

Contesto e obiettivi per una nuova politica di investimento in infrastrutture

di Federico Arcelli e Alessandro d'Aquino

L'investimento in infrastrutture, già previsto dagli accordi comunitari per lo sviluppo di importanti capitoli di spesa, quali le reti di comunicazione, la produzione e distribuzione di energia, il rinnovo dell'arredo urbano e la tutela dell'ambiente, è un obiettivo prioritario anche, e soprattutto, nell'ottica di assicurare all'Unione un allargamento sostenibile, che sia tale e di uguale importanza, dal punto di vista economico, politico e sociale.

Il contesto

Gli investimenti in nuove infrastrutture o nel rinnovo dell'esistente sono una delle priorità economiche e politiche dell'Unione. Lo sviluppo delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia è determinante per il buon funzionamento del mercato interno e il rafforzamento della coesione economica e sociale.

Il titolo XV (artt. 154-156) del Trattato che istituisce la Comunità europea si concentra sulle reti transeuropee. Il Trattato di Maastricht (1992) ha riconosciuto l'importanza della creazione di reti transeuropee in materia di trasporti, energia e telecomunicazioni. Col Consiglio europeo di Copenaghen (giugno 1993), che ha invitato ad accelerare i preparativi al riguardo e ha inoltre prolungato la durata della procedura delle "operazioni di rifinanziamento" – instaurata in occasione del vertice di Edimburgo (dicembre 1992) – il processo è divenuto un'assoluta priorità. Il Consiglio europeo di Lisbona, ha dato nuova enfasi ai fi-

nanziamenti per le reti avanzate di tecnologia dell'informazione e della comunicazione, comprese quelle finalizzate a dotare le città e le amministrazioni locali delle infrastrutture necessarie per soddisfare le esigenze di una economia basata sulla conoscenza¹.

La creazione di una rete di trasporti a dimensione del continente europeo è fondamentale per garantire la circolazione fisica di merci e persone, nonché per rafforzare la coesione territoriale dell'Unione. In seguito, i Consigli europei – e in particolare quello di Essen nel dicembre 1994 – hanno chiesto agli Stati membri e alla Comunità di apportare tutto il sostegno necessario a un elenco di quattordici grandi progetti prioritari, che andavano dallo sviluppo di linee ferroviarie a grande velocità su tratte internazionali alla costruzione di aeroporti. Nel 1996, Consiglio e Parlamento europeo hanno deliberato linee di orientamento per lo sviluppo di una rete transeuropea dei trasporti che raggruppa, in un quadro unico di riferimento, i piani esistenti per i vari modi di trasporto e i criteri per la selezione e il finanziamento dei progetti di interesse comune.

Nel giugno 1996, Parlamento e Consiglio hanno adottato gli orientamenti comunitari in materia di reti transeuropee di energia. Questi orientamenti hanno identificato i progetti di interesse comune nei quali rientrano i dieci progetti prioritari, scelti dal Consiglio europeo di Essen nel dicembre 1994². L'elenco di tali progetti comuni è stato aggiornato nel maggio 1997 per tener conto dell'adesione all'Unione di Austria, Finlandia e Svezia e nel luglio 1999 per adeguarlo alle recenti evoluzioni dei mercati dell'elettricità e del gas.

Attualmente i progetti infrastrutturali sull'elettricità e sulle fonti di energia non rinnovabili (ad esempio il gas naturale)

¹ Per il Trattato di Maastricht cfr. http://europa.eu.int/eur_lex/en/dat/2002/c_325/c_32520021224en00010184.pdf. Per le conclusioni di Copenhagen, cfr. in rete: <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=73774&LANG=1&File=/pressData/en/ec/73774.pdf&Picture=0>.

E quelle di Lisbona cfr.: <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=60917&from=&LANG=1>.

² Si trova un collegamento al testo delle conclusioni sulla pagina: <http://ue.eu.int/newsroom/newMain.ASP?lang=2>.

hanno priorità come il raccordo delle reti isolate e lo sviluppo delle interconnessioni tra gli Stati membri. Nel caso delle fonti di energia è prioritaria sia la sostituzione – ai fini di un minore inquinamento ambientale – del gas con altri combustibili, sia l'aumento delle capacità di stoccaggio di trasporto intraeuropeo (cfr. *supra* M. Palermo, pp. 115 ss).

Per le telecomunicazioni il primo passo effettuato è stato la liberalizzazione del mercato a partire dal 1998. Nella prima fase ci si è limitati allo sviluppo dell'ISDN, ma per il periodo di programmazione 2000-2006, beneficeranno del sostegno UE le reti a bande larghe e le applicazioni multimediali (per l'Italia cfr. *supra* M.P. Caruso, pp. 97 ss).

