



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5546-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: novembre 2012

POLITICHE FERROVIARIE, MODELLI DI MOBILITÀ E TERRITORIO

LE FERROVIE ITALIANE NELL'EPOCA DELLA *PSEUDO* LIBERALIZZAZIONE

Mario Cerasoli

con scritti di Valentina Allotti
Jorge Blanco
Marcial Echenique
Maddi Garmendia
Susana Kralich
Philippe Laconte
Philippe Menerault
Ilaria Panato
Paola Pucci

postfazione Paolo Avarello

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI STUDI URBANI
NUMERO 2

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI STUDI URBANI
NUMERO 2

POLITICHE FERROVIARIE, MODELLI DI MOBILITA' E TERRITORIO
LE FERROVIE ITALIANE NELL'EPOCA DELLA *PSEUDO* LIBERALIZZAZIONE

direttore responsabile

Paolo Avarello

traduzioni

Mario Cerasoli, Valentina Sportello

Dipartimento di Studi Urbani
Università degli Studi di Roma Tre
Via Madonna dei Monti, 40
00184 Roma
www.urbanisticatre.uniroma3.it

progetto grafico

Valentina Sportello

INDICE

6 **POLITICHE FERROVIARIE, MODELLI DI MOBILITA' E TERRITORIO. LE FERROVIE ITALIANE NELL'EPOCA DELLA PSEUDO LIBERALIZZAZIONE**

Mario Cerasoli

0. Premessa
1. Infrastrutture e territorio: evoluzione delle politiche infrastrutturali in Italia dal Dopoguerra ad oggi
2. Infrastrutture e liberalizzazioni: la trasformazione delle Ferrovie dello Stato
3. Il progetto AV: territori veloci e territori lenti
4. Liberalizzazioni: nuove pratiche di mobilità ?
5. Effetti territoriali
6. Conclusioni e scenari

*in***ITALIA**

38 **LE DIRETTIVE COMUNITARIE E LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI LIBERALIZZAZIONE FERROVIARIA**

Valentina Allotti

50 **MOBILITA' POSSIBILE: COME TRASPORTO E SPOSTAMENTO INCIDONO SULLA GIUSTIZIA SOCIALE. IL CASO DELLA TAV**

Ilaria Panato

68 **LIBERALIZZAZIONI NEL SETTORE FERROVIARIO ED EFFETTI SULLE POLITICHE DI TRASFORMAZIONE FONDIARIA. IL CASO DEGLI SCALI FERROVIARI A MILANO**

Paola Pucci

*in***EUROPA**

84 **POLITICA DE TRANSPORTES EN LA UE**

Marcial Echenique

88 **FERROCARRILES, ALTA VELOCIDAD Y TERRITORIO: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA**

Maddi Garmendia

102 **LE RÉSEAU TGV FRANÇAIS ET LES EFFETS TERRITORIAUX DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT INTERNATIONAL DE VOYAGEURS**

Philippe Menerault

*in***AMERICA LATINA**

126 **LA EXPERIENCIA ARGENTINA ACERCA DE LOS SERVICIOS FERROVIARIOS INTERURBANOS DE PASAJEROS Y DE CARGAS**

Susana Kralich

152 **POLITICA FERROVIARIA E IMPACTOS SOCIO-TERRITORIALES: EL CASO DE LA REGION METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

Jorge Blanco

POSTFAZIONE

166 **ROTAIE**

Paolo Avarello

**POLITICHE FERROVIARIE,
MODELLI DI MOBILITÀ E TERRITORIO.
LE FERROVIE ITALIANE NELL'EPOCA DELLA
PSEUDO LIBERALIZZAZIONE.**

Mario Cerasoli*
mario.cerasoli@uniroma3.it

* Dipartimento di Studi Urbani, Università Roma Tre.

Abstract

Up to now, various studies on the economic effects of liberalization of the infrastructures has been published, but the theme of the territorial effects of liberalization has not been addressed organically.

The EU directives on the liberalization of the railway markets were adopted at the beginning of the 90s with the objective of revitalizing this sector and regulate the various national markets, focusing on the aspects of competition and market integration.

However, the liberalization process has generated and continues to generate effects in terms of quality and efficiency of services provided and, more importantly, on the development of the networks, also causing territorial impacts mainly related to changes in the basins of mobility and the resulting distribution of the population and economic activities.

In Italy, still today the liberalization of the railway sector presents aspects of inefficiency due to the fact that although the corporate structure of the state railways has changed, aspects related to the separation of the network operators or the property, entirely in public hands in fact undermining the real competition, have not been addressed.

In this context it is inserted the High Speed Railway project, which has determined further factors of transformation of the territorial structures in terms of changes in the boundaries of the regional systems and the metropolitan gravitation areas, of the local settlement contexts and, consequently, of the mobility patterns.

The framework that emerges is already sufficient to highlight the gap between “fast networks” and “slow networks”, between territories and cities “fast” and territories and cities “slow” and the changes in act on regional and metropolitan areas of gravitation and on the context of local settlement.



Figura 1
Un convoglio ETR300 Settebello
(foto Fs-news)

Premessa

Fino ad oggi diversi studi hanno affrontato il tema degli effetti economici legati alla liberalizzazione delle infrastrutture ma non è ancora stato affrontato in senso organico il tema degli effetti territoriali della liberalizzazione delle infrastrutture.

All'interno di questo complesso tema, da alcuni anni nell'ambito del DipSU, il Dipartimento di Studi Urbani dell'Università Roma Tre, si sta portando avanti un filone di ricerca¹ sulla liberalizzazione nel settore delle ferrovie avviata dall'Unione Europea a partire dal 1994, indagando più nello specifico i relativi effetti territoriali, il come questa abbia sensibilmente modificato l'offerta di trasporto pubblico urbana/metropolitana e regionale e come ciò abbia inciso sulle pratiche di mobilità delle persone, andando di conseguenza a modificare anche gli assetti spaziali del territorio.

Le pratiche di mobilità, infatti, sono influenzate da condizionamenti culturali e sociali, dalle politiche urbanistiche e dei trasporti e dai continui incrementi del costo dei carburanti. L'analisi dei loro cambiamenti costituisce una importante chiave di lettura del processo di trasformazione del territorio inteso come scenario della nostra vita.

Questo volume, che raccoglie i primi risultati di questa ricerca insieme ad alcuni autorevoli contributi, raccolti in occasione di due giornate di studio² svoltesi a Roma e a Buenos Aires (Argen-

1 Oltre all'Autore, che ne ha coordinato le due tranches, partecipano alla ricerca: Ilaria Panato (DipSU), Valentina Allotti (Assonime); Sabrina De Filippis (economista, specializzata in politica ed economia dei trasporti). L'obiettivo generale del lavoro è definire una visione strategica sui vantaggi e gli svantaggi, desiderati e indesiderati, che l'attuazione delle direttive dell'UE sulla liberalizzazione/privatizzazione delle ferrovie 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.

