così perdono meno tempo e denaro nel cercarsi a vicenda.

Una seconda ragione che spiega la concentrazione geografica delle attività economiche è legata alla presenza di indivisibilità nei processi di produzione e nell'economicità degli investimenti in infrastrutture. In moltissimi casi, i più importanti fornitori di un'impresa e i suoi migliori clienti sono altre imprese. Questo fa sì che non solo le imprese siano attratte dalla presenza locale di molti lavoratori (e, viceversa, i lavoratori siano attratti dalla presenza di molte imprese), ma siano anche richiamate dall'abbondanza di altre imprese. Tale abbondanza rende più facile l'incontro di esigenze complementari e più interessante investire nell'offerta di beni intermedi specifici, la cui produzione richiede una "scala minima" di ordini per essere profittevole. Lo stesso vale per gli investimenti in infrastrutture a sostegno degli scambi tra imprese e della mobilità dei lavoratori, la cui realizzazione si giustifica soltanto a fronte di una scala minima di utilizzo. Anche in quest'ottica, la concentrazione geografica aumenta la produttività di imprese e lavoratori, che non solo perdono meno tempo e denaro a cercarsi, ma possono anche contare su investimenti a scala minima altrimenti irrealizzabili.

¹⁵ Duranton G., Puga D., "Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies", in Henderson V. e Thisse J.-F., *Handbook of Regional and Urban Economics*, 2004, vol. 4, Elsevier, Amsterdam.

Una terza ragione di attrazione tra imprese e lavoratori riguarda l'assenza di tutte le attività umane, non solo di quelle economiche, e cioè la definizione di obiettivi e mezzi per raggiungerli attraverso la "soluzione di problemi". Portare sul mercato un nuovo prodotto richiede sia la definizione delle funzioni desiderate che la soluzione dei problemi legati a come realizzare tali funzioni all'interno di un budget definito dai ricavi attesi e dai costi preventivati di progettazione, produzione e distribuzione. Ogni passo avanti verso la commercializzazione del prodotto richiede la soluzione di nuovi problemi ed è questa soluzione a gettare le basi per la creazione di valore aggiunto. Si tratta di uno sforzo creativo, che trae enorme beneficio dalla condivisione più o meno formale di problemi e soluzioni tra imprese e lavoratori. Se ho un problema ma non so come risolverlo, il mio problema non può generare alcun valore aggiunto. Viceversa, se tu hai la capacità di risolvere il mio problema, ma si tratta di un problema che tu non ti sei mai posto, anche la tua possibile soluzione non ha alcun valore aggiunto. Solo dall'incontro tra problema e soluzione si può generare valore aggiunto. Da questo punto di vista, la concentrazione geografica aumenta la produttività di imprese e lavoratori perché ne aumenta la capacità creativa attraverso una più agevole interazione diretta. Anche nell'era di internet e dei social network, tutti sappiamo quanto sia più rapido risolvere un problema con qualcuno parlandosi a quattr'occhi piuttosto che perseguitandosi a vicenda con telefonate, email, sms o chat.

Ci sono dunque tre ragioni principali che rendono la concentrazione geografica delle attività economiche vantaggiosa. Se però esistessero solo ragioni a favore di tale concentrazione, vivremmo tutti in un'unica megalopoli coincidente con un unico enorme distretto industriale. Non è ovviamente quello che succede nella realtà e l'ovvio motivo è che la concentrazione geografica non ha solo vantaggi ma anche alcuni importanti svantaggi.

Il principale svantaggio della concentrazione è che imprese e lavoratori occupano spazio e lo spazio costa. Più una città è desiderata, più risulterà affollata e maggiori saranno i prezzi, soprattutto degli immobili, con conseguente aggravio sui bilanci delle imprese e delle famiglie. Inoltre, più una città è affollata, più tenderà ad espandersi, dilatando il tempo necessario a percorrerla. Recarsi sul posto di lavoro finirà quindi per comportare un notevole spreco di risorse, che riduce la produttività dei lavoratori e ne restringe gli spazi di vita, costringendo a loro volta le imprese a rinunciare al contributo di coloro che abitano troppo lontano o a trovare onerose forme compensative in busta paga. Infine, la concentrazione può anche avere rilevanti conseguenze negative in termini di inquinamento. Questo è il motivo per cui, sebbene le attività economiche tendano a concentrarsi geograficamente, non tutte si svolgono in un unico luogo.

