

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Cerasoli M. Effetti territoriali dei processi di
privatizzazione delle infrastrutture.
Il caso delle ferrovie dello Stato e il
progetto Alta Velocità.**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

EFFETTI TERRITORIALI DEI PROCESSI DI PRIVATIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE.

IL CASO DELLE FERROVIE DELLO STATO E IL PROGETTO ALTA VELOCITÀ.

Mario Cerasoli¹

Atelier: 3. Accessibilità e connettività

Parole chiave: **infrastrutture – privatizzazione – effetti territoriali**

Premessa. Privatizzazione e infrastrutture²

Fino ad oggi sono stati pubblicati diversi studi sugli effetti economici della privatizzazione delle infrastrutture. Tuttavia non è ancora stato affrontato in senso organico il tema degli effetti territoriali della privatizzazione delle infrastrutture.

Le direttive comunitarie in materia di liberalizzazione delle infrastrutture nascono tra la fine degli anni '80 e l'inizio dei '90 con il fine di rilanciare i diversi settori interessati e di regolare i diversi mercati nazionali, concentrando l'attenzione sugli aspetti della concorrenza e della integrazione. Ciò ha riguardato anche – e soprattutto – il settore ferroviario.

Questo processo di liberalizzazione/privatizzazione ha, tuttavia, generato e continua a generare effetti in termini di qualità ed efficienza dei servizi erogati e, ancor più, sullo sviluppo delle reti ferroviarie e sta determinando evidenti ricadute territoriali legate principalmente alle modifiche dei bacini di mobilità e alla conseguente distribuzione della popolazione e delle attività economiche, ricadute però che non sembrano essere state prese adeguatamente in considerazione a Brussels.

In Italia la privatizzazione del settore ferroviario, se da un lato ha rispettato scrupolosamente le direttive comunitarie in materia, dall'altro ancora oggi presenta aspetti di inefficienza legati al fatto che si sono trasformati gli assetti societari ma non gli aspetti della proprietà, restata in mano pubblica, minando di fatto la reale concorrenza.

In questo contesto si è venuto a collocare il progetto Alta Velocità, che ha portato ulteriori fattori di trasformazione degli assetti territoriali in termini di variazione dei confini dei sistemi regionali, delle aree di gravitazione metropolitana, dei contesti insediativi locali, e, conseguentemente, del modello di mobilità. Pur se molto recente, l'Alta Velocità rappresenta un caso di studio significativo, in quanto rappresentativo sia del processo di privatizzazione delle ferrovie che degli effetti territoriali legati alla realizzazione di una infrastruttura.

Il quadro che ne deriva è pertanto già oggi di per se sufficiente a evidenziare il divario che si è andato a formare tra "reti veloci" e "reti lente", tra territori e città "veloci" e territori e città "lente" e le trasformazioni in atto sui sistemi regionali, sulle aree di gravitazione metropolitana e sui contesti insediativi locali, così come definiti dalla ricerca Itaten (1996).

¹ Ricercatore e docente di Urbanistica, Dipartimento di Studi Urbani, Università Roma Tre.

E-mail: m.cerasoli@uniroma3.it.

² Su questo complesso tema, nell'ambito del DipSU - Dipartimento di Studi Urbani dell'Università Roma Tre, si sta conducendo una ricerca dal titolo "Ricadute territoriali dei processi di privatizzazione delle infrastrutture", coordinata dall'Autore. L'obiettivo della ricerca è definire una visione strategica sui vantaggi e gli svantaggi, desiderati e indesiderati, che l'attuazione delle direttive dell'UE sulla privatizzazione delle hanno avuto e stanno ancora avendo sul territorio, partendo dal presupposto, culturale e disciplinare, che le infrastrutture hanno un ruolo chiave della trasformazione degli assetti del territorio, inteso come un fenomeno complesso che combina aspetti sociali, economici ed ambientali in relazione continua e reciproca e che costituisce lo scenario della nostra vita. Uno dei risultati attesi per questo lavoro sarà l'identificazione dei possibili correttivi ai meccanismi delle privatizzazioni, sia in termini di attuazione delle direttive della UE che in termini di revisione delle competenze in termini di infrastrutture.

1. La privatizzazione nel settore ferroviario: l'attuazione della direttiva comunitaria 91/440/CEE.

Sulla scia di altri analoghi provvedimenti in settori differenti, l'Unione Europea avvia il processo di liberalizzazione dei singoli mercati ferroviari nazionali con la Direttiva 91/440/CEE del 29 luglio 1991, con l'obiettivo di formare un unico grande mercato ferroviario europeo, le "ferrovie comunitarie" e risollevare le sorti del comparto sotto il profilo economico sociale³.

Il processo di liberalizzazione, che necessita di tre fasi di revisione e approfondimento della direttiva 91/440/CEE (i cosiddetti tre "pacchetti ferroviari" del 2000, 2004 e 2007), porta ad una completa apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali passeggeri⁴ – seppur con alcune limitazioni che ogni Stato membro può adottare.

L'Italia, attraverso il Dlgs 8 luglio 2003 n.188⁵, rispetta pienamente i principi generali fissati a livello comunitario, andando addirittura oltre.