L'armonizzazione e lo sviluppo delle infrastrutture degli Stati membri sembra, dunque, lo strumento più idoneo per consentire la circolazione fisica di merci e persone, nonché per consolidare la coesione economica e sociale. L'obiettivo è che vengano “collegati” tra di loro tutti i cittadini europei, compresi i residenti delle regioni insulari e periferiche, perché tutti possano beneficiare dei vantaggi derivanti dalla creazione di uno spazio senza frontiere interne.

Questo è ben motivato sia dall'effetto “aggregante” in termini politici ed economici, derivanti soprattutto dallo sviluppo di nuove reti di comunicazione, sia per il forte significato sociale e storico degli investimenti di ristrutturazione delle aree urbane, sia per l'effetto propulsivo in tempi di crisi, secondo la visione keynesiana, di forti investimenti, finanziati prevalentemente dal settore pubblico.

A ciò si aggiunge l'implicito “dividendo sociale” rappresentato dal beneficio in termini di minore (potenziale) disoccupazione indotta e maggiore sicurezza pubblica, che in qualche modo gli Stati devono assicurare per poter favorire il contributo di capitale privato, cosa oggi imprescindibile, a ingenti programmi di investimento. In qualche modo, si potrebbe sostenere che una politica di sviluppo infrastrutturale nelle aree depresse è, in fin dei conti, un antidoto verso forme di crisi sistematica, rappresentate dalla malavita organizzata e da forme di “inquinamento” del tessuto economico di alcune aree locali.

In quest'ottica, si può quindi meglio comprendere il ruolo del Patto di preadesione sulla criminalità organizzata, nato con

l'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra forze di polizia e la cooperazione doganale e giudiziaria, esistenti tra l'UE e i paesi candidati all'adesione, per lottare contro la criminalità organizzata internazionale.

Le priorità e i vincoli di bilancio

Il costo totale dei progetti di infrastrutture per le reti di comunicazioni europee è valutato tra 400 e 500 miliardi di euro. Dato che i finanziamenti pubblici sono insufficienti per coprire tutte le spese, l'Unione si è sforzata di coinvolgere il settore privato nel finanziamento dei progetti, promuovendo i partenariati pubblici/privati ("PPP"). Il vantaggio di tale struttura è dovuto al fatto che essa consente una migliore ripartizione dei rischi e una diminuzione del costo del capitale impiegato, soprattutto nella fase di avvio del progetto.

In pratica, l'obiettivo è di integrare l'aspetto di servizio pubblico di un progetto nelle logiche finanziarie "private" e di spingere il settore pubblico a riorientare le priorità dei servizi offerti, verso logiche che contribuiscano a rendere redditizio il progetto. Nel bilancio dell'UE per il 1995-2000 vi sono stati stanziamenti complessivi per 2,3 miliardi di euro, somma che è stata portata a 4,6 miliardi di euro per il periodo 2000-2006, allo scopo di sostenere investimenti infrastrutturali. A questi si aggiungono i finanziamenti apportati dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo di coesione che hanno rappresentato circa 14 miliardi di euro per il periodo 1995-2000, per progetti di interesse comune nei paesi detti della coesione (Irlanda, Spagna, Portogallo, Grecia). Nonostante questo considerevole impegno, appare chiaro, anche da queste cifre, che gran parte ricade sui bilanci nazionali dei singoli Stati membri e che il ruolo dell'UE è ancora solamente di sostegno.

La prospettiva del prossimo ampliamento ai paesi dell'Europa centro-orientale ha però rafforzato l'importanza delle infrastrutture, dato che è palese l'utilità di un'integrazione delle reti di comunicazione che copra tutto il continente. La loro realizzazione costituirà un contributo importante alla riuscita dell'allar-

gamento. Oltre ai paesi candidati, l'efficace collegamento delle reti transeuropee a quelle dei paesi terzi, situati più a Oriente (ad esempio la Russia) o più a Sud (area del mediterraneo), costituirà un fattore di equilibrio e di sviluppo della cooperazione economica con e tra questi paesi.

Alcuni grandi progetti previsti nei piani di sviluppo sono già stati realizzati (ad esempio il ponte e la galleria di collegamento fisso tra la Danimarca e la Svezia attraverso l'Øresund, il nuovo aeroporto di Milano Malpensa o la rete di treni a grande velocità tra Londra, Parigi e Bruxelles), ma nei prossimi anni restano da fare diversi progetti definiti prioritari, tecnicamente complicati e costosi, che riguardano la realizzazione di grandi gallerie o ponti, che consentono di superare le barriere naturali e che si propongono di riassorbire le strozzature, ostacolo allo sviluppo del trasporto merci su rotaia.