I geografi economici chiamano “forze centripete” i vantaggi che inducono imprese e lavoratori a concentrarsi geograficamente. Specularmente, usano il termine “forze centrifughe” per indicare gli svantaggi associati a tale concentrazione¹⁶. È l'equilibrio di queste forze opposte (la cosiddetta “seconda natura”) sullo sfondo delle condizioni naturali preesistenti (la cosiddetta “prima natura”) a determinare la geografia economica che osserviamo intorno a noi. Essendo legata ad interazioni economiche di una certa intensità, la seconda natura ha poca rilevanza nelle fasi iniziali della crescita economica. Ciò che conta in queste fasi è l'accesso alle risorse naturali e un buon posizionamento nella rete degli scambi commerciali (vedi le luci dell'Africa). Solo successivamente, quando è stato raggiunto un sufficiente grado di sviluppo, la seconda natura comincia ad avere un ruolo importante. È questa una fase fluida dal punto di vista della geografia economica, in cui la concentrazione delle attività non è più interamente spiegabile dalla distribuzione delle risorse naturali o dalla centralità nella rete degli scambi commerciali. La seconda natura può amplificare le differenze dettate dalla prima natura, ma può anche ridurle (vedi le luci dell'Asia e della Cina in particolare).

La fase fluida non dura però per sempre: una volta che le attività economiche si sono concentrate in certe zone, le stesse forze che le hanno portate in quelle zone tendono a tenerle intrappolate lì (*lock-in*). Poiché la geografia economica si cristallizza, diventa difficile per le altre zone svilupparsi in modo altrettanto marcato. Il risultato è un persistente sviluppo ineguale (vedi dell'Europa o degli Stati Uniti).

8. Sviluppo inclusivo: un progetto fallito?

L'andamento della disuguaglianza in Europa descritto in precedenza sembra suggerire che, almeno negli anni più recenti a partire dalla crisi, il processo di integrazione economica europea potrebbe aver spostato la bilancia a favore delle forze centripete e rafforzato l'effetto di *lock-in*, accentuando gli squilibri regionali anziché ridurli e violando in questo modo la promessa di crescita inclusiva che ne aveva motivato l'avvio. Il successo delle zone più dinamiche sembra, infatti, trasmettersi con crescente difficoltà a quelle meno attive.

Si tratta di un'evoluzione imprevista rispetto a quanto ci si attendeva che il Mercato unico potesse comportare sulla base di modelli economici che prevedevano una progressiva convergenza nei prezzi e nei salari in Europa man mano che i mercati dei beni nei diversi paesi fossero diventati sempre più integrati tra loro. In altre parole, una

¹⁶ Ottaviano G., Pinelli D., “A ‘New Economic Geography’ Perspective on Globalization”, *Italian Journal of Regional Science* 4, 2005, pp. 71-106.

volta completato il Mercato unico, differenze persistenti di prezzi e salari sarebbero diventate impossibili¹⁷.

Se, per esempio, una regione si fosse trovata, per una qualunque ragione, ad avere prezzi più alti delle altre, questo avrebbe incentivato l'attività produttiva locale e indotto le imprese delle altre regioni a dirottare i loro prodotti verso i suoi mercati. Il conseguente aumento di offerta di beni nella regione in questione avrebbe spinto i prezzi locali verso il basso, riportandoli in linea con quelli delle altre regioni. Questa convergenza nei prezzi dei beni sarebbe stata accompagnata da una parallela convergenza nei prezzi dei fattori produttivi, quindi anche dei salari. In particolare, l'equalizzazione dei prezzi dei beni avrebbe comportato una parificazione dei loro costi di produzione tra le diverse regioni e, poiché era difficile immaginare che tra le regioni europee ci sarebbero state grandi differenze tecnologiche, l'equalizzazione dei costi avrebbe implicato anche la parificazione delle remunerazioni dei fattori produttivi impiegati.