In termini di apertura del mercato ferroviario, la normativa italiana riconosce alle imprese ferroviarie, sia associate che non, sia italiane che di un altro paese dell'UE, il diritto di accesso e transito sulla rete nazionale per l'espletamento dei servizi di trasporto internazionale passeggeri e dei servizi di trasporto internazionale e nazionale merci (combinato e tradizionale). In sostanza, ogni impresa ferroviaria europea può accedere alla rete ferroviaria italiana per svolgere qualsiasi tipologia di traffico⁶.

La normativa italiana, inoltre, estende l'insieme dei soggetti abilitati a richiedere tracce-orario⁷ oltre che alle imprese ferroviarie nazionali e alle associazioni internazionali di imprese, anche a persone fisiche o giuridiche che abbiano un "interesse di pubblico servizio" o commerciale e alle Regioni, nei limiti dello svolgimento del trasporto su base regionale.

Come conseguenza diretta, a maggio del 2010⁸ risultano in possesso di licenza all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria⁹ 49 imprese ferroviarie, di cui 21 autorizzate allo svolgimento dei servizi passeggeri e merci, 19 al solo servizio passeggeri e 9 al solo servizio merci.

Un – apparente – successo della liberalizzazione. Ma a fronte di tali dati vanno fatte alcune precisazioni.

Il mercato ferroviario italiano oggi si caratterizza per:

- la presenza di una impresa, Trenitalia S.p.A., posseduta interamente da Ferrovie dello Stato S.p.A., società di capitale totalmente statale –*holding* del Gruppo a cui però appartiene anche RFI – Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., società cui è stata affidata la gestione della rete ferroviaria nazionale – che risulta essere prevalente su tutte le altre 48 imprese, avendo una quota di mercato pari al 95% nel settore passeggeri e al 92% in quello merci;
- la presenza di una pluralità di imprese regionali – di proprietà dei rispettivi enti locali e quindi pubbliche – che svolgono servizio passeggeri in forza di contratti di servizio con le Regioni;

³ Non va ignorato il fatto che tra gli obiettivi di tale direttiva vi è anche la sostenibilità ambientale, perseguita attraverso la riduzione della mobilità su gomma in favore di quella su ferro.

⁴ Servizio nel quale il treno attraversa almeno una frontiera di uno Stato membro e la cui finalità principale è trasportare passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi.

⁵ Il Dlgs 188/2003 è un testo unico nel quale confluiscono anche gran parte delle disposizioni contenute nel DPR n. 277/1998 (di attuazione della Direttiva 91/440/CEE) e nel DPR n. 146/1999 (di attuazione delle Direttive 95/18/CE e 95/19/CE e definisce le regole per l'utilizzo e la gestione dell'infrastruttura ferroviaria, stabilisce i principi e le procedure da applicare nella determinazione e nell'imposizione del "pedaggio" (canone corrisposto al Gestore dell'Infrastruttura per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale), disciplina l'attività di trasporto per ferrovia ed i criteri per il rilascio, la proroga e la modifica delle licenze e fissa i principi e le procedure da seguire nella ripartizione della capacità d'infrastruttura.

⁶ Una impresa ferroviaria può infatti utilizzare la rete ferroviaria nazionale (gestita da Rete Ferroviaria Italiana) se è in possesso della licenza, rilasciata dal Ministero dei trasporti, "che legittima l'espletamento di servizi internazionali di trasporto di merci o di persone per ferrovia", del certificato di sicurezza (rilasciato dal gestore della rete) e a seguito della stipula del contratto di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria sempre con il gestore con l'assegnazione delle tracce-orario.

⁷ Per traccia orario si intende la frazione di capacità dell'infrastruttura ferroviaria necessaria a far viaggiare un convoglio fra due località in un determinato periodo temporale.

⁸ Fonte: RFI – Rete Ferroviaria Italiana.

⁹ Le licenze sono state rilasciate dal gestore nazionale, RFI – Rete Ferroviaria Italiana, a partire dal 2000.

- una serie di altre imprese, sia nazionali che appartenenti ad altri Stati membri dell'UE, che svolgono prevalentemente servizio merci¹⁰.

Di fatto, salta agli occhi la mancanza di una reale liberalizzazione del mercato ferroviario in Italia dovuta alla presenza ingombrante del Gruppo Ferrovie dello Stato¹¹, nato dalla privatizzazione dell'azienda statale Ferrovie dello Stato¹².

La separazione fra il gestore di rete e il principale operatore ferroviario è quindi di fatto solo formale, a causa dell'assetto del Gruppo Ferrovie dello Stato che nasconde una situazione di monopolio di fatto dello Stato. Sulla carta è possibile competere, tanto che alcuni operatori merci alternativi a Trenitalia stanno aumentando lentamente le loro quote di mercato e alcuni operatori nel settore passeggeri stanno entrando nel mercato, tra i quali NTV "Nuovo Trasporto Viaggiatori"¹³, che aggredisce il mercato passeggeri sulle linee ad alta Velocità, servite attualmente in esclusiva da Trenitalia.