2 La prima giornata si è svolta a Roma, il 24 novembre 2011 presso l'Aula Magna del Rettorato dell'Università Roma Tre, con la partecipazione di: Valentina Allotti (Assonime), Federica Polce (Ministero delle Infrastrutture e Trasporti), Sabrina De Filippis (Trenitalia), Ilaria Panato (DipSU Dipartimento di Studi Urbani, Università Roma Tre), Mario Cerasoli (DipSU Dipartimento di Studi Urbani, Università Roma Tre), Eleonora Pieralice (Isfort), Philippe Menerault (IAUL-Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de Lille), Maddi Garmendia (Università Politecnica di Ciudad Real), Susana Kralich (CONICET, Argentina), Jorge Blanco (Istituto de Geografia, Universidad de Buenos Aires), Paola Pucci (DiAP Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano), Giuseppe Arena (Arenaways), Paolo Avarello (DipSU Dipartimento di Studi Urbani, Università Roma Tre), Marcial Echenique (Department of Architecture, University of Cambridge), Pierre Laconte (Fondation pour l'Environnement Urbain), Gerardo Marletto (Dipartimento Economia, Impresa e Regolamentazione, Università di Sassari), Marco Ponti (Laboratorio di Politiche dei Trasporti, DiAP Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano). La seconda a Buenos Aires, il 4 maggio 2012, presso la Facultad de Filosofía y Letras della Universidad de Buenos Aires, con la partecipazione di: Andrea Gutiérrez (CONICET), Ilaria Panato (DipSU Dipartimento di Studi Urbani, Università Roma Tre), Isabel Raposo (Universidad Nacional de Rosario), Jorge Blanco (Istituto de Geografia, Universidad de Buenos Aires), Mariana Schweitzer (CONICET), Mario Cerasoli (DipSU Dipartimento di Studi Urbani, Università Roma Tre), Paola Pucci (DiAP Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano), Susana Kralich (CONICET), Valentina Allotti (Assonime).

tina), vuole avere l'intento di avviare una riflessione sulle relazioni, bidirezionali e cicliche, tra l'attuazione del processo di liberalizzazione delle infrastrutture, in particolare delle ferrovie, e le trasformazioni delle pratiche di mobilità e, di conseguenza, dei modelli urbani e territoriali.

1. Infrastrutture e territorio: evoluzione delle politiche infrastrutturali in Italia dal Dopoguerra ad oggi

La liberalizzazione delle ferrovie è parte di un quadro storico-politico che abbraccia un periodo di almeno sessant'anni, a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, con la nascita dello stato repubblicano. In pochi decenni, tra politiche territoriali e politiche infrastrutturali si è prodotto un significativo scollamento. Ciò può essere facilmente ricondotto al fatto che le infrastrutture che hanno la maggior rilevanza in termini di effetti territoriali sono realizzate e gestite da istituzioni differenti da quelle che hanno competenza in materia di pianificazione territoriale e urbana (Regioni, Provincia, Comuni). Tale ordinamento delle competenze ha già mostrato segni di inefficacia, portando alla separazione di fatto tra la rete delle infrastrutture e i contesti insediativi che esse stesse attraversano. Dal Secondo Dopoguerra, di fatto, non si può affermare che la pianificazione urbanistica sia stata la principale preoccupazione dei governi nazionali, impegnati, nell'arco di molti decenni da allora, a far fronte a diverse "emergenze" (la ricostruzione postbellica, il "boom" economico, l'emergenza casa, l'abusivismo edilizio, il progetto Alta Velocità ferroviaria, alcuni grandi eventi sportivi di importanza mondiale e, infine, alcuni "Giubilei" religiosi). Per far fronte a queste "emergenze", durante i primi venti anni della neonata Repubblica italiana non ci si è preoccupati di attuare la ricca architettura istituzionale che era stata approvata con la Costituzione del 1948: uno Stato "regista", le Regioni "attrici" della gestione ordinaria del Paese, le Province di supporto alle Regioni, come organi di decentramento amministrativo, e i Comuni "pedoni" di una struttura delle istituzioni pubbliche che, allora forse timidamente, credeva nella "comunità locale" come nucleo fondativo della Nazione. Ma le Regioni cominciano ad operare solamente all'inizio degli anni Settanta, quando l'Italia già era stata "fatta". Lo stato comincia solo in questo momento a svolgere il suo ruolo di "regista" e le regioni cominciano a funzionare, con molte difficoltà e lentezza³.

Nel Paese già esisteva una (piccola) rete di autostrade, la prima linea ferroviaria ad Alta Velocità (Roma-Firenze), alcune gigantesche quanto inutili concentrazioni industriali – della cui inutilità e pericolosità ci si sta rendendo conto proprio in questo periodo. Ma, nello stesso tempo, le reti "tradizionali" (strade e ferrovie "ordinarie") andavano inesorabilmente verso il declino, conseguenza della radicale riduzione delle risorse finanziarie, che erano

³ Le Regioni cominciano a funzionare solo a seguito della emanazione di due pacchetti di Decreti del Presidente della Repubblica, del 1972 e del 1977, che trasferiscono le materie e le competenze che erano state ad esse attribuite dalla Costituzione nel 1948.

state utilizzare per la realizzazione delle “grandi opere” e per la gestione delle diverse “emergenze”.

MOBILITA'	ALTRE RETI
STRADE:	TELECOMUNICAZIONI:
Ministero delle Infrastrutture e Trasporti	Ministero delle Comunicazioni
Anas	Telecom Italia
Società concessionarie di autostrade	Gestori della telefonia fissa e radiomobile
Amministrazioni locali	
FERROVIE	ENERGIA ELETTRICA
Ministero delle Infrastrutture e Trasporti	Gestore Nazionale dell'Energia
Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A.	Terna (Enel)
Aziende di Enti Locali, Gestioni Governative, Società private	Aziende di Enti Locali
AEROPORTI	GAS
Ministero delle Infrastrutture e Trasporti	ENI - Italgas
Società aeroportuali	Aziende di Enti Locali
PORTI	SISTEMA IDRICO INTEGRATO
Ministero delle Infrastrutture e Trasporti	Regioni
Regioni	Aziende di Enti Locali
Autorità portuali	Consorzi
	Società concessionarie
	OLEODOTTI
	Ministero dell'industria
	Eni
	Agenzie nazionali

Tabella 1

Soggetti programmatori e attuatori delle infrastrutture a rete

La prima grande crisi energetica arriva proprio in questi anni. Nell'ottobre del 1973, l'inizio della Guerra dello Yom Kippur tra Israele ed Egitto portò l'Italia a sospendere il programma di costruzione di nuove infrastrutture. Quello che era fatto, era fatto.

Il processo di liberalizzazione avviato dall'UE, all'inizio degli Anni Novanta, si va ad inserire in un contesto politico ed economico che continua ad essere fortemente distaccato dal territorio e che riesce a produrre ugualmente un progetto ferroviario dell'Alta Velocità che si

presenta quasi come una decisione centralista dello Stato, spesso contestata, e non come conseguenza di un accordo tra Stato, Regioni e istituzioni locali. Replicando quanto già successo con la realizzazione dell'autostrada del Sole all'inizio degli anni Sessanta, in pieno "boom" economico, e accentuando quegli squilibri territoriali che, almeno negli intenti, si voleva ridurre o eliminare.