La pietra angolare di questo ragionamento è l'idea che, quanto più un mercato regionale è affollato di concorrenti, tanto minori sono i prezzi che le imprese possono praticare e quindi i salari che possono pagare. Un mercato regionale affollato è un luogo da cui le imprese sono indotte a fuggire, portandosi con loro i lavoratori. L'integrazione economica non può quindi portare che alla naturale dispersione delle attività produttive dalle regioni più sviluppate a quelle meno sviluppate.

Sempre che una più libera circolazione di beni e servizi all'interno del Mercato unico non metta in crisi questo processo di convergenza regionale, conducendo ad una maggiore, piuttosto che ad una minore, concentrazione delle attività produttive¹⁸. Per capire come questo possa avvenire, si può fare il seguente esempio¹⁹. Consideriamo un sistema economico semplificato fatto di due regioni, nelle quali ci sono due settori, uno "tradizionale" e uno "moderno". Il primo offre un prodotto standardizzato e assorbe lavoratori non qualificati; il secondo impiega lavoratori qualificati per offrire un'ampia scelta di prodotti differenziati. Entrambi i tipi di lavoratori dedicano le stesse quote fisse del loro reddito alle due tipologie di prodotti, tradizionale e moderno. Nel settore tradizionale l'attività di ricerca e sviluppo è trascurabile, mentre è cruciale nel settore moderno dove comporta rilevanti costi fissi. Le regioni utilizzano le stesse tecnologie per sviluppare ed offrire i vari prodotti, di modo che nessuna delle due può

¹⁷ Cecchini P., *The European Challenge*, Commission of the European Communities, Gower Press, Brookfield, 1988.

¹⁸ Baldwin R., Chiappori P.A., Venables A., "The Growth Effects of 1992", *Economic Policy*, 1989, Vol. 4, pp. 247-281. Krugman P., *Geography and Trade*, MIT Press, 1993.

¹⁹ Krugman P., "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy* 99, 1991, pp. 483-499.

dirsi tecnologicamente arretrata rispetto all'altra. L'unica differenza tra le regioni è in termini di dimensioni: una regione è più piccola dell'altra nel senso che ha una forza lavoro meno abbondante, pur mantenendo le stesse quote di lavoratori qualificati e non.

In una situazione "autarchica", in cui non c'è scambio di merci né mobilità di persone tra le due regioni, il volume di attività produttiva presente in ciascuna di esse sarà proporzionale alla sua forza lavoro. Poiché in entrambe le regioni la forza lavoro è divisa allo stesso modo tra lavoratori qualificati e non qualificati, la regione più piccola non sarà altro che una copia in miniatura di quella più grande. In particolare, offrirà una varietà proporzionalmente minore di prodotti differenziati dal momento che la limitata dimensione del suo mercato locale non permette che a poche imprese del settore moderno di raggiungere la scala di produzione necessaria a coprire i costi fissi di ricerca e sviluppo.

Quando però le due regioni si aprono agli scambi riducendo le barriere commerciali che le separavano, la maggiore varietà di prodotti differenziati rende la regione più grande esportatrice netta nel settore moderno e importatrice nel settore tradizionale. Alla regione più piccola accade l'opposto.

Uno scenario di particolare interesse è quello in cui la riduzione delle barriere commerciali è più pronunciata nel settore tradizionale che in quello moderno. Per fissare le idee, concentriamoci sul caso in cui tali barriere scompaiano del tutto nel primo settore ma non nel secondo. In questo caso, dopo l'apertura al commercio, il potere d'acquisto dei lavoratori è maggiore nella regione più grande che in quella più piccola. Il motivo è il seguente. Il prodotto standardizzato del settore tradizionale ha lo stesso prezzo nelle due regioni dal momento che può essere commerciato liberamente. I prodotti differenziati del settore moderno hanno invece un prezzo minore nella regione dove sono fabbricati che in quella dove sono esportati, dal momento che le spedizioni interregionali sono gravate da costi aggiuntivi dovuti alle barriere commerciali residue. Questo implica che il potere di acquisto dei lavoratori e quindi i loro salari reali siano più alti nella regione più grande, dove la maggior parte dei prodotti moderni sono fabbricati e venduti localmente senza incorrere nelle barriere commerciali.