Ma la mancata separazione tra Trenitalia e Rete Ferroviaria Italiana, che determina un conflitto di interessi, potrà in futuro garantire la efficace distribuzione delle tracce-orario in termini di reale concorrenza?

2. Il progetto AV: territori veloci e territori lenti.

La storia dell'Alta Velocità ferroviaria in Italia nasce con la "Direttissima" Roma-Firenze (254 km), realizzata tra il 1970 e il 1991, che però resta per molti anni l'unico tratto ad alta velocità della rete ferroviaria italiana¹⁴, in un periodo di forti tensioni economiche e sociali¹⁵.

Si riprende a parlare di Alta Velocità nel 1984, quando per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture per il Treno ad Alta Velocità le Ferrovie dello Stato, allora ancora azienda pubblica, costituirono una società apposita, la Italferr Sis Tav SpA che avviò rapidamente il progetto dell'intera opera la cui realizzazione parte nel 1991.

La nuova infrastruttura di trasporto andava a percorrere lo stesso tracciato dell'Autostrada del Sole, duplicando la stessa "forcella" Torino-Milano-Bologna-Firenza-Roma-Napoli e raddoppiando l'offerta di mobilità tra

¹⁰ Completa il quadro un nuovo soggetto, la "Nuovo Trasporto Viaggiatori", che risulta il primo – e unico al momento – grande operatore privato che ha fatto richiesta di tracce-orario sulle tratte ad alta velocità della rete ferroviaria italiana e che comincerà a svolgere servizio passeggeri a partire dall'anno in corso.

¹¹ Compongono l'organigramma del Gruppo Ferrovie dello Stato:

- RFI - Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., gestore dell'infrastruttura ferroviaria (partecipata al 100%);
- Trenitalia S.p.A., società che gestisce il trasporto passeggeri e quello merci (partecipata al 100%);
- Italferr S.p.A., società di ingegneria ferroviaria che si occupa di progettazione e direzione lavori per opere ferroviarie (partecipata al 100%);
- Ferservizi S.p.A. – società di servizi del Gruppo (partecipata al 100%);
- FS Logistica – società che si occupa della logistica ferroviaria per il sistema merci (partecipata al 100%);
- FS Sistemi Urbani – società di valorizzare urbana del patrimonio immobiliare del Gruppo non funzionale all'esercizio ferroviario (partecipata al 100%);
- Fercredit S.p.A. - società di servizi finanziari del Gruppo (partecipata al 100%);
- Grandi Stazioni S.p.A. - società che gestisce le 13 principali stazioni ferroviarie italiane (partecipata al 59,99% con il restante capitale privato);
- Centostazioni S.p.A. - società per la gestione e riqualificazione delle 103 stazioni ferroviarie di medie dimensioni (partecipata al 59,99% con il restante capitale privato);
- Sita Sogin s.r.l. - società che gestisce i servizi complementari per i viaggiatori (partecipata al 55%).

¹² L'azienda Ferrovie dello Stato è oggetto di un processo di privatizzazione che prende origine nel 1985, quando viene costituito il nuovo Ente "Ferrovie dello Stato" (istituito con la Legge n. 210 del 17 maggio 1985) che poi nel 1992 si trasforma nella holding Ferrovie dello Stato - Società di Trasporti e Servizi per azioni, interamente di proprietà del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

¹³ NTV è una società fondata nel 2008 da alcuni imprenditori italiani (Montezemolo, Della Valle, Punzo e Sciarone). L'entrata in servizio dei propri convogli è attualmente prevista per settembre 2011.

¹⁴ Paradossale il fatto che la Direttissima "Roma-Firenze", nata prima delle normative comunitarie sulle prestazioni delle linee ferroviarie ad alta velocità, oggi non è classificabile tale in quanto la velocità di esercizio è di 250 kmh e non di 300 kmh (motivo per il quale è in programma il suo adeguamento tecnico-prestazionale).

¹⁵ La prima grande crisi energetica arriva in Italia proprio all'inizio degli anni '70, scatenata ad ottobre del 1973 dall'inizio della Guerra del Kippur, e, tra le altre misure di contenimento dei consumi energetici (domeniche senza automobili, termine anticipato delle trasmissioni radiotelevisive, ecc.) porta la sospensione del programma di realizzazioni di nuove infrastrutture, sia autostradali che ferroviarie.

i maggiori centri urbani del Paese, già fortemente connessi, ma lasciando fuori la restante parte del territorio: la costa tirrenica, la costa adriatica e il Mezzogiorno a sud di Napoli¹⁶.

Per rispondere agli oppositori, il progetto Alta Velocità era stato pubblicizzato come finanziato nella sua quasi totalità da capitali privati, primo caso per un'opera pubblica. Ma questo non è accaduto e ad oggi il costo, più che raddoppiato, è stato integralmente sostenuto dallo Stato senza alcuna partecipazione di capitali privati¹⁷.

Tra il dicembre 2005 e il dicembre 2009, entra finalmente in servizio la Torino-Salerno, primo tratto della "rete" italiana ad alta velocità¹⁸ mentre sono ancora in realizzazione o in progettazione la Bologna-Venezia-Trieste, la Venezia-Milano e la Milano-Genova, oltre alla connessione Torino-Lione, oggetto di pesanti contestazioni in Val di Susa¹⁹.

