

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

TESI DI DOTTORATO

In

Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello scenario Europeo

Innovazione e sviluppo territoriale: evoluzione storica degli apparati istituzionali e delle politiche pubbliche a sostegno del settore del trasporto ferroviario in Italia ed Europa.

**TUTOR.
CH.MO PROF.
Gianluca Luise**

**DOTTORANDA
Francesca Motti**

Indice

Introduzione.....	4
--------------------------	----------

CAPITOLO I: IL RACCONTO STORICO-ISTITUZIONALE DELL'EVOLUZIONE DEL TRASPORTO FERROVIARIO ITALIANO NEL PANORAMA EUROPEO..... 8

1. Alle origini del sistema ferroviario italiano	8
2. I cambiamenti indotti dal processo di nazionalizzazione delle strade ferrate in Italia ...	26
3. La rete ferroviaria italiana tra guerra e Fascismo	33
4. Il Ministero delle Comunicazioni e il suo operato	43
5. La gestione del regime negli anni Trenta	46
6. Il sistema ferroviario italiano si scontra con la Seconda Guerra Mondiale.....	50
7. Il sistema ferroviario italiano nell'assetto istituzionale repubblicano	54
8. Primi tentativi di rilancio del settore ferroviario	59
9. Dalla Crisi petrolifera degli anni Settanta alla rivalutazione delle Ferrovie	61
10. I cambiamenti nel sistema istituzionale ferroviario: l'Ente pubblico economico Ferrovie dello Stato	67
11. La trasformazione in Ferrovie dello Stato S.p.A	75
12. Verso la liberalizzazione delle ferrovie italiane	80
13. L'ingerenza europea nelle politiche di trasporto ferroviario italiano	87
14. Dalla nascita dei treni veloci all'Alta Velocità.....	90

CAPITOLO II: L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA FERROVIARIO SPAGNOLO NEL CONTESTO EUROPEO..... 96

1. Le origini del sistema ferroviario spagnolo.....	96
2. La questione del "problema ferroviario" spagnolo	103
3. La dittatura di Primo de Rivera	110
4. Dalla crisi delle ferrovie spagnole alla nazionalizzazione del settore.....	115
5. Le ferrovie spagnole durante gli anni del regime franchista	124
6. Il sistema ferroviario dall'avvento della democrazia alla politica europea	128
7. La liberalizzazione del sistema ferroviario spagnolo	132
8. L'incredibile decollo del sistema ferroviario spagnolo: l'Alta Velocità.....	136

CAPITOLO III: L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA FERROVIARIO FRANCESE NEL CONTESTO EUROPEO..... 140

1. Dalla prima ferrovia francese al Novecento.....	140
2. Dalla Prima Guerra Mondiale all'esigenza di nazionalizzazione ferroviaria.....	143
3. La creazione dell'UIC	147
4. Il lungo periodo delle riforme	148

5.	I problemi ferroviari degli anni 90 e le possibili soluzioni	151
6.	La liberalizzazione del settore ferroviario e il (mancato) recepimento delle normative comunitarie.....	153
7.	L'Alta Velocità nel sistema ferroviario francese	156
 CAPITOLO IV: DAI SISTEMI FERROVIARI NAZIONALI ALLA CREAZIONE DELLO SPAZIO FERROVIARIO EUROPEO		159
1.	Le prime forme di cooperazione ferroviaria	159
2.	Il trasporto ferroviario per collegare l'Europa: la politica europea dei trasporti.....	160
3.	La Commissione europea per le ferrovie: dal libro bianco sui trasporti del 1992 al Green Deal	168
4.	I Quattro Pacchetti Ferroviari.....	174
5.	La realizzazione di uno spazio ferroviario europeo: La rete TEN-T come strumento di coesione territoriale.....	180
6.	Il Meccanismo per Collegare l'Europa	186
7.	Le politiche ferroviarie europee come risposta a momenti di crisi: la crisi sanitaria COVID-19 e il <i>Next Generation EU</i>	189
8.	L'Alta Velocità europea.....	192
 Conclusione.....		196
Fonti bibliografiche.....		202
Fonti di archivio		216

Introduzione

L'importanza del trasporto ferroviario, riconosciuta già nella prima metà dell'Ottocento, deriva, innanzitutto, dalla sua capacità di innescare processi di crescita e sviluppo economico e territoriale, laddove questo sistema venga creato e gestito sapientemente.

