

LIBERALIZZAZIONE FERROVIARIA E AREE INTERNE. VERSO UNA NUOVA INTEGRAZIONE?

Mario Cerasoli¹

SOMMARIO

Tra gli obiettivi delle politiche comunitarie sulla liberalizzazione del mercato ferroviario, dal 1991, oltre al rilancio del trasporto ferroviario, attraverso la promozione della concorrenza, e l'integrazione tecnologica e funzionale, c'era il riequilibrio del territorio dell'Unione Europea. Ma fino ad oggi l'attenzione dei diversi Stati membri, tra cui l'Italia, si è concentrata sulle linee principali e sull'Alta Velocità, quelle più redditizie, che però interessano solo una parte – minoritaria – della popolazione. Ciò ha determinato un divario tra città e territori “rapidi”, e città e territori “lenti”, serviti dalle linee secondarie, con conseguenze tangibili sulla sussistenza economica di questi ultimi. Tuttavia, la maggior parte del territorio italiano è classificato “area interna” ed è attraversato da linee secondarie, progressivamente sottoutilizzate o addirittura abbandonate.

È allora indispensabile sviluppare una politica (comunitaria e nazionale) di rilancio delle ferrovie minori, a partire dalla rimodulazione delle direttive europee e delle norme nazionali che le recepiscono. In questo scenario le politiche integrate (infrastrutturali, territoriali, economiche, sociali), attraverso il rilancio della rete ferroviaria secondaria, hanno il compito di riscoprire e valorizzare i territori minori, le “aree interne”, e la loro fondamentale funzione di presidio territoriale, anche in chiave socio-economica e ambientale. Le ferrovie secondarie potranno così svolgere un ruolo determinante nel riequilibrio del territorio e, di conseguenza, nella riattivazione di quei territori che sono stati progressivamente marginalizzati, garantendo il diritto alla mobilità e contribuendo ad invertire le tendenze alla concentrazione urbana e alla suburbanizzazione metropolitana.

¹ Dipartimento di Architettura, Università Roma Tre, via Madonna dei Monti 40, 00184, Roma, e-mail: mario.cerasoli@uniroma3.it.

1. Introduzione

La realizzazione della linea ferroviaria ad Alta Velocità Torino-Salerno ha coinciso, in Italia, con la progressiva attuazione delle norme comunitarie sulla liberalizzazione del mercato ferroviario (a partire dal 1991). E le due cose hanno finito inevitabilmente per influenzarsi, amplificando gli effetti sulle pratiche di mobilità e, di conseguenza sul territorio.

Se da una parte infatti l'apertura della linea AV ha ridotto sensibilmente i tempi di viaggio lungo quella direttrice, tanto da essere definita da molti la "Metropolitana d'Italia", dall'altra non c'è stato quell'incremento della concorrenza nel mercato ferroviario, uno degli obiettivi delle direttive comunitarie del 1991, che si è limitato a due sole imprese ferroviarie e unicamente proprio nell'alta velocità – di cui una sola è interamente a capitale privato –. Questo ha comportato il progressivo deterioramento dei servizi passeggeri svolti su linee secondarie, praticamente tutte sussidiate dallo Stato o dalle Regioni o altre amministrazioni locali, molte delle quali oggi sono sottoutilizzate, mentre su alcune di queste il servizio ferroviario è stato addirittura cancellato².

Si è così venuto progressivamente a formare un divario sensibile i territori e le città servite dalle linee principali e dall'Alta Velocità, territori "rapidi", e quelli serviti dalle linee secondarie, territori "lenti".

Il divario ha accentuato dinamiche insediative e quindi demografiche e socioeconomiche già in atto in Italia a partire dal Secondo Dopoguerra, quando l'emigrazione interna ha di fatto svuotato le aree relativamente più lontane dalle grandi città e legate ad attività prevalentemente agricole. Territori dove era presente una rete ferroviaria, costruita quasi sempre tra la fine dell'Ottocento e i primi anni del Novecento, da sempre caratterizzata da velocità contenute, dovute alle caratteristiche fisiche delle linee che dovevano attraversare territori montani, ma che garantiva livelli di accessibilità oggi impensabili.