Andando a studiare l'offerta attuale di trasporto passeggeri²⁰, risulta evidente che se è vero che con l'entrata in esercizio dei collegamenti AV tra le principali città italiane toccate dalla linea veloce i tempi di percorrenza si sono sensibilmente ridotti, mettendo le ferrovie per la prima volta in diretta concorrenza con il trasporto aereo, è altrettanto vero che la quantità e la qualità delle connessioni che si continuano a svolgere sulle linee tradizionali, sia principali che secondarie, è rimasta sostanzialmente inalterata se non peggiorata.

Il quadro dei collegamenti sulle linee ad alta velocità è ben spiegato dalla tabella seguente²¹:

| Linea | Tempi di percorrenza |
|----------------------------------|-----------------------------|
| Torino - Milano | 54' |
| Bologna - Firenze | 36' |
| Roma - Napoli | 1 ora 07' |
| Roma - Milano (no stop) | 2 ore 59' |
| Roma - Milano (con fermate) | 3 ore 30' |
| Milano - Roma - Napoli (no stop) | 4 ore 25' |

Per andare da Milano a Napoli il tempo di percorrenza minimo è di 4 ore e 25 minuti contro le 6 e 50 che erano necessarie prima dell'entrata in funzione della linea AV. Mentre i collegamenti effettuati oggi sulle linee "lente", dopo l'entrata in servizio dei treni ad alta velocità, sono sensibilmente più lenti²².

Perché?

Le motivazioni vanno ricercate in direzioni differenti.

La prima, con l'entrata in esercizio delle linee ad alta velocità, molte delle città medie – come i capoluoghi di provincia – continuano ad essere servite da treni di classe intermedia (Eurostar o Intercity) che utilizzano le linee tradizionali, ma con un incremento dei tempi di viaggio perché svolgono ora servizio passeggeri anche nelle città minori, già servite dal servizio ferroviario locale.

¹⁶ Sotto il profilo decisionale, il progetto Alta Velocità ferroviaria nasce in un momento storico in cui, se da una parte si è attuata quell'architettura istituzionale fissata dalla Costituzione del 1948 e le Regioni, cui allora competeva in via esclusiva la materia urbanistica, hanno cominciato ad operare dal 1972, dall'altra allo Stato restano le competenze sulle "linee di assetto del territorio nazionale" in assenza, però, di un quadro di riferimento territoriale legato alla spesa pubblica.

¹⁷ Il costo previsto di 15 miliardi di euro sarebbe stato coperto per il 60% da capitali privati e per il restante 40% da Ferrovie dello Stato. Nel 1998 la società TAV s.p.a., che sostituiva la precedente Italferr Sis Tav SpA, viene assorbita totalmente da Ferrovie dello Stato S.p.A., controllata interamente dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, tornando completamente in mano pubblica.

¹⁸ La particolarità dell'Alta Velocità italiana, rispetto alle soluzioni tecnologiche adottate da altri paesi europei, è quella di consentire l'utilizzo dell'infrastruttura sia da parte di convogli passeggeri sia per i convogli merci a lunga percorrenza, andando a incrementare l'offerta di trasporto e liberando la restante rete ferroviaria, disponibile per il miglioramento dei collegamenti interregionali e metropolitani – da cui deriva lo slogan "alta velocità/alta capacità". Tuttavia, è proprio questa la ricaduta che non sembra esserci stata.

¹⁹ La Torino-Lione dovrà essere il primo tratto ad unire la rete AV italiana a quella francese, nel quadro della realizzazione del Corridoio Trans-europeo V Lisbona-Milano-Kiev, previsto dall'Unione Europea nell'ambito del progetto della Rete transeuropea delle infrastrutture TEN.

²⁰ Fonte: Orario Nazionale Ufficiale di Trenitalia, 2010.

²¹ Fonte: Gruppo Ferrovie dello Stato.

²² Un treno Intercity che collega Milano a Napoli impiega oggi 8 ore e 54' contro le 6 ore e 50' necessari al treno "Rapido" nel 1991.

La seconda è strettamente legata alla prima: Trenitalia può applicare tariffe "commerciali" esclusivamente sui treni Intercity Plus, Eurostar Italia e Alta Velocità ("Frecciarossa", "Frecciargento" e "Freccia Bianca") che percorrono linee "redditizie"²³.

Questo è il nodo che lega sotto il profilo delle ricadute territoriali la vicenda Alta Velocità alla liberalizzazione delle ferrovie è che questa, di fatto, non ha interessato tutta la rete ferroviaria italiana ma esclusivamente le tratte a maggior redditività e nella fattispecie solamente quelle ad alta velocità.

Ne risultano tre o forse più livelli di infrastrutture ferroviarie:

- le linee ad Alta Velocità (poco più di 1.000 km);
- le linee fondamentali;
- le linee complementari, che però a loro volta si differenziano per principali e secondarie.