2. Infrastrutture e liberalizzazioni: la trasformazione delle Ferrovie dello Stato

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 integrazione⁴. Ciò ha riguardato anche – e soprattutto – il settore ferroviario.

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)⁵, porta ad una completa apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali passeggeri⁶ – seppur con alcune limitazioni che ogni Stato membro può adottare⁷.

Tuttavia, questo processo ha 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 redistribuzione della popolazione e delle attività economiche, ricadute però che non sembrano essere state prese adeguatamente in considerazione a Brussels. Non va sottovalutato, inoltre, che la Commissione Europea ha già da tempo avviato procedure di infrazione contro ben 25 dei 27 stati membri della UE per la mancata o incorretta attuazione delle direttive in materia di liberalizzazione dei mercati ferroviari⁸, per dodici dei quali si è attualmente alla Corte di Giustizia de L'Aia. Fatto che ha portato la Direzione "Move" della Commissione Europea a presentare una proposta di direttiva di recast

⁴ 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.

⁵ Del "primo pacchetto ferroviario" (cd. pacchetto infrastruttura) fanno parte le Direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE e 2001/16/CE; del "secondo pacchetto ferroviario" fanno parte le Direttive 2004/49/CE (direttiva sulla sicurezza delle ferrovie), 2004/50/CE (direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo), 2004/51/CE (direttiva relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie) ed il Regolamento CE 881/2004 (Regolamento sull'Agenzia Ferroviaria Europea); del "terzo pacchetto ferroviario" fanno parte le Direttive 2007/58/CE e 2007/59/CE, nonché i Regolamenti 2007/1370/CE¹¹, 2007/1371/CE e 2007/1372/CE.

⁶ 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.

⁷ L'Italia recepisce le Direttive comunitarie mediante il Dlgs 8 luglio 2003 n. 188, "Attuazione delle direttive" 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria", che si caratterizza per essere uno dei più aperti alla concorrenza internazionale.

⁸ I due stati "virtuosi" sono Cipro e Malta, che però non possiedono rete ferroviaria.



Figura 2
Rete RFI in esercizio
(Fonte Trenitalia)

nel settembre 2010 con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla concorrenza ancora esistenti e avviare all'assenza di un'appropriata supervisione regolamentare.

In Italia l'attuazione delle direttive comunitarie ha comportato in primo luogo la trasformazione dell'azienda di Stato "Ferrovie dello Stato", già oggetto di un processo di riforma a partire dal 1985, quando viene costituito il nuovo Ente "Ferrovie dello Stato" (istituito con la Legge n. 210 del 17 maggio 1985). Nel 1992 viene trasformata in "Ferrovie dello Stato - Società di Trasporti e Servizi per azioni", interamente di proprietà del Ministero dell'Economia e Finanze e sotto il controllo operativo del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, che ha segnato l'avvio del – lungo – processo di trasformazione che ha portato, con la divisionalizzazione operata tra il 2000 e il 2001, alla struttura attuale, che vede la Holding "Ferrovie dello Stato" composto dalle seguenti società:

- 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%).

Parallelamente, effetto – apparente – dell'attuazione delle direttive comunitarie e del Dlgs 1885/2003, già a maggio del 2010⁹ risultano in possesso di licenza all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria ¹⁰ 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

⁹ Fonte: RFI – Rete Ferroviaria Italiana. L'elenco è attualmente in fase di aggiornamento presso il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

¹⁰ Le licenze sono state rilasciate dal gestore nazionale, RFI – Rete Ferroviaria Italiana, a partire dal 2000.

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;

- 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;
- di una serie di altre imprese, sia nazionali che appartenenti ad altri Stati membri dell’UE, che svolgono prevalentemente servizio merci ¹¹.

Di fatto, salta agli occhi la mancanza di una reale liberalizzazione del mercato ferroviario in Italia dovuta alla presenza ingombrante del Gruppo Ferrovie dello Stato.

La separazione, prescritta dalle direttive comunitarie, fra RFI Rete ferroviaria Italiana, il gestore di rete, e Trenitalia, principale operatore ferroviario, è quindi di fatto solo formale, a causa dell’assetto del Gruppo Ferrovie dello Stato che cela il monopolio di fatto dello Stato, cui però compete anche la regolamentazione del settore in termini di rilascio delle licenze di esercizio¹² e delle relative certificazioni di sicurezza. Sulla carta è possibile competere, tanto che alcuni operatori merci alternativi a Trenitalia stanno aumentando lentamente le loro quote di mercato e alcuni *competitor* nel settore passeggeri sono entrati sul mercato. Ma la difficile vicenda di NTV – Nuovo Trasporto Passeggeri, che si è vista a lungo ostacolare con cavilli burocratici prima di poter accedere ai servizi ad alta velocità, e quella ancor più rocambolesca di Arenaways, la piccola società piemontese che ha offerto un servizio interre-

11 Completa il quadro un nuovo soggetto, la “Nuovo Trasporto Viaggiatori”, che risulta il primo – e unico al momento – grande operatore privato che da pochi mesi sta operando sulle tratte ad alta velocità di RFI.

12 La licenza di esercizio è l’autorizzazione, rilasciata da un apposito organismo di uno Stato membro dell’UE, a un’impresa cui è riconosciuta la qualità di impresa ferroviaria e che con la quale può svolgere servizi ferroviari di trasporto passeggeri o merci. Nel caso dell’Italia, è il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

13 Dopo la richiesta di concessione di tracce-orario, presentata da Arenaways a fine 2010, l’Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha espresso parere negativo al servizio proposto dalla impresa piemontese, sostenendo che quello che la società avrebbe voluto espletare tra Milano e Torino era più simile ad un servizio regionale piuttosto che ad uno InterCity. Secondo l’URSF, infatti, il servizio di Arenaways, prevedendo fermate intermedie tra i due capoluoghi di regione, avrebbe “compromesso l’equilibrio economico del contratto di servizio” stipulato con Trenitalia. Per questo motivo, Arenaways ha dovuto necessariamente rielaborare l’offerta eliminando le fermate intermedie fra i due capoluoghi ed utilizzando solo uno dei due tracciati proposti, quello passante per Novara. Nonostante questo, la categoria di servizio assegnata alle corse Arenaways da Rete Ferroviaria Italiana (RFI) è stata quella di treno regionale. Tale vicenda ha portato al fallimento della società – oggi rinata con una nuova compagine societaria. Tuttavia, Il 9 agosto 2012, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ha multato Trenitalia e RFI per “abuso di posizione dominante” in quanto hanno ritardato l’assegnazione delle tracce-orario ad Arenaways – oltre diciotto mesi dopo la richiesta iniziale – e per aver fornito informazioni errate all’URSF tali da far indurre l’ufficio a non autorizzare le fermate intermedie per il servizio intercity Torino – Milano.

gionale tra Torino e Milano, con interessanti opzioni di viaggio, che si è vista ostacolare fortemente proprio per la concorrenza ai servizi regionali di Trenitalia¹³, sono la dimostrazione dell'imperfezione del sistema italiano. Inoltre, alla mancata reale separazione tra Trenitalia e Rete Ferroviaria Italiana, che determina un evidente conflitto di interessi e di fatto mina lo sviluppo di un mercato in concorrenza, come auspicato dall'Unione Europea, si va ad aggiungere anche il ruolo imperfetto delle Regioni e degli altri enti locali nel quadro del trasporto ferroviario locale (urbano, metropolitano, regionale).