Questo divario salariale fa sì che, se allo scambio di beni tra le due regioni aggiungiamo anche la mobilità dei lavoratori, si attiveranno immediatamente importanti flussi migratori dalla regione più piccola a quella più grande, che nel tempo tenderà a diventare sempre più popolosa e sempre più ricca. Nella misura in cui la possibilità di migrare fosse concreta solo per i lavoratori qualificati, la regione più piccola perderebbe l'intero settore moderno, diventando un'area deindustrializzata, abitata solo da lavoratori non qualificati impiegati

in un settore tradizionale, per definizione poco dinamico in assenza di attività di ricerca e sviluppo.

In questo modo, un processo di integrazione economica che agevola la circolazione di merci e persone può mettere due regioni, inizialmente molto simili tra loro sotto il profilo della tecnologia e delle dotazioni di fattori produttivi, su traiettorie di crescita divergente, trasformandole nel tempo in zone svantaggiate e zone avvantaggiate.

Da notare è il fatto che la mobilità dei lavoratori non è strettamente necessaria per avere sviluppo ineguale²⁰. Lo stesso meccanismo di amplificazione del vantaggio iniziale di una regione può mettersi in moto in assenza di mobilità del lavoro, se nel settore moderno le imprese usano i prodotti differenziati delle altre imprese come beni intermedi e il settore tradizionale impiega anche lavoratori qualificati. In questo caso, nella regione più grande i costi di produzione del settore moderno sono più bassi, il che permette a questo settore di espandersi a seguito della riduzione delle barriere commerciali, attirando i lavoratori qualificati di cui necessita dal settore tradizionale locale. Il risultato è nuovamente una divergenza tra una regione più grande e più ricca specializzata nella produzione e nell'esportazione dei prodotti moderni e una regione più piccola e più povera specializzata nella produzione e nell'esportazione del prodotto tradizionale.

Insomma, un esito di sviluppo ineguale può effettivamente diventare più probabile quando gli ostacoli al commercio delle merci diminuiscono e la mobilità dei lavoratori aumenta, cioè proprio nelle condizioni associate al processo di integrazione europea²¹. Questo è il motivo per cui, già negli anni Novanta del secolo scorso, si è paventato il rischio che l'introduzione del Mercato unico potesse comportare una polarizzazione della geografia economica del Vecchio Continente tra un nucleo centrale di "super-regioni" ricche e dominanti (come il Baden-Württemberg in Germania, il Rodano-Alpi di Lione in Francia, la Lombardia in Italia o la Catalogna in Spagna) da una parte, e una periferia economicamente depressa dall'altra. A partire dalla crisi questo rischio sembra essere diventato sempre più concreto, a scapito della promessa di sviluppo economico inclusivo all'origine del progetto di integrazione europea e dunque del consenso popolare fondato su tale promessa²².

²⁰ Krugman P., Venables, A., "Globalization and the Inequality of Nations", *Quarterly Journal of Economics* 110, 1995, pp. 857-880.

²¹ Fujita M., Krugman P., Venables A., *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, MIT Press, 1999; Baldwin R., Forslid R., Martin P., Ottaviano G., Robert-Nicoud F., *Economic Geography and Public Policy*, Princeton University Press, 2003.

²² Judt T., *A Grand Illusion? An Essay on Europe*, Hill and Wang, 1996.

9. Conclusioni

Se davvero liberi, gli scambi commerciali, nazionali e internazionali, generano prosperità economica. Il progetto di integrazione europea, perseguito dopo le tragedie della Seconda guerra mondiale, nasce dalla convinzione che il libero scambio possa anche sostenere la pace, generando un circolo virtuoso di pace e prosperità.

La quantificazione dei costi e dei benefici economici dell'integrazione europea porta a concludere che i secondi superino di gran lunga i primi. Nonostante i notevoli danni per gli stati membri che deriverebbero dall'abbandono del progetto europeo, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una crescente sfiducia nella capacità dell'Unione europea di creare le condizioni necessarie a distribuire i suoi benefici a tutti i cittadini.