2. Liberalizzazione e territorio

All'inizio degli Anni Novanta l'Unione Europea affronta il tema della crisi del trasporto ferroviario con un programma di rilancio del mercato ferroviario comunitario con l'obiettivo di integrare la frammentata rete ferroviaria europea, riordinando e semplificando il quadro normativo e attraverso una attenta politica di incentivazione della concorrenza, con una attenzione particolare alla sostenibilità ambientale.

Con la Direttiva 91/440/CEE (29 luglio 1991) viene avviato il processo di rilancio e sviluppo delle ferrovie comunitarie, con l'obiettivo dell'apertura (teoricamente totale) dei servizi ferroviari internazionali di passeggeri e merci.

I contenuti principali della direttiva 440 erano i seguenti:

- autonomia gestionale delle imprese ferroviarie:
 - status di indipendenza dallo Stato, con riferimento a direzione, gestione, amministrazione, controllo, bilancio e contabilità
 - gestione secondo i principi validi per le società commerciali
 - irrilevanza della proprietà pubblica o privata dell'impresa ferroviaria
- separazione della gestione dell'infrastruttura ferroviaria e dell'esercizio di servizi di trasporto:
 - separazione contabile
 - separazione organica o istituzionale facoltativa
- diritto di accesso alle reti ferroviarie dei diversi Stati membri (inizialmente limitato al trasporto merci e successivamente ampliato a quello passeggeri).

² Formalmente le linee ferroviarie gestite da R.F.I. Rete Ferroviaria Italiana (Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane) risultano in esercizio anche se non vi si esercita nessun servizio di trasporto passeggeri o merci fintanto che ne viene mantenuta l'armatura ferroviaria e certificata la viabilità.

La Direttiva 91/440 necessita inizialmente di tre fasi approfondimento e revisione (i cosiddetti tre “pacchetti ferroviari” del 2000, 2004, 2007), arrivando ad una sempre più ampia apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali passeggeri – seppur con alcune limitazioni che ogni Stato membro può adottare.

Ma proprio per le limitazioni eccessive fissate da praticamente tutti gli Stati membri³, fin dal 2010 la Direzione “Move” della Commissione Europea ha avviato lo studio di una proposta di direttiva di recast con l’obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla concorrenza ancora esistenti e ovviare all’assenza di un’appropriata supervisione regolamentare e tale proposta ha portato all’approvazione del Quarto “Pacchetto Ferroviario” nel 2017.

L’Italia recepisce le Direttive comunitarie a partire dal Dlgs 8 luglio 2003 n. 1881, “Attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria”, e mediante diversi e successivi provvedimenti che si caratterizzano per la forte apertura alla concorrenza internazionale. La normativa italiana consente infatti l’accesso alla rete ferroviaria italiana a tutte le compagnie ferroviarie europee dotate di licenza e certificato di sicurezza e per ogni tipo di trasporto (passeggeri o merci).

Contestualmente, l’attuazione delle direttive comunitarie vede l’avvio del – lungo – processo di trasformazione dell’allora 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 l’Ente viene trasformato 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. Con la divisionalizzazione operata tra il 2000 e il 2001, si giunge sostanzialmente alla struttura attuale, che vede oggi il Gruppo “Ferrovie dello Stato Italiane” (fondato nel 2011) composto dalle seguenti società che operano in quattro settori:

1. Trasporto (comprende le società che svolgono attività di trasporto passeggeri e/o merci su ferro, strada o via mare):
 - Trenitalia (partecipata al 100%)
 - Mercitalia Logistics (partecipata al 100%)
 - Busitalia - Sita Nord (partecipata al 100%)
 - Netinera Deutschland (partecipata al 51,0%)
 - Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici (partecipata al 100%)
 - TrainOSE (partecipata al 100%)
 - M5 (partecipata al 36,7%)
2. Infrastruttura (comprende le società che curano la manutenzione, l'utilizzo e lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria e i servizi di collegamento via mare con le maggiori isole):
 - RFI Rete Ferroviaria Italiana (partecipata al 100%)
 - Italferr (partecipata al 100%)
 - Anas (partecipata al 100%)
3. Servizi immobiliari (comprende le società che gestiscono i principali scali ferroviari e che si occupano della gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare del Gruppo):
 - Grandi Stazioni Rail (partecipata al 100%)
 - Grandi Stazioni Immobiliare (partecipata al 100%)
 - Centostazioni (partecipata al 100%)
 - FS Sistemi Urbani (partecipata al 100%)

³ Va ricordato 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 ferroviari, per dodici dei quali si è attualmente alla Corte di Giustizia de L’Aia. Singolare che i due Stati “virtuosi” siano Malta e Cipro che però non possiedono una rete ferroviaria.

4. Altri servizi (comprende le società che gestiscono attività non direttamente connesse all'esercizio ferroviario come gestione amministrativa, building e facility management, leasing, factoring, certificazione sistemi trasporto, ecc.):
- Ferservizi (partecipata al 100%)
 - Fercredit (partecipata al 100%)
 - Italcertifer (partecipata al 55,7%)

In questo contesto, lo Stato ha un ruolo determinante, assumendo tre uffici chiave :

- azionista: il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha la titolarità e totalità del capitale sociale della maggior parte delle società appartenenti al Gruppo "Ferrovie dello Stato Italiane" s.p.a.;
- concessionario: il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha attribuito a RFI SpA (DM 31 ottobre 2002 n. 138/T) la concessione per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria che costituisce demanio statale (durata 60 anni); allo stesso tempo rilascia le licenze per l'esercizio dell'attività di trasporto ferroviario e il certificato di sicurezza alle imprese ferroviarie;
- cliente: Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti regola i rapporti con:
 - RFI Rete Ferroviaria Italiana, attraverso un Contratto di Programma e un Contratto di Servizio con i quali vengono definiti gli investimenti necessari all'infrastruttura ferroviaria e gli oneri per il mantenimento della stessa;
 - Trenitalia, attraverso un Contratto di Servizio con il quale vengono definiti quantitativamente e qualitativamente i livelli di servizio pubblico o servizio universale necessario ai cittadini/utenti.

Non minore il ruolo svolto dalle altre istituzioni pubbliche, Regioni, Province e altri enti locali, che svolgono al tempo stesso il ruolo di azioniste e clienti. In particolare i servizi ferroviari regionali, tra cui 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.

Ma, praticamente, in virtù di quanto disposto dal punto 2 dell'articolo 59 della Legge 99/2009, "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", gli operatori privati non possono svolgere servizi ferroviari in regime di concorrenza laddove le Regioni svolgano il servizio trasporto passeggeri direttamente o mediante società miste con Trenitalia o affidandolo direttamente sempre a Trenitalia mediante Contratti di servizio, e quindi sussidiandolo⁴.

A fronte pertanto di un mercato affollato e competitivo e di una apparente ricchezza di imprese ferroviarie, ben 39, dotate di licenza⁵, solo 26 di esse sono operative e dotate di certificato di sicurezza e di queste:

- 19 con licenza (attiva) per il trasporto sia passeggeri che merci;
- 17 svolgono esclusivamente servizio passeggeri, delle quali:
 - 3 appartengono al Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, una delle quali, Trenitalia, detiene ad oggi una quota di mercato pari al 95% nel settore passeggeri e al 92% in quello merci;

⁴ "Lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale, ivi compresa la parte di servizi internazionali svolta sul territorio italiano, può essere soggetto a limitazioni nel diritto di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate lungo il percorso del servizio, nei casi in cui il loro esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico in termini di redditività di tutti i servizi coperti da tale contratto, incluse le ripercussioni sul costo netto per le competenti autorità pubbliche titolari del contratto, domanda dei passeggeri, determinazione dei prezzi dei biglietti e relative modalità di emissione, ubicazione e numero delle fermate, orario e frequenza del nuovo servizio proposto".