Molte delle Regioni italiane sono titolari di tratte di ferrovie locali, le cosiddette "ferrovie in concessione" di una volta. Come tali, svolgono – o possono svolgere – un ruolo di concorrenza con gli operatori della restante rete ferroviaria, quella gestita da RFI, compresa quindi Trenitalia.

Nello stesso tempo, risultato della divisione del precedente soggetto Ferrovie dello Stato e della diversa distribuzione di competenze amministrative in materia, i servizi ferroviari regionali, in particolare quelli metropolitani, sono passati sotto la competenza diretta delle Regioni, che possono teoricamente affidarle a società, pubbliche o private, purché in possesso di licenza di esercizio e copertura finanziaria mediante gara pubblica.

In molti casi però le Regioni svolgono il servizio trasporto passeggeri mediante società miste con Trenitalia e o affidandolo direttamente sempre a Trenitalia mediante Contratti di servizio¹⁴, in virtù del ruolo privilegiato di erede di Ferrovie dello Stato.

Ciò di fatto comporta che la qualità del servizio ferroviario regionale dipende direttamente dalle politiche della mobilità e dalle risorse impiegate dalle Regioni o dagli altri enti locali e dalla quantità e qualità dei controlli sull'esercizio del servizio svolto da Trenitalia. E non tutte le Regioni o Province si impegnano allo stesso modo.

In questo contesto si è venuto a collocare il progetto Alta Velocità, che ha portato ulteriori elementi 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.

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", con conseguenze sulle future opportunità di sviluppo economico che si possono facilmente immaginare.

14 Il contratto di servizio è una particolare tipologia negoziale prevista dalla legislazione nazionale e rientrante nell'ambito dei contratti della Pubblica Amministrazione (contratti ad evidenza pubblica). Attraverso il contratto di servizio un Ente pubblico affida ad un erogatore (il gestore del servizio) lo svolgimento di determinati servizi pubblici, con eventuale contestuale trasferimento di pubbliche funzioni, nonché di beni pubblici strumentali allo svolgimento del servizio affidato. Fonte: Formez, 2012.



Figura 3
Rete Alta Velocità (RFI, 2012)
(Fonte Trenitalia)

3. 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 italiana¹⁵, in un periodo di forti tensioni economiche e sociali¹⁶.

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 avvia 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-Firenze-Roma-Napoli e raddoppiando l'offerta di mobilità tra 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 Napoli¹⁷.

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 privati¹⁸. Tra il dicembre 2005 e il dicembre 2009, entra finalmente in servizio la Torino-Salerno, primo tratto della "rete" italiana ad alta velocità¹⁹ mentre sono ancora in realizzazione o in progettazione la Bologna-Venezia-Trieste, la Venezia-Milano e la Milano-Genova, oltre alla connessione Torino-Lione,

15 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).

16 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.

17 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.

18 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.

19 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.

oggetto di pesanti contestazioni in Val di Susa²⁰.

Andando a studiare l'offerta attuale di trasporto passeggeri²¹, 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 seguente²²:

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'

Tabella 2

Collegamenti sulle linee ad alta velocità

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 lenti²³. 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.

La seconda è strettamente legata alla prima: Trenitalia può applicare tariffe "commerciali"

²⁰ La Torino-Lione costituirà il primo tratto che unirà la rete AV italiana a quella francese, nel quadro della realizzazione del Corridoio Paneuropeo 5 Lisbona-Milano-Kiev, previsto dall'Unione Europea nell'ambito del progetto della Rete transeuropea delle infrastrutture TEN.

²¹ Fonte: Orario Nazionale Ufficiale di Trenitalia, 2010.

²² Fonte: Gruppo Ferrovie dello Stato.

²³ Un treno Intercity che collega Milano a Napoli sulla linea tradizionale, impiega oggi 8 ore e 54' contro le 6 ore e 50' necessari al treno "Rapido" nel 1991.

esclusivamente sui treni Intercity Plus, Eurostar Italia e Alta Velocità (“Frecciarossa”, “Frecciargento” e “Freccia Bianca”) che percorrono linee “redditizie”²⁴.

Questo è il nodo che lega sotto il profilo delle ricadute territoriali la vicenda Alta Velocità alla liberalizzazione delle ferrovie: 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 andando 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.

4. Liberalizzazioni: nuove pratiche di mobilità?

Come già anticipato, le pratiche di mobilità sono legate a condizionamenti culturali e sociali, dalle politiche urbanistiche e dei trasporti e dai continui incrementi del costo dei carburanti. Con l’avvio dei processi di liberalizzazioni nel trasporto ferroviario si sono registrati evidenti mutazioni nei modelli di mobilità e questi di conseguenza hanno condizionato le strutture territoriali e urbane. Nell’arco degli ultimi vent’anni, le pratiche di mobilità degli italiani sono state influenzate dal complessificarsi delle strutture territoriali e della distribuzione delle attività che in esse vi si svolgono quotidianamente. A ciò non ha sicuramente fatto riscontro

²⁴ 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).

un adeguamento delle infrastrutture e dell'offerta di trasporto pubblico, obbligando di fatto all'utilizzo dell'automobile, mezzo di trasporto privilegiato in Italia dal Secondo Dopoguerra. E quando parliamo di mobilità ferroviaria, ci riferiamo ormai ad una quota di spostamenti che copre oggi solo una modesta parte della mobilità compiuta con mezzi di trasporto pubblico (meno del 7,0% del totale degli spostamenti abituali). Un dato tuttavia che è pur sempre significativo per evidenziare il cambiamento di abitudini, convenienze, disponibilità su cui le liberalizzazioni hanno avuto sensibili effetti. Dal 1971 ad oggi il quadro generale della mobilità in Italia si trasforma in modo sostanziale e i dati indicano come si sia consolidato l'uso dell'automobile privata rispetto agli altri mezzi di trasporto pubblico. Ciò nonostante la impetuosa crescita dei costi di manutenzione e gestione dell'automobile, fortemente condizionati dall'incremento del prezzo dei carburanti che, da allora, immediatamente prima della crisi energetica mondiale che si registra a seguito della guerra del Kippur nel 1973, ha raggiunto i valori record di questi giorni²⁵.