Le linee fondamentali sono ancora oggi percorse da treni di livello superiore (che siano Eurostar o Intercity), mantengono livelli prestazionali più che accettabili (si tratta spesso di linee che hanno velocità di servizio comprese tra 140 e 200 km/h) e garantiscono il collegamento tra le principali città italiane. Sono linee di questo tipo, per esempio, la Milano-Bologna o la Roma-Napoli tradizionali, sulle quali Trenitalia svolge spesso servizio passeggeri con treni, anche di classe e tariffe superiori (Eurostar), che però effettuano numerose fermate, in alcuni casi andandosi a sovrapporre a servizi del trasporto locale – e rendendo di fatto indispensabile servirsi delle linee ad alta velocità per gli spostamenti a lungo raggio.

Le linee complementari sono sia quelle connessioni strategiche seppur poco utilizzate come per esempio la Roma-Pescara o la Bari-Taranto, linee che garantiscono livelli prestazionali non sempre adeguati alla domanda, con velocità di esercizio ridotte e poco concorrenziali con altre modalità di trasporto. Sia quelle di interesse locale, tracciati ormai "antichi", mai valorizzati, che continuano a servire aree periferiche con convogli totalmente finanziati dai rispettivi enti locali. In assenza di grandi risorse e di progetti di rilancio efficaci, queste ultime sono sicuramente destinate alla soppressione.

3. Quali le ricadute territoriali?

Si possono fare dunque una serie di considerazioni e muovere alcune ipotesi in relazione a quelle che possono essere le ricadute territoriali del processo di privatizzazione del settore ferroviario in Italia.

In primo luogo, con la privatizzazione e la liberalizzazione del mercato ferroviario quello che si evidenzia immediatamente è la netta separazione tra linee ad alta redditività e linee a bassa redditività.

Le prime, quelle ad alta redditività, sono quelle linee che per frequentazione e importanza, risultano essere di fondamentale importanza e costituiscono l'asse portante delle connessioni ferroviarie, per offerta – e richiesta – di spostamenti²⁴.

Le seconde, quelle a bassa redditività, svolgono – e hanno sempre svolto – un ruolo di "presidio territoriale", un servizio "sociale", e connettono ambiti territoriali scarsamente abitati e spesso impervi²⁵, collegando città che complessivamente non superano i 150 mila abitanti, tanti quanto un quartiere di Milano o di Roma.

Con la liberalizzazione e l'immissione sul mercato di linee così diverse per caratteristiche e "appetibilità", le seconde sono destinate a essere trascurate: non è verosimile che un vettore in regime di concorrenza si impegni finanziariamente per svolgere un servizio passeggeri in una zona in cui i passeggeri sono pochi.

La prima conseguenza territoriale ipotizzabile è l'accentuarsi del fenomeno di abbandono dei relativi territori (in quanto a popolazione residente e attività insediate) e quindi degli squilibri territoriali. Il fenomeno è tanto più grave se si tiene conto che, se uno degli obiettivi delle politiche comunitarie in materia di trasporto ferro-

²³ Al contrario, i treni del cosiddetto "servizio universale", convogli "inderogabili" per i quali i ricavi non coprono i costi di servizio e per la cui effettuazione deve intervenire l'istituzione pubblica (che sia lo Stato o le Regioni), sulla base di specifici contratti di servizio che Stato o singole Regioni stipulano con Trenitalia (per esempio, il trasporto nelle aree metropolitane).

²⁴ Si tratta per esempio delle direttrici Torino-Milano-Venezia e, soprattutto, la Milano-Bologna-Firenze-Roma-Napoli, oltre alle linee ad Alta Velocità.

²⁵ Per esempio, le linee appenniniche, come la trasversale Roma-Sulmona-Pescara, o la longitudinale Terni-L'Aquila-Sulmona-Carpinone-Isernia.

viario è sempre stato quello dell'integrazione anche funzionale²⁶, la rete ferroviaria italiana al momento dell'avvio del processo di liberalizzazione non era di certo una rete "integrata" e ancora oggi la rete non ha lo stesso livello di evoluzione tecnologica²⁷, con evidenti ricadute sulla libera circolazione dei convogli.

Diversi studi di settore hanno evidenziato come si determinino mutazioni dei comportamenti di mobilità legati alle variazioni dell'efficienza dell'infrastruttura ferroviaria: se questa migliora, attrae passeggeri che la preferiscono per rapidità e costi mentre se questa peggiora, perde passeggeri, costretti ad altre modalità di trasporto collettivo o individuale.

Ciò va ad influenzare la distanza di spostamento accettabile di ogni singolo individuo che, a sua volta, va a produrre effetti sulla distribuzione insediativa e del mercato del lavoro.

Negli ultimi 15 anni nelle grandi aree urbane italiane servite da linee ferroviarie fondamentali e ora dalle linee ad Alta Velocità si sono registrate trasformazioni non tanto in termini di incremento delle popolazione insediata nell'area urbana/metropolitana ma come variazione dei confini dell'area stessa, con l'inglobamento di nuovi territori la cui crescita demografica registra un incremento sensibile, di molte volte superiore a quello dei comuni capoluogo, e l'esclusione di altri, con una perdita di popolazione altrettanto sensibile.

