

Il costo dell'attesa. La politica infrastrutturale italiana nello scenario geopolitico internazionale

di Alberto Bortolotti

11-09-2019

Dal Secondo Dopoguerra agli inizi degli anni Novanta, l'Italia ha puntato sull'ampiamiento della propria rete infrastrutturale di terra, acqua e aria. Con l'avvento della Seconda Repubblica abbiamo tuttavia assistito a una sostanziale inversione di rotta che è andata consolidandosi con l'ingresso nell'unione monetaria al punto che, paradossalmente, oggi l'Unione Europea rappresenta il principale garante del nostro ammodernamento infrastrutturale, ostaggio di una serie di trust che intrecciano lo Stato al patrimonio dell'ex IRI (Autostrade, Trenitalia, Telecom eccetera).

Con l'avvento del secolo delle interconnessioni, l'Italia, anziché configurare una moderna tipologia di confini amministrativi data dall'allacciamento dei principali gradienti urbani, ha decentrato il proprio potere di pianificazione alle Regioni[1], abdicando ad una visione infrastrutturale d'insieme che tenga presente non solo le ricadute economiche e ambientali delle singole opere, ma soprattutto quelle geopolitiche, che oggi risultano dirimenti.

Così, se all'inizio degli anni Duemila in Italia si percepivano con forza le spinte autonomiste, le altre potenze mondiali si muovevano in una logica di rafforzamento del proprio soft power nel paradigma governativo di "Stato-impresa" come quello avviato dalla Cina con la Belt and Road Initiative (BRI), in cui le società statali di sviluppo Cosco e China Merchants Group rappresentano dei driver per l'individuazione e la programmazione di zone economiche speciali concepite come terminali del grande piano. D'altronde, la filosofia alla base della BRI connessa alle zone economiche speciali trova un precedente storico non solo nel progetto egemonico del Piano Marshall, ma, soprattutto, nelle "concessioni" che, a partire dalla fine dell'Ottocento, vennero pensate per essere delle enclavi di Francia, Regno Unito, Russia, Giappone e Germania sul territorio cinese, come avvenne a Hong Kong, Shanghai, Wuhan e Macao. Il concetto della "concessione" sta alla base dell'articolazione della BRI che è sviluppata attraverso una costellazione di terminali: come spiega bene Jason Hilgert "gli investimenti della BRI non sono solo semplici linee - infrastrutture - ma piuttosto un insieme di punti sparsi"[2].

Da questo tipo di approccio deriva che le infrastrutture sono utilizzate come strumento di politica estera attraverso un'azione binata che coinvolge, da un lato, il ruolo protagonista dello Stato e, dall'altro, una configurazione delle città come driver di sviluppo le quali, non a caso, sono soggette oggi a investimenti cinesi, come nel caso triestino in Italia.

Oggi l'Italia vive una stagione della politica infrastrutturale definibile come l'era dell'incertezza, un periodo che, come scrive Giovanni Astengo, paga il "costo dell'attesa"[3] nella pianificazione d'insieme di opere strategiche, che permetterebbero di intensificare le connessioni tra il nostro Paese e il resto dell'Europa, ambendo quindi ad un ruolo di protagonista nell'Unione Europea e nel mondo.

L'Italia nello scenario europeo

In virtù della propria posizione geografica, l'Italia è attraversata da ben quattro dei cosiddetti corridoi TEN-T (reti trans-europee di trasporto)[4] che rappresentano oggi una guida per lo sviluppo della mobilità nell'Unione Europea. All'interno di questa prospettiva d'insieme, le infrastrutture situate sui corridoi TEN-T sono quelle maggiormente soggette a finanziamenti europei da parte della Banca Europea degli Investimenti (BEI) nell'innovativa formula project bond. Questo dispositivo, tuttavia, spesso non permette di risolvere uno dei maggiori problemi delle infrastrutture italiane ovvero il completamento delle opere di "ultimo miglio" che consentirebbero l'efficientamento dei collegamenti tra le città e i terminali logistici (porti, aeroporti, snodi ferroviari), implementando quindi gli investimenti stranieri e il ruolo del nostro Paese nel mondo.

Come evidenzia il rapporto sulle infrastrutture della Banca d'Italia[5] del 2011, il "costo dell'attesa" è dato non solo dalla scarsa efficienza dei servizi ma, soprattutto, dal complesso quadro di regole legato alla Riforma del Titolo V. Infatti, se come scrive Ercole Incalza, "programmare è pianificare"[6], perché la programmazione economica è in capo allo Stato e la pianificazione è invece materia concorrente delle Regioni?

Tra i corridoi TEN-T che attraversano l'Italia, quello maggiormente discusso è il Corridoio Mediterraneo passante tra Gibilterra e il confine ungherese con l'Ucraina (circa 3.000km) sul quale giace il progetto del Treno Alta Velocità (TAV) Torino-Lione. Su quest'opera la Commissione Europea ha investito circa 2 miliardi di finanziamenti su 3,8 totali destinati all'Italia, nel triennio 2016-19. L'intervento ridurrebbe i tempi di percorrenza da Torino a Lione a 2 ore e 15 minuti e la tratta è considerata dalle istituzioni europee come il principale anello mancante del Corridoio Mediterraneo. Ciò nonostante, vi sono stati forti contrasti tra gli studi preliminari iniziali e l'analisi costi-benefici (ACB) commissionata dal Governo Conte (2018-2019) che ha dato, anche in seguito a rilevanti pressioni politiche, parere negativo.