⁵ Fonte: Ministero Infrastrutture e Trasporto, 2017. Va però fatto presente che nel 2011 erano 49.

- 12 appartengono ad enti locali (Regioni, Province, Comuni), quindi sempre a capitale pubblico, che svolgono servizio passeggeri in forza di contratti di servizio con gli stessi enti proprietari;
- una svolge solamente collegamenti internazionali tra Italia e Francia e nasce da una joint venture tra Ferrovie dello Stato Italiane e SNCF, unica impresa ferroviaria pubblica francese;
- una sola è interamente di capitale privato (NTV Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A.) e svolge esclusivamente servizio passeggeri sulla linea ad Alta Velocità.

Questo quadro ha di fatto condizionato la concorrenza nel mercato ferroviario in Italia, determinandone uno squilibrio a totale favore delle imprese direttamente o indirettamente controllate dallo Stato o dalle amministrazioni pubbliche. La presenza di un solo operatore privato, NTV, e la sfortunata vicenda di Arenaways, la piccola società piemontese che ha offerto un servizio interregionale tra Torino e Milano, con interessanti opzioni di viaggio, che si è vista ostacolare fortemente proprio per la concorrenza ai servizi regionali di Trenitalia⁶, sono la conferma dell'imperfetto sistema italiano.

Le ricadute sul territorio e sulle pratiche di mobilità di tale processo sono complesse e articolate, in quanto legate a condizionamenti culturali e sociali, dalle politiche urbanistiche e dei trasporti e dai continui incrementi del costo dei carburanti.

3. Alta Velocità e linee secondarie

Tra il 1991 e il 2009 in Italia si realizza la linea ferroviaria ad Alta Velocità Torino-Milano-Bologna-Firenze e Roma-Napoli-Salerno, a cui si aggiunge la tratta Roma-Firenze, già operativa dal 1970 ma con velocità massima d'esercizio limitata a 250 kmh e quindi non rispondente ai requisiti minimi per essere classificata ad Alta Velocità.

L'estensione totale della linea AV risulta così essere di Km 1.437 (equivalente all'8,6% della rete ferroviaria italiana).

L'Alta Velocità, considerando le città dove sono presenti stazioni dell'Alta Velocità, serve un bacino d'utenza potenziale che ammonta a 6.704.187 di persone (l'11,1% della popolazione italiana). Singolare il fatto che nel ventennio 1991-2011, durante il quale è stata realizzata l'opera, si è registrata una diminuzione della popolazione residente del 4,0 %.

Ciò a fronte di un costo dell'opera valutato in 30.150.000.000 €, corrispondenti a 23.103.448 €/km e a 4.497 € / abitante.

Nel suo complesso, la rete ferroviaria italiana presenta le seguenti caratteristiche:

- LINEE IN ESERCIZIO 16.701 km
 - o Linee fondamentali 6.431 km
 - o Linee complementari 9.341 km - 55,9%

⁶ 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.

- Linee di nodo 929 km
- TIPOLOGIA
 - Linee a doppio binario 7.508 km - 45,0%
 - Linee a semplice binario 9.192 km - 55,0%
- ALIMENTAZIONE
 - Linee elettrificate 11.902 km - 71,3%
 - Linee a doppio binario 7.431
 - Linee a semplice binario 4.471
 - Linee non elettrificate (trazione diesel) 4.798 km - 28,7%

Il superamento delle attuali politiche di mobilità costituisce la prima soluzione per il rilancio delle linee ferroviarie secondarie. Investimenti per la loro manutenzione, il costante ammodernamento, e l'integrazione modale dovrebbero essere parte degli obiettivi strategici del Paese e, non secondariamente, dell'intera Unione Europea.

4. Effetti su mobilità e territorio

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 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.

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 nuovamente valori molto elevati proprio in questa ultima estate (benzina € 1,640/litro; gasolio: € 1,520/litro)⁷.