Tabella 3

Popolazione residente che si reca al luogo abituale di studio o di lavoro per mezzo di trasporto utilizzato ai censimenti della popolazione dal 1971 al 2001. (Fonte Istat, 2012)

	Nessu mezzo (a piedi)		Mezzo pubblico (rotaia o gomma)		Auto privata		Motocicletta, ciclomotore, scooter		Bicicletta o altro mezzo		Totale	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
luoghi di lavoro												
1971	4.662.827	31,7	2.924.594	19,9	4.008.439	27,2	1.861.809	12,7	1.252.370	8,51	14.710.039	100,0
1981	3.239.983	21,8	2.790.242	18,7	6.770.880	45,5	988.856	6,6	1.093.515	7,35	14.883.476	100,0
1991	2.547.502	15,5	1.905.765	11,6	10.359.802	63,0	710.425	4,3	923.264	5,61	16.446.758	100,0
2001	1.891.170	11,6	1.293.805	7,9	11.541.085	70,9	833.430	5,1	720.707	4,43	16.280.197	100,0
luoghi di studio												
1971	5.746.733	65,8	1.780.296	20,4	316.974	3,6	135.122	1,5	752.474	8,62	8.731.599	100,0
1981	5.424.112	52,0	2.433.511	23,3	981.818	9,4	146.202	1,4	1.443.984	13,85	10.429.627	100,0
1991	3.442.266	35,2	2.610.997	26,7	2.164.661	22,1	261.472	2,7	1.312.449	13,40	9.791.845	100,0
2001	2.435.671	26,1	2.003.818	21,5	3.479.414	37,3	365.814	3,9	1.038.699	11,14	9.323.416	100,0

²⁵ Il prezzo medio della benzina passa da € 0,076 del 1970 (prezzo attualizzato: €1,228; fonte: Data Book 2011, Unione Petrolifera) all'attuale € 1,927 (fonte: IlSole24Ore).

Emerge chiaramente che dal 1971 al 2001 l'utilizzo dell'automobile privata sia più che raddoppiato nel caso degli spostamenti casa-lavoro, a fronte di una riduzione del 12% relativa all'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico; mentre, nel caso degli spostamenti casa-luogo di studio, l'uso dell'automobile privata si è addirittura decuplicato e quello di scooter e motociclette si è più che raddoppiato; significativo di un radicale cambio delle abitudini di mobilità e, contestualmente, dei modelli insediativi²⁶ è la radicale riduzione del numero di persone che si spostano a piedi, nel 2001 quasi un terzo rispetto al 1971. Leggermente differente quanto si registra nelle grandi città italiane²⁷, dove, nel 2009, la ripartizione degli spostamenti risulta essere la seguente²⁸:

MODALITA' DI SPOSTAMENTO	%
Mezzi pubblici	11,6
Mezzi privati (auto)	80,8
Motociclo / Ciclomotore	7,5
Totale	100,0

Tabella 4

Modalità degli spostamenti (2009)
(Fonte Istat, ACI)

La maggior percentuale di utilizzo dei mezzi pubblici nelle grandi città si spiega facilmente con la presenza di un trasporto pubblico locale maggiormente efficiente rispetto a quello disponibile nei territori aperti. La mobilità ferroviaria negli anni dal 1991, all'alba del processo di liberalizzazione, fino ai giorni nostri a fronte di un incremento del numero totale di viaggiatori (+35%) registra una flessione del numero di passeggeri-chilometro²⁹ e un crollo del 26% nel traffico merci, maggiormente interessato dalla liberalizzazione del mercato ferroviario.

ANNI	Traffico viaggiatori		Traffico merci (a)	
	Viaggiatori (in migliaia)	Passeggeri - km (in milioni) (b)	Tonnellate caricate (in migliaia)	Tonnellate - km
1991	434.718	45.065	66.862	21.680
2001	482.799	46.752	87.809	24.629

Tabella 5

Trasporto ferroviario: dati passeggeri e merci 1991 - 2009 (Fonte Istat, ACI)

²⁶ La crescita dispersa delle città ha fortemente contribuito all'utilizzo, praticamente obbligatorio, dell'automobile privata per qualsiasi tipo di spostamento giornaliero.

²⁷ Si tratta delle città con più di 100.000 abitanti e attualmente sono 47 (Fonte: Comuni Italiani) e rappresentano il 25% della popolazione italiana.

²⁸ Fonte: Ripartizione degli spostamenti motorizzati per mezzi di trasporto nella mobilità urbana. Isfort, Osservatorio "Audimob" sui comportamenti di mobilità degli italiani, 2010.

²⁹ E' una unità di misura che rappresenta il trasporto di un solo passeggero su una distanza di un chilometro di strada ferrata.

I dati sul trasporto ferroviario dal 1991 al 2009 denunciano, da un lato, la diminuzione della “densità” di passeggeri trasportati e, dall’altro, la preferenza data al trasporto merci su gomma, nonostante i più volte reiterati inviti a ridurre il peso dell’autotrasporto in Italia³⁰.

Indicativo il confronto tra i tempi di percorrenza sulle diverse linee ferroviarie che dal 1999 al 2011 hanno registrato dei cambiamenti, tenendo in conto anche dell’apertura al servizio della linea ad alta velocità.

A parte le nuove linee veloci, quello che si registra è un generalizzato aumento dei tempi di percorrenza sulle linee tradizionali e su quelle secondarie, a significare una maggior attenzione del gestore RFI e dell’operatore di monopolio Trenitalia per le linee commerciali. Ulteriore conseguenza della liberalizzazione del mercato ferroviario – analoga a quanto accaduto in altri stati poco virtuosi – è la diminuzione del parco vetture ferroviarie, che nel giro di vent’anni si è ridotto del 27%.

La riduzione del parco vetture ferroviarie va messo tuttavia in relazione con il passaggio da Ferrovie dello Stato, a quel tempo azienda pubblica, alle diverse società, tutte di diritto privato ma controllate interamente dallo Stato, che formano attualmente la holding Ferrovie dello Stato. In particolare, va ricordato che all’epoca della divisionalizzazione e successiva trasformazione societaria, l’azienda Ferrovie dello Stato ha trasferito integralmente il parco vetture a Trenitalia s.p.a., per molti anni operatore di monopolio.

Tabella 6
Flotta ferroviaria e composizione
1991 - 2009 (fonte Istat - Trenitalia)

ANNI	Mezzi di trazione			Carrozze e rimorchi	Bagagliai e postali	Carri per merci e bestiame
	Totale	Locomotive a vapore	Locomotive elettriche			
1991	6.069	149	2.170	14.624	2.146	97.196
2001	5.096	23	1.959	10.049	427	65.927
2009	4.427	-	1.790	8.065	185

Con la (pseudo) liberalizzazione dei servizi ferroviari quello che si è potuto osservare è come si sia attuata una politica commerciale di massimizzazione delle rendite a tutto discapito dei servizi (sociali) di trasporto e anche del capitale fisso sociale costituito dal “bene” ferrovia. Conseguenza diretta di tale politica è l’attuale articolazione dell’offerta ferroviaria, che si articola in alcune tipologie di servizi passeggeri (Alta Velocità, Intercity, trasporto locale/metropolitano, linee secondarie) e presenta le seguenti caratteristiche:

- **Alta Velocità:** il servizio di treni AV (operato per il momento da un operatore predominante, Trenitalia, a cui molto di recente si è aggiunto un competitor, NTV Nuovo

³⁰ Va ricordato tuttavia che in Italia l’autotrasporto merci è fortemente sussidiato dallo Stato.