Con l'Alta Velocità, inoltre, quello che si viene a determinare è la formazione di un "corridoio" infrastrutturale dotato di una "fascia" variabile di ricaduta degli effetti prodotti, più ampia in corrispondenza delle città/aree urbane/aree metropolitane principali dove sono localizzate le stazioni, più stretta laddove il bacino di mobilità attratta e l'area di pressione insediativa vanno a diminuire o scomparire.

Se si sovrappone la fascia dell'Alta Velocità alla carta delle infrastrutture di Italia – la sola rete RFI – si evidenzia come siano tagliate fuori vaste porzioni del territorio nazionale, non messo in rete con la direttrice ad Alta Velocità. In questi territori sono registrate perdite demografiche costanti.

Osservando le sole variazioni demografiche tra il 1991, all'inizio del processo di liberalizzazione ferroviaria, e il 2007, ad Alta Velocità appena entrata in esercizio, emergono infatti alcune dinamiche molto interessanti.

Sono stati messi a confronti i dati di popolazione delle città toccate dalla linea ad alta velocità (Milano, Bologna, Firenze, Roma e Napoli) con quelle delle relative province e quelli di alcune città significative, capoluogo di provincia, lungo la stessa fascia territoriale, servite dalle linee tradizionali fondamentali (Parma, Prato, Arezzo e Latina), per studiare le variazioni all'interno di questa "fascia" Alta Velocità, i cosiddetti "territori veloci". E a paragone si sono presi in considerazione i dati relativi a città e relative province esterne a questo sistema.

Un dato su tutti: l'Alta Velocità ferroviaria serve città che complessivamente contano 5.728.499 abitanti che diventano 12.169.720 se si considerano le relative province/aree metropolitane, rispettivamente il 9,7% e 20,6% dei 59.131.287 abitanti dell'intera nazione²⁸.

I dati dal 1991 al 2007 evidenziano come le città dove è presente oggi una stazione della linea ad Alta Velocità, le cosiddette "città veloci", hanno perso popolazione residente (mediamente del 5,0%) mentre i comuni delle rispettive province hanno complessivamente guadagnato abitanti (mediamente del 13,0%, con il dato significativo dei comuni intorno a Roma che hanno guadagnato il 28,5%). La causa va evidentemente ricercata nell'incremento della pressione insediativa sui centri capoluogo e la conseguente crescita dei valori immobiliari che, unitamente al miglioramento dell'accessibilità locale, hanno portato le persone a scegliere di abitare fuori il centro capoluogo lungo le principali linee di collegamento sia ferroviario che stradale.

²⁶ La Direttiva 440/1991/CE mira ad "una maggiore integrazione del settore comunitario dei trasporti è essenziale per il mercato interno" in quanto "le ferrovie rappresentano un elemento vitale di tale settore".

²⁷ Dei quasi 19.000 km di ferrovie italiane, attualmente 16.700 km sono gestiti da RFI-Rete Ferroviaria Italiana mentre circa 2.000 km, le ex ferrovie concesse, sono di proprietà regionale e vengono gestite da altre società pubbliche o partecipate, e utilizzano tecnologie spesso incompatibili con gli standard della rete RFI (per scartamento, armamento e tipo di alimentazione). La rete gestita da RFI è articolata in linee fondamentali, che coprono il 38% della rete e di cui fanno parte quelle ad alta velocità, da linee "complementari" e da linee "di snodo" – secondo le definizioni del gestore – che coprono il restante 62%; inoltre il 28,7% delle linee non è ancora oggi elettrificato e viene percorso da motrici a trazione diesel e il 55,0% è a binario unico. Non ultimo, le linee ad Alta Velocità utilizzano un voltaggio differente da quello di buona parte delle linee elettrificate, dovendo pertanto utilizzare convogli speciali multi tensione.

²⁸ La ricerca citata sta altresì raccogliendo dati sul tipo di utenza dell'AV e sul rapporto domanda/offerta di posti passeggeri sui treni AV di Trenitalia.



La fascia AV e la restante rete ferroviaria (Fonte: RFI, elaborazione dell'Autore).

Offre uno spunto di riflessione quanto invece accade nelle città capoluogo di provincia situate lungo la stessa fascia territoriale della linea Alta Velocità ma servite dalle linee tradizionali fondamentali (Parma, Prato, Arezzo e Latina). Nello stesso arco temporale (1991-2007) aumenta la popolazione residente sia nelle città che nei comuni della provincia (rispettivamente, in media, dell'8,1% e del 12,4%). Il dato probabilmente è sintomatico di una ricerca di uno stile di vita *slow* rispetto a quello delle grandi città metropolitane ma in contesti territoriali dove i valori immobiliari sono ancora accessibili, la qualità dei servizi è molto elevata e

l'accessibilità è molto buona. Città dinamiche, che, pur non essendo interessate dalle linee ad alta velocità ma solo dalle linee "fondamentali" più frequentate (la direttrice Milano-Napoli) si possono considerare appartenenti a territori "veloci".

Quanto invece accade nelle restanti città, le città e i territori "lenti", è diametralmente differente.

In queste città, sotto il profilo demografico, si sono registrati tre comportamenti sensibilmente differenti nel caso si tratti di città e territori situati lungo reti principali (fondamentali) o complementari (minori).