In Europa occidentale la sfiducia montante ha una forte componente geografica e si manifesta più intensamente nelle economie locali che hanno maggiormente subito gli effetti negativi di due sviluppi paralleli: la "sindrome cinese", dovuta all'ascesa della Cina come potenza commerciale globale, e il "vento dell'Est", legato all'ingresso dei paesi dell'Europa orientale nell'UE. In tali economie si è andato affermando il voto per la "destra radicale", che propone la combinazione tra chiusura al commercio internazionale e liberalizzazione del mercato interno come risposta alle richieste di "protezione" dell'elettorato. Questa proposta sembra apparire più concreta agli occhi di un numero crescente di cittadini rispetto a risposte alternative basate sul rafforzamento dei meccanismi compensativi del *welfare state* in un momento storico in cui l'espansione di spesa pubblica richiesta pare non essere alla portata di governi già impegnati a far quadrare il bilancio.

All'inizio del progetto europeo, i più pensavano che la convergenza nei livelli di benessere tra regioni, più o meno dinamiche, sarebbe stata una naturale conseguenza del processo di integrazione economica: imprese e persone si sarebbero ridistribuite tra le regioni fino ad eliminare ogni incentivo a farlo, cioè fino a quando le differenze regionali di profitti e salari fossero scomparse.

Questo ragionamento funziona fintantoché le "forze centripete", che favoriscono la concentrazione geografica delle attività economiche, sono controbilanciate da "forze centrifughe" di pari intensità, che promuovono invece la dispersione di tali attività. L'evoluzione recente della geografia economica europea sembra suggerire che l'integrazione europea abbia alterato questo equilibrio tra forze centripete e centrifughe a vantaggio delle prime, cioè promuovendo una maggiore disuguaglianza regionale, che ben spiega la crescente polarizzazione politica tra "centri" dominanti e "periferie" dimenticate.

Lo sviluppo economico passa spesso attraverso la concentrazione geografica delle attività economiche e quindi attraverso una divisione

delle regioni in più o meno sviluppate. Questo è quello che avviene anche in Europa. La sfida è quella di far sì che il successo delle regioni più dinamiche si diffonda anche a quelle meno attive. Se questo avviene, lo sviluppo economico diventa inclusivo e riesce a godere di un ampio consenso popolare.

Rivista di Politica Economica

La Rivista di Politica Economica è stata fondata nel 1911 come "Rivista delle società commerciali" ed ha assunto la sua attuale denominazione nel 1921. È una delle più antiche pubblicazioni economiche italiane ed ha sempre accolto analisi e ricerche di studiosi appartenenti a diverse scuole di pensiero. Nel 2019 la Rivista viene rilanciata, con periodicità semestrale, in un nuovo formato e con una nuova finalità: intende infatti svolgere una funzione diversa da quella delle numerose riviste accademiche a cui accedono molti ricercatori italiani, scritte prevalentemente in inglese, tornando alla sua funzione originaria che è quella di discutere di questioni di politica economica, sempre con rigore scientifico. Gli scritti sono infatti in italiano, più brevi di un *paper* accademico, e usano un linguaggio comprensibile anche ai non addetti ai lavori. Ogni numero è una monografia su un tema scelto grazie ad un continuo confronto fra l'editore e l'*Advisory Board*. La Rivista è accessibile online sul sito di Confindustria.

Redazione Rivista di Politica Economica

Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma (Italia)

e-mail: rpe@confindustria.it

<https://www.confindustria.it/home/centro-studi/rivista-di-politica-economica>

Direttore responsabile

Silvia Tartamella

Coordinamento editoriale ed editing

Gianluca Gallo

Paola Centi

Adriana Leo

La responsabilità degli articoli e delle opinioni espresse è da attribuire esclusivamente agli Autori. I diritti relativi agli scritti contenuti nella Rivista di Politica Economica sono riservati e protetti a norma di legge. È vietata la riproduzione in qualsiasi lingua degli scritti, dei contributi pubblicati sulla Rivista di Politica Economica, salvo autorizzazione scritta della Direzione del periodico e con l'obbligo di citare la fonte.

Edito da:



Confindustria Servizi S.p.A.

Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma