

Renato Brunetta *

Pianificazione delle infrastrutture nella prospettiva dell'allargamento dell'UE

L'allargamento a Est dell'Unione Europea rappresenta un salto storico rispetto al passato, ancora non sufficientemente valutato in tutte le sue implicazioni. Infatti i paesi candidati all'adesione sono paesi profondamente diversi rispetto ai quindici che costituiscono l'attuale Unione: sono paesi in gran parte diversi per cultura e tradizioni; diversi per le strutture amministrative che si sono dati soprattutto nel secolo scorso; diversi per l'assetto produttivo che ci caratterizza; per gli equilibri sociali che si sono andati consolidando. La sfida dell'integrazione tra i due gruppi di paesi esige pertanto grandi e radicali cambiamenti di mentalità da entrambe le parti. Se il cambiamento di mentalità e di prospettiva non avvenisse sia a Ovest che a Est dell'Europa, è probabile che uno dei fondamentali principi consolidati dell'Unione Europea – quello della tendenza verso la coesione interna – verrebbe messo seriamente in discussione.

Il principio di coesione – va ricordato – non emerse sin dall'inizio della storia della costruzione europea. La necessità di evidenziarlo si manifestò essenzialmente a seguito dell'adesione di paesi come il Portogallo, la Spagna, la Grecia e l'Irlanda, il cui livello di sviluppo – almeno in termini di tradizionali parametri socio-economici – era decisamente inferiore a quello dei paesi che già costituivano l'Unione (allora, la Comunità Europea). Non a caso, si trattava di paesi geograficamente periferici rispetto agli assi forti dello sviluppo europeo, ma che comunque erano cresciuti nell'ambito di un modello di sviluppo omogeneo, “occidentale” per usare un termine evocativo ma di facile comprensione politico-culturale. Si cominciò a parlare di coesione – e a dedicare specifiche risorse allo scopo (ad esempio con la creazione di un apposito e riservato Fondo di coesione)– cercando di andare oltre l'idea del semplice e statico equilibrio socio-economico e territoriale ma promuovendo anche un rafforzamento dei legami tra i reciproci sistemi produttivi, sociali, amministrativi e territoriali. Ci si rese altresì conto che un processo di integrazione stabile di siffatta natura doveva essere accompagnato e supportato da strumenti e politiche che lo rendessero realisticamente fattibile: oltre agli strumenti della rimozione delle barriere tariffarie (Mercato Unico) e non tariffarie (1992, completamento del Mercato Unico) occorreva anche una politica territoriale coordinata e soprattutto una rete di infrastrutture che consentisse una accessibilità capillare di tutte le aree dell'Unione Europea tra di loro.

L'emergere del concetto e della politica delle TEN, Trans European Networks, rispondeva a quella percezione e a quell'esigenza. Si disegnarono reti di diversa natura: da quelle relative ai diversi modi di trasporto (su gomma, su ferro, aeree, per via d'acqua) per favorire la mobilità di persone e merci; a quelle relative alle telecomunicazioni, per lo scambio di informazioni; a quelle energetiche, per la diffusione di un essenziale fattore della produzione.

Non è inutile richiamare l'importanza delle reti infrastrutturali come condizione necessaria per la coesione di un territorio vasto come l'Europa: esse consentono l'accessibilità potenziale tra tutte le sue parti, cioè la possibilità che ogni area valorizzi le sue risorse, le trasformi e scambi i suoi fattori, i suoi prodotti e i suoi servizi con quelli delle altre aree. Ma non basta. Condizione *sufficiente* per la coesione sono anche i servizi per la mobilità delle persone, delle merci e delle informazioni. Ad esempio modelli di esercizio ferroviario efficienti, sistemi aeroportuali non squilibrati, strade non congestionate e tecnologicamente attrezzate, linee di navigazione competitive, interoperabilità, intermodalità ecc.

Quanto più le reti delle infrastrutture e dei servizi che le percorrono sono estese tanto più si favorisce l'*equipotenzialità* dello sviluppo. Solo se inserita in una rete diffusa che non marginalizzi il suo territorio, ogni area connessa è in grado di giocare la sua partita, di affrontare cioè la sfida del proprio sviluppo in condizioni di equità. È invece difficile che un'area infrastrutturalmente sotto-dotata possa disporre di una realistica” speranza di sviluppo”.

Ciò non significa peraltro privilegiare solo le aree poco, o meno, dotate di infrastrutture. È noto infatti che il legame tra infrastrutture e sviluppo economico-territoriale è interattivo: è evidente che le regioni già economicamente sviluppate necessitano di un continuo adeguamento delle infrastrutture e dei servizi per la mobilità per superare le diseconomie esterne di congestione che talvolta le caratterizzano. È ad esempio il caso del Nordest italiano il cui fabbisogno arretrato di infrastrutture qualificate soffoca la spinta a nuove fasi di sviluppo. In questa situazione è indubbio che lo sviluppo economico “domandi” infrastrutture.

Ma ci sono aree in debito relativo di sviluppo che necessitano di infrastrutture come fattore di creazione di economie esterne. In questi casi – che possiamo facilmente esemplificare con molte aree a ridosso del Mediterraneo occidentale e con la maggior parte delle aree dell’Est europeo candidate all’adesione – le infrastrutture “offrono” condizioni per lo sviluppo e vanno perciò programmate e realizzate a tale scopo. È quello che è avvenuto a suo tempo con la costruzione delle ferrovie per promuovere il Far West americano; ed è quello che sta avvenendo oggi in Giappone con la dotazione di linee di alta velocità nelle aree arretrate del Paese: in entrambi i casi “scommettendo” con risultati, rilevatisi assai positivi, sul potenziale di sviluppo delle aree lontane e marginali.

Queste considerazioni non sono irrilevanti per la questione che oggi dibattiamo relativamente all’allargamento a Est dell’Unione Europea. Al contrario esse potrebbero inaugurare uno di quei necessari e radicali mutamenti di mentalità e di prospettiva a cui si accennava all’inizio. Quando si è cominciato a parlare di allargamento a Est si è posto immediatamente e in modo sempre più preoccupato il problema delle implicazioni che questo avrebbe avuto sugli effetti redistributivi della politica dei Fondi strutturali. L’argomentazione è semplice. Il criterio attuale per identificare le regioni europee legittimate prioritariamente a fruire dei Fondi strutturali (cosiddette “Regioni obiettivo 1”) è quello di disporre di un reddito *pro-capite* inferiore al 75 per cento della media europea. Poiché quasi tutte le nuove “regioni” candidate ad entrare nell’Unione Europea dispongono di un reddito pro capite inferiore al 75 per cento della media europea, il mantenimento di questo criterio per l’assegnazione dei Fondi strutturali “devierebbe” verso di esse la maggior parte delle risorse oggi destinate alle Regioni obiettivo 1 dell’attuale Unione Europea.

Non ci sarebbe da stupirsi se queste regioni – e i paesi a cui esse appartengono – manifestassero una comprensibile opposizione. Si vanificherebbero infatti gli sforzi (e gli investimenti) avviati per cercare di colmare i divari di sviluppo attualmente in essere tra regioni più avanzate e regioni in ritardo di sviluppo.

La prospettiva dell’allargamento a Est dell’Unione Europea si presta dunque a rivedere i criteri di redistribuzione delle risorse per il riequilibrio e la coesione dell’Unione sostituendo, o quantomeno integrando, il parametro socio economico del reddito *pro capite* con quelli infrastrutturali che consentono l’*equipotenzialità dello sviluppo*.

Da un approccio prevalentemente redistributivo delle risorse esistenti si passerebbe così a un approccio moltiplicativo delle risorse, e quindi *espansivo* dello sviluppo. Infatti le regioni che oggi – per carenza di accessibilità – sono tagliate fuori dal circuito degli scambi e dello sviluppo verrebbero potenzialmente inserite in tale circuito. Verrebbe cioè loro offerta la possibilità di esprimere con minori condizionamenti di sottodotazione infrastrutturale il loro potenziale competitivo. È evidente che questo non risolve il problema dell’arretratezza relativa, ma certamente rimuove una rilevante diseconomia esterna.

Guardando concretamente alle modificazioni della geografia dello sviluppo dell’Europa allargata che questa prospettiva può aprire e ragionando in termini di “Corridoi” o di TEN – cioè di direttrici dello sviluppo – è evidente che la priorità da perseguire con determinazione è quella della rimozione delle diseconomie della *perifericità territoriale*.

Analogamente alla politica già implementata dall'Unione a favore delle aree insulari, occorre che la politica infrastrutturale comunitaria per una maggiore coesione dell'Europa allargata aumenti il potenziale di sviluppo delle aree più periferiche e meno avvantaggiate: si tratta di buona parte di quelle mediterranee e certamente di quelle dell'Est europeo. È evidente quello che *non* si dovrebbe fare: collegare le aree dell'Est solo con le aree centrali già forti dell'attuale Unione. Così facendo, infatti, le aree dei paesi candidati crescerebbero solo in dipendenza di quelle forti – rappresentandone un ampio sbocco di mercato interno – senza riuscire peraltro a esprimere un loro potenziale autonomo di sviluppo. E le aree “mediterranee” a Sud dei Pirenei e delle Alpi a loro volta, rimarrebbero periferiche rispetto a un asse Est-Ovest sempre più forte centro europeo.

Al contrario, rafforzare le direttrici di sviluppo tra paesi dell'Est europeo e paesi mediterranei attraverso un'adeguata infrastrutturazione multimodale offrirebbe nuove opportunità di sviluppo alle aree meno forti dell'Unione allargata. Esse potrebbero valorizzare le loro risorse e scambiarsi i loro prodotti e servizi facendo correre persone, merci e informazioni lungo il nuovo Corridoio appositamente individuato e realizzato. Non solo evitando fenomeni di deindustrializzazione nell'Est a cui darebbe luogo un unico collegamento con le aree centrali dell'Unione ma anche favorendo uno sviluppo economico imperniato sulla piccola e media impresa. Con importanti ricadute positive sul capitale sociale dei paesi interessati.

Un siffatto rafforzamento del tessuto infrastrutturale e quindi produttivo è l'ingrediente migliore per irrobustire il Patto di stabilità dell'area balcanica. Il Corridoio n. 5 Trieste-Kiev non nasce quindi solo da considerazioni economiche, ma serve fondamentali interessi geopolitici dell'Europa Unita. Solo un sistema infrastrutturale che promuova scambi e sviluppo può garantire una pace duratura in un'area funestata dalla più grande tragedia europea del secondo dopoguerra.

Si badi bene: una prospettiva di questo genere non deve essere concepita come penalizzazione delle aree forti dell'Europa e come “sostituzione” delle direttrici di sviluppo nuove a quelle consolidate. Offrendo invece nuove potenzialità di sviluppo alle aree che finora sono rimaste (aree mediterranee) e d'ora in poi potrebbero trovarsi (aree dell'Est europeo) in posizione periferica nella costruzione dell'Europa, “l'allargamento” a Est potrebbe rivelarsi una grande opportunità di rafforzamento competitivo di tutta l'Unione nell'arena dell'economia globale. Peraltro, il Corridoio n. 5 offre una flessibilità di soluzioni di trasporto che sistemi alternativi non sono in grado di dare. La vicinanza al bacino del Mediterraneo e a quelli del Mar Nero e del Danubio permettono un pieno impiego dell'approccio intermodale, secondo le linee indicate dal *Libro bianco* dei trasporti della Commissione europea. Peraltro, non si deve dimenticare che il 70 per cento degli scambi commerciali dell'Unione Europea con paesi extra europei avviene per mare. Consentire un rapido sbocco al mare alle merci prodotte dai paesi lungo il Corridoio Trieste-Kiev è una grande occasione di internazionalizzazione dei loro sistemi produttivi unita alle possibilità di maggiore interazione con l'area euroasiatica. Condizione necessaria per il suo pieno successo, insomma, è che il sistema infrastrutturale Trieste-Kiev diventi un punto di partenza piuttosto che un punto di approdo. Per questo occorrerà far seguire a questa iniziativa altre che mettano insieme tutti i soggetti interessati allo sviluppo dell'intera area eurasiatica.

* Renato Brunetta è economista e Parlamentare europeo