Trasporto Viaggiatori con i treni “Italo”, sulla direttrice Milano-Roma-Napoli, da alcuni definita come la “metropolitana d’Italia”) si realizza in regime commerciale e serve una sola fascia geografica. Compete esclusivamente con l’aereo per le rotte tra Roma e Milano e per una utenza prevalentemente d’affari; non attrae i viaggiatori che utilizzano l’automobile per le tratte intermedie o lunghe e non interessa il settore del trasporto merci, nonostante sia stato realizzato con tecnologie che ne consentono l’utilizzo da parte dei pesanti convogli merci.

- **Intercity:** il servizio, espletato esclusivamente da Trenitalia, si presenta molto peggiorato in confronto a vent’anni fa, sia in termini di tempi di percorrenza che di qualità del servizio (pulizia dei treni, puntualità, coincidenze). Viene utilizzato principalmente per gli spostamenti tra le città intermedie e grandi e per distanze brevi (sostituendosi spesso al servizio metropolitano e regionale) e su quelle direttrici non servite dall’Alta Velocità.
- **Treni locali/metropolitani:** il servizio, espletato esclusivamente da Trenitalia per conto delle amministrazioni locali (regioni, province, comuni) si presenta, nella media, insufficiente in termini di offerta e scadente in termini di qualità del servizio (pulizia dei treni, puntualità, coincidenze). Interessa solamente le grandi città (quelle che hanno una dotazione di ferrovie urbane o metropolitane).
- **Treni regionali:** il servizio, espletato esclusivamente da Trenitalia per conto delle amministrazioni locali (regioni) si presenta, nella media, insufficiente in termini di offerta e scadente in termini di qualità del servizio (pulizia dei treni, puntualità, coincidenze); interessa tratte considerate poco redditizie e molte amministrazioni locali preferiscono al treno forme alternative di trasporto pubblico (soprattutto su strada) nonostante queste interessino territori climaticamente difficili.

Tabella 7

Autoveicoli circolanti in Italia 1991 - 2009
(Fonte Istat, ACI)

AUTOVEICOLI										
ANNI	TOTALE	Motoveicoli	Autovetture	Autobus	Autocarri	Trattrici e motrici per semirimorchi	TOTALE AUTOVEICOLI	Rimorchi		
			Totale	x 1000 ab.						
1991	34.736.109	3.005.761	28.434.923	501,0	78.649	2.447.552	72.069	31.033.193	697.155	
2001	41.936.274	4.114.455	33.239.029	583,4	89.858	3.541.545	124.149	36.994.581	827.238	
2009	47.969.845	6.414.202	36.371.790	604,3	98.724	4.584.210	157.807	41.212.531	343.112	

31 Secondo il mensile specializzato “Quattroruote”, i costi di gestione delle automobili dal 1971 ad oggi sono aumentati del 200%.

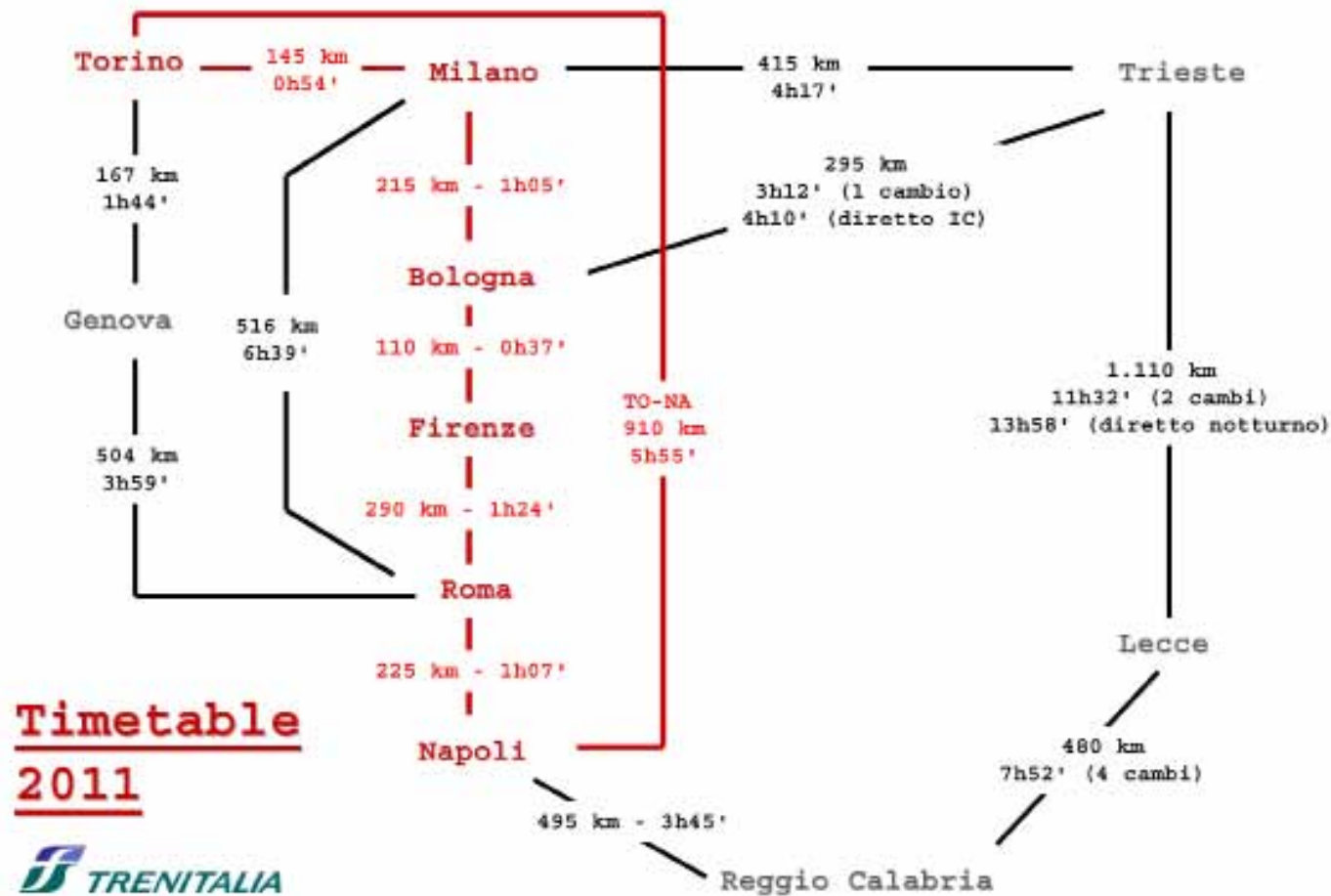
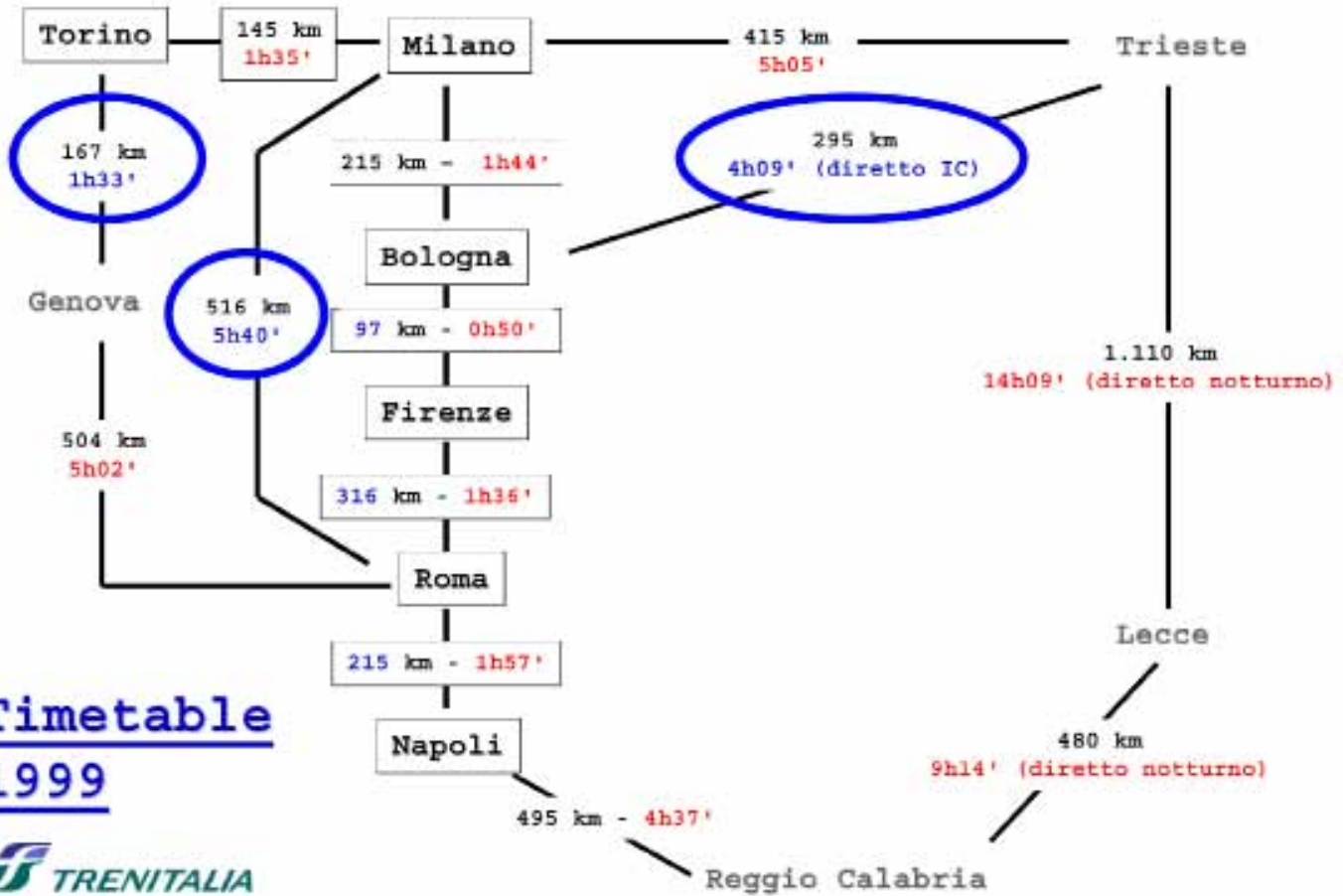