Le ferrovie sono state in grado di unire territori lontani, accorciando le distanze e consentendo lo spostamento di persone e merci in modo sicuro e veloce. Queste hanno rappresentato, inoltre, un elemento fondamentale e strategico durante i diversi momenti di crisi che il mondo, e quindi l'Europa, si è trovata ad affrontare.

Il trasporto ferroviario, infatti, è stato lo strumento con il quale si è tentato di dare risposta all'esigenza di unificare territori, di collegare i diversi mercati mondiali favorendo il commercio, garantire spostamenti di truppe e aiuti alimentari negli anni dei conflitti, creare collegamenti tra diversi Stati per consentire una libera circolazione non solo delle merci, ma anche delle persone e, in ultimo ma non meno importante, sviluppare un sistema di trasporto che sia in grado di unire efficienza, sicurezza e rispetto per l'ambiente in risposta alla grave crisi climatica che il mondo si trova a vivere.

Dall'Ottocento, secolo che ha visto la comparsa delle prime infrastrutture ferroviarie, la concezione di queste specifiche infrastrutture è progressivamente mutata. Inizialmente le ferrovie erano viste come uno strumento capace non solo di facilitare gli spostamenti, ma soprattutto di apportare benefici economici e, in alcuni Paesi come l'Italia, agevolare la creazione di uno Stato unitario. Dopo i primi interventi a favore delle ferrovie, però, nei diversi contesti europei ci si rese conto di quanto fosse complicato e in alcuni casi dispendioso la gestione delle infrastrutture necessarie per garantire la circolazione dei treni, anche se inizialmente questa veniva affidata a compagnie private.

Ad un primo momento di entusiasmo seguirono quindi una serie di necessari interventi economici e normativi da parte dello Stato nel tentativo di definire l'assetto istituzionale e organizzativo che il sistema ferroviario doveva avere. Quasi tutte le reti ferroviarie europee si trovarono, quindi, a vivere momenti di grande difficoltà che incisero sullo sviluppo del settore. Alle difficoltà veniva, però, affiancata una nuova concezione delle ferrovie, viste ora come necessarie per fornire un servizio di pubblica utilità.

Il ruolo cruciale delle ferrovie, che determinò un ripensamento delle politiche volte allo sviluppo del settore, fu sottolineato negli anni delle grandi guerre, quando

queste mostrarono tutto il loro potenziale strategico sostenendo gli eserciti nel trasporto di persone e merci. I conflitti mondiali, però, portarono anche a conseguenze gravi in campo economico e le ferrovie, che ne uscirono distrutte, necessitavano di ingenti interventi che gli Stati non potevano garantire. Questo determinò un rallentamento nell'esercizio di trasporto che condizionò anche lo sviluppo dei diversi territori.

Con i regimi totalitari, che puntavano al raggiungimento dell'efficienza nei diversi ambiti della società, lo sviluppo delle ferrovie ebbe nuovo impulso per poi arenarsi nuovamente con l'avvento dell'automobile e ritrovare centralità solo a seguito delle crisi petrolifere e dello sviluppo dell'emergenza climatica.

Negli anni Cinquanta del Novecento, ancora, con la nascita delle prime comunità europee, la concezione delle ferrovie muta nuovamente. Questo settore veniva ora visto come lo strumento su cui puntare per avere un territorio europeo unito, materialmente e politicamente, e per accelerare la creazione di un mercato comune.

Le politiche europee, da questo momento in avanti, hanno promosso la costruzione di uno spazio unico ferroviario, ponendo particolare enfasi sul raggiungimento di uno sviluppo omogeneo dei sistemi ferroviari su tutti i territori europei. L'intervento europeo ha inciso in maniera positiva sulla crescita delle ferrovie e sulla loro capacità di produrre sviluppo. Ancora, fondamentale per il settore in analisi e la sua evoluzione è stato l'avvento dell'Alta Velocità, che ha determinato un nuovo sviluppo infrastrutturale.

In tutti questi anni le istituzioni politiche dei diversi Paesi hanno sempre guardato con interesse allo sviluppo del settore ferroviario, anche se non sempre sono riuscite a cogliere la centralità che le ferrovie possono ricoprire nella definizione di politiche di sviluppo, rallentandone la crescita e l'espansione.