I centri urbani sono le aree chiave dell'Europa. In particolare in momenti di crisi, è proprio nelle città che possono sorgere e concentrarsi gravi problemi, quali il declino economico, la disoccupazione, il degrado e l'emarginazione sociale. Anche nei centri più ricchi, sacche di estrema indigenza rischiano di mettere a repentaglio l'andamento dell'economia delle città e di minacciarne la coesione sociale. Lo sviluppo territoriale sostenibile è tra gli elementi chiave del *Sesto programma di azione ambientale* della UE.

Nuovi stimoli all'investimento e prerequisiti di sicurezza

L'allargamento potrebbe rappresentare una grande opportunità da molti punti di vista, ma è importante che vi siano sin da ora le condizioni per un efficiente sviluppo economico e le basi di sicurezza che ne sono un prerequisito. Un'attenta politica di coordinamento dei progetti d'investimento urbano in sinergia tra loro può favorire maggiormente lo sviluppo sostenibile nelle città. I programmi integrati di investimento sono spesso finanziati dalle municipalità e dalle amministrazioni locali, ma il contributo del settore privato è, e deve essere, di crescente importanza. Inoltre nuove opportunità di finanziamento so-

no offerte da interventi congiunti di diversi attori (*venture capital*) del settore pubblico e privato, specie per favorire una coerente riallocazione di rischi e benefici di efficienza a sostanziale parità di servizio offerto.

Il *venture capital*³ è, infatti, una strategia di lungo termine e non rappresenta soltanto una delle possibili fonti di finanziamento per lo sviluppo di un progetto: rappresenta un'opportunità per favorire l'immissione nel circuito degli investimenti di risorse ingenti e in un contesto che, per sua natura, richiede condizioni di efficienza e sicurezza per garantire il puntuale rientro dalle obbligazioni, anche debitorie, contratte. Per creare le condizioni ambientali indispensabili per il suo sviluppo, sarà necessario, da una parte promuovere un'adeguata conoscenza di tutti i fondi d'investimento possibili; dall'altra, favorire la nascita di una cultura del rischio.

Cesare Beccaria, nel suo famoso "Dei delitti e delle pene" (1764) cercava di dimostrare la connessione diretta tra equità e utilità dicendo: «*Giova alla salute della società una conduzione della Giustizia e una punizione dei delitti che innanzi tutto tornino utili alla sua conservazione e sviluppo, che abbiano quindi l'intento di prevenire prima che punire, sappiano misurare il grado di pericolosità sociale dei delitti*». Questo si avvicina molto al moderno concetto dello sviluppo economico. Lavorare in sicurezza significa sviluppo socio-economico, un fattore che studiosi, industriali e operatori economici evidenziano da tempo. Spesso le riforme globali non si affrontano, perché manca una visione di insieme dei problemi e le consuetudini del passato costituiscono un freno per lo sviluppo di nuove iniziative.

"*Moniti meliora sequamur*"⁴: un parallelo storico può essere fatto con il caso italiano, allorché sin dall'inizio dell'unificazione si attuò una strategia di sviluppo, che non tenendo conto di peculiarità locali e squilibrio economico preesistente ha portato al perpetuarsi di una situazione di differenziazione marca-

³ Sull'utilizzo in ambito europeo cfr. F. Pino, "Fondi Comunitari a supporto del *venture capital*: come strutturarli?" in 2003: *l'Italia e le sfide per l'economia europea - Quaderni di Thesmos, II*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, p. 105 ss.

⁴ Cfr. P. Virgilio Marone, *Eneide*, lib. III, v. 187.

ta tra Nord e Sud del paese. Ma la cosiddetta “questione meridionale” non è solo un caso economico.

Il minore sviluppo ha comportato un alto costo in termini di crescita della criminalità organizzata, tanto da creare, nel tempo, condizioni così sfavorevoli all’investimento imprenditoriale privato non “assistito”, da costringere lo Stato a intervenire direttamente sia con la spesa pubblica diretta, sia con aziende “partecipate” (capitolo da poco chiuso), sia sostanzialmente rifinanziando investimenti privati di grandi gruppi (un tempo con la cassa del Mezzogiorno, in seguito con altri strumenti).

È bene quindi porsi il problema del ruolo di investimenti e trasferimenti di risorse nei paesi dell’adesione, anche e proprio per non doversi trovare alle prese con una nuova “questione meridionale” spostata a Est o nel Mediterraneo. È già in atto una tendenza ad avere leggi uniformi nelle aree di contatto tra settore pubblico e privato, soprattutto dove investimenti e spesa sono cospicui, applicabili in tutti i paesi dell’Unione. Ciò è suffragato dai Trattati conclusi tra i paesi dell’adesione e gli attuali membri ed è quindi una necessità per garantire lo sviluppo economico.