Nel primo caso (p.es.: Cuneo, Mantova, Siena, Macerata, Lecce) si è registrata tra il 1991 e il 2007 una progressiva perdita di abitanti dalle città capoluogo a favore dei comuni della provincia. Si tratta infatti di aree inserite in contesti territoriali "vivaci", ben infrastrutturati, che riproducono in piccolo le dinamiche delle città dell'Alta Velocità.

Nel secondo caso (p.es.: Campobasso, Potenza, Crotone) le città capoluogo acquistano abitanti mentre li perdono i comuni della provincia, evidenziando una progressiva diminuzione dei livelli di connessione, garantiti solo nelle città principali, e quindi di convenienza all'insediamento. Da notare come si tratti esclusivamente di città del Sud.

L'ultimo caso (p.es.: Trieste²⁹, Taranto e Cosenza) raggruppa i "territori lenti" per eccellenza, quelli dove sia le città capoluogo che i comuni della provincia hanno perso residenti nel periodo osservato. Città che sono continuate a rimanere escluse da dinamiche infrastrutturali e socioeconomiche per le quali l'esclusione da programmi di riqualificazione o potenziamento delle infrastrutture ferroviarie è causa-effetto dei processi in atto.

Questi dati non sono evidentemente sufficienti a giustificare i "comportamenti" delle popolazioni in diretta conseguenza delle variabili infrastrutturali ferroviarie, in quanto parte di dinamiche più complesse. Tuttavia, la citata ricerca condotta nel Dipartimento di Studi Urbani di Roma Tre sta analizzando anche le ricadute socio-economiche della privatizzazione delle ferrovie, indagando in particolare a quali segmenti di popolazione sono rivolte le linee ad alta redditività e cosa comporta l'esclusione da tali modalità di mobilità. Di conseguenza si stanno monitorando i sistemi locali del lavoro, interessati o meno dalle linee ad alta velocità, analizzando le mutazioni dimensionali, la struttura produttiva e i caratteri occupazionali, e i mercati locali degli immobili, sia residenziali che non, per verificare in che modo questi abbiano risentito delle trasformazioni dei livelli di mobilità legati alla presenza di linee "veloci" o "lente".

Da questo quadro sarà possibile disegnare una "mappa degli effetti territoriali" attribuibili – o meno – alla privatizzazione delle ferrovie e alla realizzazione delle linee ad Alta Velocità.

4. **Margini di correzione?**

Concludendo, le scelte operate a seguito della privatizzazione delle Ferrovie dello Stato hanno comportato l'accentuazione del divario funzionale e prestazionale all'interno della rete ferroviaria e tra questa e le nuove linee ad Alta Velocità, determinando una serie di effetti sul territorio, primo fra tutti l'accentuazione di squilibri territoriali.

Ma si può affermare che tutto ciò sia una causa del processo di privatizzazione/liberalizzazione in senso assoluto o si possono identificare alcune criticità nella formula adottata in Italia?

Gli effetti territoriali negativi sono riconducibili prevalentemente ad alcune scelte attuative operate negli anni dai governi italiani e non alla inefficacia o erroneità della normativa comunitaria di riferimento.

Sotto il profilo gestionale, la mancata separazione tra il gestore dell'infrastruttura (RFI – Rete Ferroviaria Italiana) e l'operatore ferroviario che di fatto detiene il monopolio del traffico passeggeri (Trenitalia), appartenenti allo stesso gruppo societario (Ferrovie dello Stato), non ha consentito l'effettiva liberalizzazione del mercato ferroviario³⁰. Al punto che praticamente fino ad oggi non c'è stato nessun grande operatore ferro-

²⁹ La presenza di Trieste non deve essere considerata una anomalia ma una diretta conseguenza del ruolo di sostanziale isolamento che la città di frontiera ha avuto fino ad oggi.

³⁰ Va ricordato, inoltre, che al momento dello smembramento dell'azienda ferroviaria di Stato, se da una parte è stata attribuita a RFI l'intera dotazione infrastrutturale – ad eccezione delle aree non più utilizzate per il servizio ferroviario –, dall'altra è stato attribuito a

viario che ha presentato domanda di rilascio di licenza a svolgere il servizio passeggeri sulle linee ordinarie della rete RFI. Mentre per le sole linee ad alta velocità – ad alta redditività –, è stata già rilasciata una licenza ad un grande operatore (NTV) che avvierà l'esercizio da settembre 2011, entrando in diretta concorrenza con Trenitalia.

Sotto il profilo della erogazione di servizi essenziali quali il trasporto ferroviario di garanzia³¹ tra le regioni italiane e il trasporto pubblico locale, questi sono stati assoggettati a "contratti di servizio" tra Trenitalia – al momento unico operatore nazionale – e lo Stato e le singole Regioni, a cui compete l'onere finanziario per l'esercizio dei collegamenti in termini di acquisto di tracce-orario o addirittura di fornitura di convogli ferroviari specifici.

Di fronte alla mancata ristrutturazione della rete prima dell'avvio della liberalizzazione, molte Regioni hanno preferito investire risorse finanziarie per le proprie tratte ferroviarie – ex ferrovie in concessione – o per altre modalità di trasporto (su gomma), fino a far decidere per la dismissione di alcune tratte minori.