Dal 1971 al 2001 l'utilizzo dell'automobile privata è più che raddoppiato nel caso degli spostamenti casa-lavoro, a fronte di una riduzione sensibile dell'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 insediativi⁸ è la radicale riduzione del numero di persone che si spostano a piedi, nel 2011 meno di un terzo rispetto al 1971.

⁷ Il prezzo medio della benzina era € 0,076/litro del 1970 (prezzo attualizzato: €1,228/l.; fonte: Data Book 2011, Unione Petrolifera). Fonte dati attuali: Carburanti Italia).

⁸ La crescita dispersa delle città ha fortemente contribuito all'utilizzo, praticamente obbligatorio, dell'automobile privata per qualsiasi tipo di spostamento giornaliero.

Leggermente differente quanto si registra nelle grandi città italiane⁹, dove, nel 2011, 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-chilometro¹⁰ e un crollo del 26% nel traffico merci, maggiormente interessato dalla liberalizzazione del mercato ferroviario.

I dati sul trasporto ferroviario dal 1991 al 2016 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 Italia¹¹.

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 di un terzo.

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 il Gruppo 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.

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 e dall'unica impresa privata presente sul mercato, NTV Nuovo Trasporto Viaggiatori con i treni “Italo”) 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, presenta due modalità, la prima è “commerciale” (treni Freccia Argento e Freccia Bianca), con buone ma non omogenee caratteristiche qualitative; la seconda è sussidiata dallo Stato per alcune tratte di “continuità territoriale” (tra Nord e Sud) e 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.

⁹ Si tratta delle città con più di 100.000 abitanti e attualmente sono 47 (Fonte: Comuni Italiani) e rappresentano il 25% della popolazione italiana.

¹⁰ E' una unità di misura che rappresenta il trasporto di un solo passeggero su una distanza di un chilometro di strada ferrata.

¹¹ Va ricordato tuttavia che in Italia l'autotrasporto merci è fortemente sussidiato dallo Stato.

- Treni locali/metropolitani: il servizio, espletato esclusivamente da Trenitalia per conto delle amministrazioni locali (regioni, province, comuni) si presenta molto differente e disomogeneo a seconda della regione in cui si realizza; nella media, è insufficiente in termini di offerta e spesso 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 spesso queste interessino territori climaticamente difficili.

Le ferrovie italiane, a seguito della liberalizzazione – e di 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 (1991-2011) la quantità di autoveicoli a motori in Italia è più che raddoppiata, arrivando a contare una media di più di 0,6 autovetture per abitante, con gravi conseguenze di natura ambientale (inquinamento dell’aria e acustico) e socioeconomiche (costi gestione degli autoveicoli¹² e costi sanitari per il conseguente incremento dei sinistri).

Con la liberalizzazione del mercato ferroviario quello che si evidenzia immediatamente è la netta separazione tra linee principali, ad alta redditività, e linee secondarie, 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 spostamenti¹³.

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 impervi¹⁴, collegando città che complessivamente non superano i 150 mila abitanti, tanti quanto un quartiere di Milano o di Roma. Linee molto diverse per caratteristiche e “appetibilità”: in mancanza di un radicale cambiamento delle politiche per la mobilità, le linee secondarie sono destinate a essere trascurate.

5. Verso una nuova integrazione?

L’Unione Europea ha riconosciuto da tempo la parziale o totale mancata applicazione delle direttive sulla liberalizzazione del mercato ferroviario precedenti e ha pertanto cercato di porvi rimedio, emanando recentemente un Quarto Pacchetto Ferroviario di norme d’attuazione. Ma sarebbe auspicabile valutare l’opportunità di spingersi oltre quanto già stabilito oggi per raggiungere un vero mercato ferroviario unico in Europa, che oltre a soddisfare gli obiettivi di integrazione (soprattutto tecnologica), garantisca la costituzione di una Rete Ferroviaria Europea. In tale direzione allora si colloca l’ipotesi di un gestore unico europeo della rete (sull’esempio di un altro progetto dell’Unione Europea, il Single European Sky, “Cielo unico europeo”) e la omogeneizzazione dei regolamenti ferroviari nazionali, per dare maggiore spazio all’integrazione tecnologica e modale (sull’esempio del Karlsruhe Model).