Riconoscendo il significativo apporto che le strade ferrate hanno dato alla definizione degli equilibri territoriali, molti sono stati gli studi dedicati a questo specifico settore e alla sua storia. La narrazione ed analisi critica dedicate all'ambito dello sviluppo ferroviario sono state affrontate, nei diversi anni, da autori diversi e in diverse chiavi. Del processo di sviluppo ferroviario se ne è parlato in chiave storica, economica, sociologica e politica.

I primi contributi italiani alla ricostruzione storica delle ferrovie arrivarono all'inizio del Novecento, quando in occasione del centenario della prima ferrovia Filippo

Tajani¹ e Antonio Crispo² tentarono di raccontare, uno in chiave storica e l'altro economica, per la prima volta quali erano state le vicende che avevano caratterizzato la nascita e lo sviluppo delle reti ferrate in Italia. Da lì sono stati molti gli studi che si sono susseguiti su questo argomento e già dal 1940 si è cercato di ripercorrere la storia delle ferrovie non solo più attraverso un semplice racconto di quanto era stato costruito e come, ma anche analizzando le vicende, gli interessi e le scelte politiche che hanno determinato definiti interventi di sviluppo, o meno, per il settore ferroviario. A tal proposito tra le diverse analisi che si sono susseguiti possiamo ricordare quelle di Corrado De Biase³, che provò ad individuare e descrivere il ruolo che le ferrovie hanno ricoperto nella creazione di una “coscienza nazionale”.

Gli articoli, i libri, gli studi e gli approfondimenti sul ruolo di questo settore sono negli anni diventati davvero numerosi e basati su di un approccio multidisciplinare nel tentativo di raccontare non solo i tempi di sviluppo del reticolato ferroviario italiano, ma anche il ruolo che le istituzioni e le diverse politiche attuate a favore delle ferrovie, condizionate dai diversi periodi storici, hanno avuto sulla determinazione dello sviluppo di questo settore e come quest'ultimo abbia inciso sulla crescita dei diversi territori.

Tra i tanti studiosi del tema non possiamo non citare Stefano Maggi e Andrea Giuntini, autori, in chiave storica e storico-economica, di numerosi articoli e diversi testi che ripercorrono la storia delle ferrovie in Italia dalle sue origini ai giorni nostri, riconoscendo anche il ruolo che l'Unione europea, da un certo punto in avanti, ha avuto nella determinazione delle azioni volte allo sviluppo del settore.

L'attenzione per lo sviluppo ferroviario non è stata limitata ai confini italiani, ma ha riguardato studiosi di tutto il mondo.

In Spagna e in Francia l'attenzione è stata prettamente orientata a dimostrare, tramite una ricostruzione storica, l'impatto positivo che lo sviluppo ferroviario ha avuto sul territorio sottolineando le politiche che negli anni i diversi governi hanno attuato. Tra gli autori più rilevanti in questo senso ricordiamo Tortella, Fontana, Artola, Merger e Caron.

¹ F. Tajani, *Storia delle ferrovie italiane. A cento anni dall'apertura della prima linea*, Grazianti editore, 1939

² A. Crispo, *Le ferrovie italiane. Storia politica ed economica*, Giuffrè editore, 1940

³ C. De Biase, *Il problema delle ferrovie nel Risorgimento italiano*, Società tipografica modenese, 1940

Questo lavoro si innesta nel panorama degli studi storici-istituzionali e attraverso una ricostruzione storica dello sviluppo che le ferrovie hanno avuto nei singoli Paesi oggetto di studio – Italia, Spagna e Francia – ne dà una interpretazione nuova sottolineando il ruolo assunto dall’Unione europea nel dettagliare una comune direttrice di sviluppo ferroviario e la capacità dei singoli Stati di attuare politiche di sviluppo ferroviarie in linea con le direttive europee.

CAPITOLO I: IL RACCONTO STORICO-ISTITUZIONALE DELL'EVOLUZIONE DEL TRASPORTO FERROVIARIO ITALIANO NEL PANORAMA EUROPEO

Sommario

1. Alle origini del sistema ferroviario italiano; 2. I cambiamenti indotti dal processo di nazionalizzazione delle strade ferrate in Italia; 3. La rete ferroviaria italiana tra guerra e Fascismo; 4. Il Ministero delle Comunicazioni e il suo operato; 5. La gestione ferroviaria del regime negli anni Trenta; 6. Il sistema ferroviario italiano si scontra con la Seconda Guerra Mondiale; 7. Il sistema ferroviario italiano nell'assetto istituzionale repubblicano; 8. Primi tentativi di rilancio del settore ferroviario; 9. Dalla Crisi petrolifera degli anni Settanta alla rivalutazione delle Ferrovie; 10. I cambiamenti nel sistema istituzionale ferroviario: l'Ente pubblico economico Ferrovie dello Stato; 11. La trasformazione in Ferrovie dello Stato s.p.a.; 12. Verso la liberalizzazione delle ferrovie italiane; 13. L'ingerenza europea nelle politiche di trasporto ferroviario italiano; 14. Dalla nascita dei treni veloci all'Alta Velocità