Figura 4
Trenitalia, schemi grafici orario ferroviario 2011 e 1999



Le ferrovie italiane, a seguito della liberalizzazione e delle insostenibili politiche per la mobilità e i trasporti, hanno perso il ruolo di infrastruttura primaria, limitandosi a quei servizi di natura “commerciale” come l’Alta Velocità che, tuttavia, perdendo il livello di connessione con la restante rete, sono destinati a perdere utenti-viaggiatori.

Non a caso, negli stessi anni (1991-2009) la quantità di autoveicoli a motori in Italia è più che raddoppiata, arrivando a contare una media di più di 0,6 autoveicoli per abitante, con gravi conseguenze di natura ambientale (inquinamento dell’aria e acustico) e socioeconomiche (costi gestione degli autoveicoli³¹ e costi sanitari per il conseguente incremento dei sinistri).

5. Effetti territoriali

L’immagine che ne deriva è a dir poco disastrosa per il trasporto pubblico in Italia, specchio di pratiche di mobilità che, a partire dagli anni Cinquanta e frutto di politiche miopi, si fondano sul veicolo privato piuttosto che sul trasporto pubblico. Un modello di mobilità sempre più insostenibile sotto qualsiasi profilo che costituisce una delle principali cause del degrado ambientale e anche socioeconomico delle città odierne e di vaste porzioni del territorio e che ha contribuito alla rapida e frammentaria urbanizzazione dei nostri territori dal Secondo Dopoguerra. In particolare, 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 spostamenti³².

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 impervi³³, 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 ferroviario è sempre stato quello dell’in-

³² Si tratta per esempio delle direttrici Torino-Milano-Venezia e, soprattutto, la Milano-Bologna-Firenze-Roma-Napoli, oltre alle linee ad Alta Velocità.

³³ Per esempio, le linee appenniniche, come la trasversale Roma-Sulmona-Pescara, o la longitudinale Terni-L’Aquila-Sulmona-Carpinone-Isernia, chiusa parzialmente al servizio passeggeri dal 2011.

tegrazione anche funzionale³⁴, 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 un livello omogeneo di evoluzione tecnologica³⁵, 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 utilizzare 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. La popolazione delle grandi città è andata migrando lungo le direttrici meglio collegate con il centro e, in genere, i luoghi di lavoro e di studio, rendendo compatibili le istanze insediative – spesso legate a quel recondito desiderio di una casa unifamiliare con giardino che in centro città sarebbe inaccessibile – e quelle finanziarie – allontanandosi dal centro della città il costo degli immobili diminuisce (ma quanto più è ben collegato, tanto meno il costo diminuisce).

Con l'Alta Velocità, inoltre, quello che si è venuto a determinare è la formazione di un "corridoio" infrastrutturale, la cosiddetta "metropolitana d'Italia", 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 si evidenzia come siano tagliate fuori vaste porzioni del territorio nazionale, non messo in rete con la

34 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".

35 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.

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 2010, ad Alta Velocità 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 6.704.187 abitanti che diventano 14.712.562 se si considerano le relative province/aree metropolitane, rispettivamente 11,1% e 24,3% dei 60.614.994 abitanti dell'intera nazione.

Le variazioni demografiche registrate tra il 1991 e il 2010 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 4,0%) mentre i comuni delle rispettive province hanno complessivamente guadagnato abitanti (mediamente del 5,4%, con il dato significativo dei comuni a Roma che hanno guadagnato oltre il 35,0%).

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.

Offre uno spunto di riflessione altrettanto interessante 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 (1991-2010) 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)

36 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.



Figura 5
 Rete ferroviaria Italiana + AV
 (Fonte Trenitalia)

o complementari (minori).

Nel primo caso (p.es.: Cuneo, Mantova, Siena, Macerata, Lecce) si è registrata tra il 1991 e il 2010 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’inse-diamento. Da notare come si tratti esclusivamente di città del Sud.

L’ultimo caso (p.es.: Trieste³⁶, Taranto e Cosenza) raggruppa i “territori lenti” per eccellenza, quelli dove sia le città capoluogo che i comuni della provincia hanno perso residenti nel pe-riodo 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.