Nelle regioni meridionali italiane è in atto una sorta di selezione al contrario del capitale umano, che, anche all’interno dei grandi gruppi, tende a trasferirsi nelle aree di più alta qualità sociale ed economica del Nord, più vicino ai centri decisionali, piuttosto che nelle più disagiate sedi del Sud dove spesso restano i meno qualificati. Meccanismo che ricorda il caso della coltivazione della patata in Bolivia nei secoli passati, dove i contadini indios vendevano il prodotto migliore, si cibavano di quello mediocre e usavano quello cattivo come seme. La moderna tecnica dello sviluppo insegna esattamente il contrario, ma non sempre è possibile applicarla se il contesto politico (all’epoca coloniale) non è interessato al vero sviluppo delle aree dove esercita il potere. Il rapporto tra l’Europa ricca e i nuovi entranti non deve, pertanto, trasformarsi in forme di colonialismo economico, pena, nel lungo termine, il rischio di involuzione e “contagio” a tutto il sistema, con ben poca prospettiva di sviluppo.

L'Europa allargata deve quindi puntare a divenire un mercato unificato, caratterizzato dalle migliori condizioni possibili per garantire lo sviluppo e incentivare le iniziative economiche private. Al fine di conseguire questi obiettivi, tuttavia, anche per evitare che l'impegno degli investimenti finanziati con risorse pubbliche sullo sviluppo di alcune aree o settori, sia reso vano da corrispondenti flussi opposti di investimenti privati altrove, è necessario anche immaginare l'intervento pubblico come un fattore "trainante". Per fare ciò non basta lo stanziamento di risorse e il mero lancio di piani di sviluppo, ma serve una politica complessiva che "orienti" le risorse disponibili verso gli obiettivi prescelti.

Una delle "leve" più potenti per assicurare un risultato omogeneo alle scelte di politica economica è quella fiscale. Essa costituisce anche una delle maggiori minacce di fallimento, in caso non si proceda a una coerente definizione di vantaggi e svantaggi per gli investitori privati.

Esempi di successo dell'uso della "leva" fiscale sono il caso irlandese e quello dell'isola di Madeira. Esempi "negativi" invece riguardano i paesi che – per inefficienza della propria macchina burocratica o più globalmente del loro "sistema" – non riescono a trattenere i capitali privati per investimenti e, anzi, assistono a fughe di risorse al di fuori dei propri confini, magari verso "paradisi" fiscali.

Oggi si constata che gli Stati membri dell'Unione, specie i più grandi, ben lungi dall'aver raggiunto un sufficiente livello di "efficienza" relativa nei loro sistemi fiscali, stanno puntando sul livellamento della fiscalità nella UE, in modo da disincentivare comportamenti di fuga delle risorse finanziarie verso altri Stati membri. Il recente consiglio EcoFin di Bruxelles del 21 gennaio 2003⁵ ha sancito una serie di indirizzi in tal senso e, soprattutto, ha cercato di "colpire" quei paesi, che hanno fatto negli anni

⁵ *Results of Council of Economics and Finance Ministers-Taxation*, Bruxelles, 21 gennaio 2003, MEMO/03/13, in rete: http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/03/13|0|RAPID&lg=EN&display=.

passati delle transazioni di capitali una delle loro principali fonti di ricchezza. In particolare, il risultato di questo consiglio è stato quello di definire i termini per un accordo con la Svizzera e con i paesi UE (Lussemburgo, Austria e Belgio), che applicano un trattamento più favorevole al risparmio dei non residenti, depositato presso loro istituti bancari. Altro aspetto positivo del vertice è stata la definizione di più stringenti criteri per lo scambio delle informazioni finanziarie tra Stati.

Tuttavia, se si può essere d'accordo sul fatto che la legislazione fiscale europea tenda a essere "livellata" (anche se siamo ancora lontani da una situazione di equivalenza tra i vari sistemi nazionali), non si può non notare che, nel tempo, la discriminante fiscale non costituirà più un forte incentivo ai paesi "inefficienti" a cercare di migliorare. Inoltre, siccome i capitali sono oggi maggiormente concentrati nei Quindici rispetto ai paesi di nuova adesione, ma il costo del lavoro in questi ultimi è sensibilmente inferiore, non è difficile pensare che uno scenario sempre più verosimile sia quello del crescente trasferimento degli investimenti in infrastrutture produttive proprio in quei paesi dove, a parità (eventuale) di carichi fiscali, le risorse primarie e la manodopera costano molto di meno. Ciò, in una fase recessiva, può costituire un serio rischio per l'occupazione nelle aree attualmente più sviluppate.

In conclusione, quindi, non si può non riconoscere l'importanza che avrà la capacità degli organi decisionali dell'UE e dei governi dei paesi membri di saper rispondere in modo coerente e unitario alle istanze che possono emergere dalle sfide di questi anni, in particolare dall'allargamento a Est e dalla necessità di garantire la sostenibilità economica nel medio lungo periodo, dei traguardi già raggiunti o prossimi.