1. Alle origini del sistema ferroviario italiano

Il XIX secolo ha visto la nascita e la diffusione di un'invenzione rivoluzionaria che è andata progressivamente a modificare, in ottica di sviluppo e miglioramento, il sistema di trasporto di persone e merci. Si fa riferimento, con precisione, alla nascita e allo sviluppo delle ferrovie.

I primi assi ferroviari e la costruzione delle prime locomotive comparirono in Gran Bretagna nel 1825 quando fu inaugurata la Stockton and Darlington Railway⁴, prima ferrovia pubblica nella storia.

Questa nuova modalità di trasporto non solo rivoluzionò, in maniera importante, le dinamiche economiche, ma ebbe anche impatti significativi sull'assetto istituzionale e sullo sviluppo di una politica volta alla promozione e valorizzazione dei sistemi di trasporto.

⁴ BR. Mitchell, *The Coming of the Railway and United Kingdom Economic Growth*, in *The Journal of Economic History*, 1964, pp. 315-336.

Il grande successo che ebbe la costruzione della prima rete ferroviaria in Gran Bretagna spinse anche le altre potenze europee a dotarsi di un sistema di trasporto ferroviario che garantisse una stretta interconnessione tra i principali mercati e territori.

Per cominciare venne costruita la prima ferrovia francese, per ordine del Re Luigi XVII nel 1823, che collegava Saint-Étienne a Andrézieux; a seguire toccò alla Germania che nel 1835 vide la costruzione della linea tra Norimberga e Furt. La costruzione di questa linea era già stata ipotizzata nel 1814, ma solo molti anni più tardi Johannes Scharrer riuscì ad ottenere la concessione per la costruzione della tratta.

Ancora, vanno segnalate: la tratta ferroviaria tra Bruxelles e Mechelen, aperta nel 1835, che fu la prima in Belgio; la linea ferroviaria tra Floridsdorf e Deutsch-Wagram nel 1837, la prima in Austria; l'apertura nel 1837 della linea che collegava San Pietroburgo e Tsarskoye Selo in Russia e la ferrovia tra Amsterdam e Haarlem, aperta nel 1839, che fu la prima in Olanda.

Le reti ferroviarie iniziarono ben presto ad essere presenti in tutta Europa collegando città e regioni, contribuendo, in maniera decisiva, allo sviluppo socioeconomico dei territori e modificando i modelli di trasporto.

Per quanto attiene all'Italia, nel nostro Paese la storia del sistema ferroviario risale al 1836 con la presentazione da parte dell'ingegnere francese Armand Bayard della Vingtrie al Re Ferdinando II della richiesta dello studio di fattibilità di una ferrovia che da Napoli portava a Nocera e Salerno e una linea per raggiungere il porto di Manfredonia⁵. Le idee del francese furono condizionate dal grande successo che le ferrovie inglesi avevano avuto e dalla loro capacità di produrre sviluppo economico e utili per le imprese che le gestivano.

Con il documento datato 3 febbraio 1838 fu concessa l'autorizzazione formale per lo studio di fattibilità e fu data disposizione per la costruzione del tratto ferroviario da Napoli a Nocera con un'arteria che si biforcava da Torre Annunziata e si dirigeva verso Castellammare di Stabia⁶. Il progetto e la realizzazione avrebbero dovuto essere interamente a spese del francese, in cambio lo Stato borbonico avrebbe garantito a Bayard il diritto di usufrutto per novantanove anni della linea ferroviaria e la possibilità di importare i materiali e le macchine necessarie per i lavori esenti da dazi doganali.