5.1. Il Gestore Ferroviario Unico Europeo

¹² Secondo il mensile specializzato “Quattroruote”, i costi di gestione delle automobili dal 1971 ad oggi sono aumentati del 200%.

¹³ Si tratta per esempio delle direttrici Torino-Milano-Venezia e, soprattutto, la Milano-Bologna-Firenze-Roma-Napoli, oltre alle linee ad Alta Velocità.

¹⁴ 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 tra Sulmona e Carpinone).

Per arrivare ad un mercato ferroviario europeo realmente liberalizzato, in grado di raggiungere gli obiettivi il primo passo dovrebbe essere quello di istituire una Rete Ferroviaria Europea gestita da un organismo unico invece dei gestori nazionali o regionali attuali.

Il Gestore Ferroviario Unico Europeo dovrebbe occuparsi:

- dell'integrazione (fisica e anche tecnologica) delle diverse reti nazionali / regionali;
- della gestione, manutenzione e sviluppo costante della rete;
- della sicurezza (definendo norme unitarie per il rilascio delle licenze per l'esercizio e dei certificati di sicurezza otorgamento alle imprese ferroviarie che vogliono operare sulla rete) e del controllo costante del rispetto dei requisiti stessi di sicurezza;
- dell'assegnazione e gestione equilibrata degli "slot" utilizzati dalle diverse imprese ferroviarie.

Attraverso l'integrazione della rete si potrebbe garantire la possibilità di sviluppare un mercato ferroviario in regime di concorrenza, dove ogni operatore si troverebbe a competere con le stesse regole e quindi con le stesse opportunità.

Il Gestore Unico dovrebbe stabilire il regime tariffario evidentemente compensato in relazione alle diverse caratteristiche delle tratte ferroviarie. Tale struttura si avvarrebbe di sistemi tecnologici di controllo avanzatissimi, in grado di controllare da un lato il traffico dei convogli e dall'altro la sicurezza della circolazione dei treni.

I diversi operatori ferroviari si andrebbero a collocare in un mercato equivalente, potendo incidere anche sulla promozione del treno come mezzo di trasporto rapido, sicuro ed economico. Contribuendo a modificare le abitudini di mobilità attualmente diffuse in Europa e di conseguenza i modelli insediativi.

5.2. *L'integrazione tecnologica e modale*

È indispensabile innanzitutto superare tutti gli ostacoli che vengono dai regolamenti ferroviari nazionali (l'Agenzia Ferroviaria Europea, prevista dal IV Pacchetto ferroviario, e il Gestore Unico Ferroviario avrebbero questa funzione).

In tal modo, si potrebbe garantire maggior flessibilità all'uso delle infrastrutture ferroviarie aprendola anche ad utilizzi «alternativi» ma integrati e coordinati.

Ciò consentirebbe di rilanciare la rete ferroviaria come l'armatura territoriale su cui si innestano i contesti locali, recuperando anche le linee dismesse sia come "green ways" per la mobilità "dolce" e a fini turistici che come "corridoi di trasporto pubblico" territoriali per servire più dinamicamente i territori interni.

6. **Bibliografia**

CERASOLI M., *Infraestructuras y liberalizaciones. Efectos territoriales, ambientales y socio-económicos sobre las prácticas de movilidad y los modelos urbanos. El caso de los ferrocarriles italianos*. En: REVISTA TRANSPORTE Y TERRITORIO, n. 10 de 2014. p. 58-74. IdG-UBA. Buenos Aires, 2014.

CERASOLI M. (2012), *Politiche ferroviarie, modelli di mobilità e territorio. Le ferrovie italiane nell'epoca della pseudo liberalizzazione*. Aracne editrice. Roma, 2012.

NUVOLATI G. (2007), *Mobilità quotidiana e complessità urbana*. Firenze Universit_e_Press. Firenze, 2007.

NUVOLATI G. (2002), *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*. Ed. Il Mulino. Bologna, 2002.

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.

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