Interessante, inoltre, quanto emerge dall’analisi dei dati relativi alla crescita delle imprese produttive nei “territori rapidi” e in quelli “lenti”.

Nel periodo 1999-2007 il numero delle imprese in Italia è cresciuto dell’11,5%. Ma mentre nei “territori rapidi” (Torino, Milano, Firenze, Bologna, Roma, Napoli, Salerno) la crescita è stata superiore alla media nazionale (11,6%), nei “territori lenti” (Cuneo, Aosta, Mantova, Genova, Trieste, Lucca, Siena, Macerata, Campobasso, Lecce, Potenza, Catanzaro) questa si è attestata ad un valore sensibilmente inferiore (9,6%), denunciando la propensione ad inse-diarsi in territori che vantano una accessibilità migliore, sia sotto il profilo della connessione ferroviaria che di quella automobilistica.

6. Conclusioni e scenari

Il quadro che si delinea è complesso.

La relazione tra liberalizzazioni del trasporto ferroviario e in genere del trasporto pubblico locale, le pratiche di mobilità e il territorio e le sue strutture insediative è uno dei fenomeni di maggior interesse nel panorama degli studi urbani recenti.

L’influenza che le liberalizzazioni/privatizzazioni hanno avuto e stanno continuando ad avere sulle pratiche di mobilità è un dato di fatto – la gente preferisce utilizzare il mez-zo di trasporto più efficiente ed economico e si insedia dove incontrano la convenienza tra costo degli immobili, stili di vita e accessibilità. Ma sono altrettanto evidenti le criti-cità del settore dei trasporti e della mobilità in Italia connesse a quelle delle politiche di liberalizzazione/privatizzazione del mercato ferroviario e del trasporto pubblico locale. E’ evidente altresì come i problemi del sistema del trasporto ferroviario in Italia prendano origine innanzitutto dal fatto che la rete ferroviaria non è stata oggetto di un intervento generale e omogeneo di rinnovamento prima dell’avvio del processo di liberalizzazione, dif-ferenziando e frammentando in tal modo l’efficienza della rete.

Condizione aggravata dalla realizzazione della linea ad Alta Velocità che interessa solamente

una parte minoritaria del Paese (il 12% della popolazione) e che ha dato luogo all'incremento dei livelli di concentrazione e polarizzazione di popolazioni e attività.

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 ferroviario³⁷. Al punto che praticamente fino ad oggi non c'è stato nessun grande operatore ferroviario 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) unico a entrare in diretta concorrenza con Trenitalia. Sotto il profilo della erogazione di servizi essenziali, quali il trasporto ferroviario di garanzia³⁸ 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 pubblica³⁹.

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 re-

³⁷ 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 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

³⁸ 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 percorrenza dal settentrione diretti in Sicilia, Calabria, Puglia, ecc.).

³⁹ Sono società di diritto privato ma di capitale interamente pubblico.

gionali⁴⁰.

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.

Sotto il profilo politico, la pseudo-liberalizzazione messa in atto fino ad oggi vede lo Stato come proprietario sia del gestore della rete, RFI, che del operatore che detiene il 95% del traffico sia di passeggeri che di merci, oltre ad essere al tempo stesso anche il garante della sicurezza ferroviaria.

Ciò mentre le linee regionali e metropolitane seguono essendo soggette alle norme relative al “servizio universale”⁴¹ e pertanto sovvenzionate dallo Stato o dalle Regioni e altri enti locali, non permettendo l’accesso a operatori privati che vogliano realizzare questo tipo di servizio e quindi, di fatto, impedendo una reale concorrenza nel settore.

Cosa ne è del territorio, in tutta questa vicenda?

Nonostante quello della mobilità ferroviaria non sia l’elemento portante della mobilità pubblica in Italia, quello che è emerso da questi primi studi è che nel corso degli ultimi anni si sia registrato un ulteriore variazione delle pratiche di mobilità sia nelle grandi aree urbane che nei (pochi) territori scarsamente abitati. Rispetto a quanto accaduto a cavallo degli anni Settanta, le pratiche di mobilità hanno cominciato a “condizionare” le “forme” del territorio e delle città. Le espansioni urbane nelle grandi città si sono adattate ai requisiti di una utenza che utilizza prioritariamente e sempre più irrinunciabilmente l’automobile privata e così si è adeguata la distribuzione dei servizi e delle attrezzature urbane, legate a logiche di mobilità automobilistica individuale e non collettiva o addirittura pedonale.

40 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?

41 Appartengono al cosiddetto “servizio universale” i collegamenti ferroviari non commerciali e per i quali non è il pareggio economico ma sono considerati necessari per garantire alla collettività requisiti minimi di accessibilità. Lo Stato, mediante un Contratto di Servizio (2009-2014) con il quale ne regola i requisiti prestazionali e l’ammontare dei sussidi pubblici, ha affidato il servizio universale per i collegamenti ferroviari nazionali passeggeri a Trenitalia. Per il 2012, il Contratto di Servizio con lo Stato prevede che Trenitalia effettui giornalmente 86 collegamenti con treni di categoria Intercity, 24 collegamenti Treni Notte e 10 collegamenti attraverso bus. Il Servizio Universale Regionale è regolato da appositi Contratti di Servizio tra Trenitalia e le varie Regioni.

Le pratiche di mobilità sono spesso poi pratiche irrazionali, o meglio, si sono adattate agli sviluppi urbani irrazionali degli ultimi anni, inseguendo spesso la vita frenetica delle grandi città e la frammentazione degli spostamenti giornalieri. Il ricorso ai motoveicoli e agli scooter è la risposta contemporanea al congestionamento del traffico veicolare e all'inefficienza e insufficienza del trasporto pubblico locale (ferrovie, metropolitane, tram, autobus, ecc.). Più di tutto, la città contemporanea in Italia sta perdendo totalmente la pratica "pedonale" come modalità di trasporto: le isole pedonali svolgono spesso volentieri solo un ruolo di "vetrina" e si configurano sempre più come "riserve" per contenere pedoni irrinunciabili e maniaci dello shopping.

La correlazione tra dati sulla mobilità e dati territoriali – che evidenziano i cambiamenti demografici, socioeconomici e morfologici delle città – rilevano una evidente crisi del sistema ferroviario e ribadiscono la mancanza di un ruolo concorrenziale delle ferrovie (in Francia si sposta per ferrovia una percentuale di passeggeri doppia rispetto a quanto accade in Italia). La situazione attuale pertanto vede un rischioso e insostenibile aumento dei livelli di polarizzazione urbana e di squilibrio territoriale che contrastano con gli obiettivi delle direttive per lo sviluppo di un mercato ferroviario dell'Unione Europea del 1991 e con lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo del 1996.

Se non si interviene rapidamente sulle norme per la concorrenza nel mercato ferroviario e sulle politiche nazionali e regionali per mobilità e trasporti, con l'obiettivo di riequilibrare i sistemi di trasporto e sviluppare modelli di mobilità integrata e sostenibile, si rischia veramente di vanificare quanto finora fatto in termini di liberalizzazione dei mercati ferroviari e del trasporto pubblico locale.

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.

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.