Il paradosso è evidente.

Innanzitutto, le società ferroviarie principali, sia a livello statale che a livello regionale, sono pressoché tutte di proprietà pubblica³². Va poi notato, che il citato problema di integrazione tecnologica e funzionale tra le linee esistenti – oltre in molti casi alla obsolescenza delle infrastrutture - non garantisce di fatto l'accessibilità a operatori ferroviari diversi da quelli attuali, specie se si tratta di ferrovie regionali³³.

In ultimo, il regime tariffario, stabilito dallo Stato o dalle singole Regioni: per quanto riguarda le linee lente, non corrisponde ad una equivalente erogazione di servizi di trasporto. Discorso diametralmente opposto per le tratte "commerciali" (alta velocità), dove le tariffe sono libere: il servizio è decisamente superiore ma, in assenza ancora di una reale concorrenza, non sempre a livelli adeguati.

Cosa ne è del territorio, in tutta questa vicenda?

Dal Dopoguerra in Italia è mancata e manca ancora oggi una programmazione unitaria e condivisa delle politiche infrastrutturali. In questo quadro, la liberalizzazione del settore ferroviario, sollecitata dall'Unione Europea per meglio rispondere alla unificazione dei mercati economici, in Italia è risultata essere fino ad oggi una – ennesima – occasione mancata.

Il progetto Alta Velocità rappresenta sicuramente un miglioramento dei livelli di accessibilità per una importante fascia territoriale, ma non rappresenta forse l'intervento prioritario rispetto ad una ristrutturazione/valorizzazione integrale della rete ferroviaria nazionale, su cui finalmente si potrebbe aprire un mercato della concorrenza, a tutto vantaggio per gli utenti.

Le infrastrutture costituiscono l'armatura di un territorio: se non crescono equilibratamente e continuamente, il territorio si indebolisce.

Trenitalia l'intero parco veicoli di FS, ponendola in una posizione di vantaggio evidente rispetto a qualsiasi altro operatore ferroviario che avesse voluto avviare un servizio passeggeri o merci.

³¹ Si tratta di quei collegamenti fondamentali che devono essere garantiti per mantenere la reale connessione tra il nord e il sud della penisola e che costituiscono un servizio primario, da assicurare in qualsiasi condizione e a tutti i cittadini (p.es., i treni a lunghi percorsi dal settentrione diretti in Sicilia, Calabria, Puglia, ecc.).

³² Sono società di diritto privato ma di capitale interamente pubblico.

³³ Un operatore privato che, per esempio, volesse intraprendere un servizio interregionale tra Napoli e Pescara, recentemente abbandonato da Trenitalia e dalle Regioni interessate, dovrebbe affrontare le problematiche legate all'acquisto di convogli ferroviari a trazione mista elettrica e diesel, in quanto la linea non è completamente elettrificata, prevedendo di investire somme rilevanti per garantire livelli prestazionali adeguati e concorrenziali al trasporto su gomma in un contesto territoriale in cui la popolazione non è in numero tale da garantire profitti. Secondo poi, quali sarebbero le reali garanzie offerte dal Gestore della Rete RFI (del gruppo Ferrovie dello Stato cui appartiene Trenitalia) in relazione al fatto che il tratto Carpinone-Sulmona, dismesso da un anno sia realmente mantenuto in perfetta efficienza?

Riferimenti bibliografici

Ambrosiani G., Berta M. (a cura di), *Paesaggi a molte velocità*. Meltemi Editore. Roma, 2004.

AA.VV., *Alta velocità. Il sistema italiano*. In: «Parametro» n. 258-259, 2005.

Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C.(a cura di), *Le forme del territorio italiano*. Editori Laterza. Bari, 1996.

Clementi A. (a cura di), *Infrastrutture e progetti di territorio*. Palombi Ed.. Roma, 1999.

Dematteis G., Governa F. (a cura di), *Contesti locali e grandi infrastrutture*. Franco Angeli Ed. Milano, 2001.

Karrer F., Monardo B. (a cura di), *Territori e città in movimento*. Alinea ed., Firenze, 2000.

Nuvolati G., *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*. Ed. Il Mulino. Bologna, 2002.

Ponti M., *Una politica per i trasporti italiani*. Editori Laterza. Bari, 2007.

Pucci P., *La territorialità delle infrastrutture*. In: Giuntini A., Pavese C. (a cura di), *Reti, mobilità, trasporti*. Franco Angeli Ed. Milano, 2004.

Pucci P., *La mobilità nei territori della città contemporanea*. In: Lanzani A., Moroni S. (a cura di), *Città e azione pubblica*. Carocci Ed. Roma, 2007.

Webgrafia:

Gruppo Ferrovie dello Stato www.ferroviedellostato.it

Trenitalia www.trenitalia.it

NTV_Nuovo Trasporto Viaggiatori www.ntvspa.it

ISTAT www.istat.it

Agenzia del Territorio – Banca dati delle quotazioni immobiliari www.agenziaterritorio.it

CITTALIA www.cittalia.it

Siti di Comuni, Province e Regioni