Tuttavia, al di là dei costi oggettivamente maggiorati rispetto alla fase di pianificazione, la TAV Torino-Lione garantirebbe una migliore interconnessione infrastrutturale tra le vie di trasporto andando a facilitare non solo gli spostamenti civili, con positive ricadute ambientali, ma anche le prestazioni logistiche dell'asse Torino-Milano, colmando quindi una delle tre principali criticità emerse dal rapporto della Banca d'Italia al quale prima si faceva riferimento.

Il trade off autostrade/ferrovie

La questione geopolitica dell'interdipendenza tra l'Italia e il resto del mondo è infine complicata dalla competizione logistica interna presente fra il trasporto su gomma e quello su rotaia, il primo come metodo principe per la movimentazione delle merci ma disinteressato alle migliorie sull'efficientamento gestionale del traffico - come vedremo - e il secondo molto arretrato sulla sfida dell'alta velocità, nonostante la trazione internazionale verso le ferrovie in virtù di un principio di sostenibilità ambientale. Entrambi i settori sono stati spesso "drogati" da cospicui investimenti pubblici sia verso gli operatori privati sia verso le aziende partecipate dello Stato, un fatto che ha reso estremamente complicato stilare una priorità delle opere da realizzare.

In questo difficile scenario, ancora una volta è stata l'Europa a contribuire positivamente all'uscita

dell'Italia dalla stagnazione ereditata dalla Legge Obiettivo, definendo la priorità degli interventi in base alla configurazione dei corridoi TEN-T in accordo con le delibere CIPE e i decreti ministeriali, senza tuttavia stabilire un criterio capace di disciplinare gli investimenti in autostrade e ferrovie.

L'Italia purtroppo eredita una situazione di predilezione per le infrastrutture autostradali, presenti nel Paese già a partire dagli anni Venti e finanziate attraverso l'istituto della concessione, non a caso Autostrade Per l'Italia (API), oggi azienda privata molto discussa sui giornali, ai tempi dell'IRI rappresentava una delle aziende di Stato più floride e redditizie.

In un settore come quello delle autostrade, che può essere visto come un "naturale monopolio" e in una configurazione nazionale di costruzione delle infrastrutture a debito attraverso titoli garantiti dallo Stato, la privatizzazione del gruppo API, a fine anni Novanta, ha posto il nuovo proprietario - Atlantia (Gruppo Benetton) - nelle condizioni di ammortizzare i debiti in tempi molto brevi e reinvestire la parte principale dei profitti dati dal flusso di cassa dei pedaggi nell'acquisizione di altre autostrade.

Questa situazione ha determinato una configurazione di extraprofitti di API sempre crescenti, non essendovi una competizione data dal settore ferroviario che è caratterizzato da una scarsa presenza di investimenti infrastrutturali da oltre 20 anni. Essendo però il canone della convenzione stipulata tra API e ANAS prodotto dalla regola del price gap, l'extraprofitto non viene regolamentato, rendendo ancora più complicato, da parte del decisore pubblico, garantire il principio di concorrenza in un settore che è già di per sé "naturale monopolio".

Per risolvere il trade off presente tra autostrade e ferrovie lo Stato dovrebbe, prima di tutto, ripristinare il principio europeo della competitività dei due settori: colmare le mancanze del ferroviario attraverso l'utilizzo di risorse che potrebbero magari provenire da una parte dell'extra profitto delle maggiori società autostradali.

Il costo dell'attesa e la vocazione europeista come soluzione

Il costo dell'attesa ha minato gli investimenti infrastrutturali con effetti negativi anche dal punto di vista geopolitico e portando l'Italia ad un "isolamento europeo" che potrebbe essere compensato dal potenziamento delle connessioni con il resto dell'Europa: in altre parole, nel rafforzamento del ruolo dell'Italia come testa di ponte dell'Unione Europea nel mondo.

La soluzione alla mancata innovazione infrastrutturale, che si lega alla salvaguardia dell'interesse italiano, non è da ricercare nella subalternità ai cinesi sottostando ai memorandum-tipo impressi dalla Via della Seta (BRI), ma nel rilancio della posizione geopolitica dell'Italia europea come punto di allaccio e crocevia con il Mediterraneo, l'Africa e la Cina.

In questa fase storica, l'interesse nazionale dell'Italia è quello di essere europea e, solo successivamente, relazionarsi con le potenze globali; partendo dal presupposto che Cina, Russia e Stati Uniti sono i maggiori competitor dell'Europa come soggetto globale essendo i primi destinatari dei benefici di una sua eventuale disgregazione.

L'Italia sta pagando ora il costo dell'attesa nel potenziamento delle connessioni con l'Europa avendo

perso il proprio ruolo di leader all'interno dell'Unione Europea. L'unico modo per riottenerlo è attuare una seria regolamentazione delle infrastrutture capace di massimizzare l'uso dei fondi europei da un lato e gli investimenti pubblici dall'altro.

[1] Processo di devolution attuato attraverso la Legge Costituzionale 3/2001, comunemente nota come Riforma del Titolo V, che ha definito le materie di potestà concorrente delle Regioni e quelle considerate potestà esclusiva dello Stato.

[2] Jason Hilgefort, Infrastructure as Foreign Policy, in «Domus», 1033, marzo 2019.

[3] Giovanni Astengo, Il costo dell'attesa, in «Urbanistica», 41, agosto 1964.

[4] Fasci geografici stabiliti dalla Commissione Europea che connettono persone e opere nel continente attraverso infrastrutture cofinanziate da fondi europei.

[5] Banca d'Italia, Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione. Banca d'Italia editore, Roma 2011.

[6] Ercole Incalza, Programmare e/è pianificare. Una lunga storia critica, Marsilio, Venezia 2016.