⁵ S. Maggi, *Le Ferrovie*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 6

⁶ V. Guadagno, *Ferrovia ed economia nell'Ottocento post-unitario*, Edizioni CAFI, Roma, 1996, p. 19

Così, il primo tratto della linea progettata venne inaugurato ed entrò in funzione, alla presenza del Re, il 3 ottobre del 1839 e collegava Napoli con Portici. Si trattava di una strada ferrata a doppio binario e della lunghezza di 7,2km.

Per la costruzione di questa prima importante opera venne utilizzato, per la produzione di una parte del materiale necessario, l'Opificio di Pietrarsa, prima di allora specializzato nella produzione di cannoni. Il Mezzogiorno di Italia rappresentò il territorio italiano che per primo vide la nascita di strade ferrate che collegavano due parti distinte del territorio e che permettevano, per la prima volta, a uomini e merci di spostarsi in modo rapido e sicuro.

L'ingegnere francese aveva deciso di investire in Italia vedendo questo come un Paese con prospettive di sviluppo e, consequenzialmente, di guadagno. Non aveva, però, analizzato adeguatamente i territori specifici sui quali andava ad investire: zone non in grado di fornire i profitti sperati.

La messa in moto di questo nuovo sistema di trasporto, almeno inizialmente, suscitò grande clamore e il Re, nel 1843, decise di ordinare la realizzazione di una linea da Napoli a Caserta a spese del governo. Questa tratta divenne operativa nel 1844 e l'anno successivo fu estesa fino a Capua.

La politica ferroviaria portata avanti in questa zona di Italia, fino al momento dell'Unità nazionale, fu caratterizzata da interventi che portarono alla costruzione di una struttura ferroviaria attorno alla città di Napoli, con lo scopo di facilitare il movimento ed il transito di persone e merci verso e da la città, polo economico principale del regno⁷. Inoltre, nella fase preunitaria si svilupparono idee di costruzioni di reti che avrebbero dovuto collegare Napoli con i principali porti del meridione.

Già in questi anni, in un'ottica di sviluppo del Mezzogiorno, si immaginava una linea capace di collegare Brindisi-Foggia-Napoli e che avrebbe dovuto unire queste città con Roma ed Ancona.

La questione dello sviluppo della rete ferroviaria del Sud Italia sarebbe, di lì a pochi anni, entrata a pieno titolo nei dibattiti parlamentari dell'Italia unita che ne avrebbero determinato il mancato sviluppo infrastrutturale di quest'area. La politica

⁷ L. Perini, *Il sistema dei trasporti nella storia dell'Italia moderna*, in *Popolazione tecnologica, commercio, politica e sistema dei trasporti in Italia*, Italtemi, Roma, 1984, p. 354

attuata portò l'Italia meridionale ad arrivare alla vigilia dell'unificazione territoriale con un reticolato di strade ferrate lungo 128km⁸.

La questione ferroviaria iniziò ad essere di interesse non solo politico, ma anche sociale e culturale; infatti, questa venne trattata nelle opere dei più grandi patrioti come Cesare Baldo⁹, che andava ad affermare l'importanza dei binari per raggiungere l'indipendenza nazionale¹⁰.

Inoltre, nel 1845 il liberale piemontese Ilarione Petitti di Roberto manifestava con forza sulle scene politiche la necessità della costruzione di un sistema di trasporto ferroviario capace di collegare le diverse zone del Paese ed unire le popolazioni. Questo avrebbe indotto uno sviluppo non solo sociale e territoriale, ma anche economico.

A tal proposito, nello stesso anno Petitti pubblicò il volume intitolato *“Delle strade ferrate italiane e del migliore ordinamento di esse. Cinque discorsi”* nel quale le riflessioni sulla progettazione e costruzione delle strade ferrate venivano accompagnate da statistiche aventi ad oggetto le reti ferroviarie europee e americane¹¹.

I vari volumi e articoli di giornale pubblicati in quegli anni sullo sviluppo ferroviario portavano avanti l'idea che l'unità della nazione, vista come un difficile traguardo da raggiungere, potesse essere sostenuta e avvantaggiata dalla costruzione di collegamenti ferroviari che avrebbero unito materialmente i territori.

Il periodo preunitario per le ferrovie italiane, nonostante la frammentazione politica, fu caratterizzato da importanti sviluppi: nel Lombardo Veneto, già dal 1835, era stata avanzata la proposta della creazione di una ferrovia che collegasse Milano a Venezia con l'istituzione, nel 1837, di una società Lombardo-Veneto per il compimento dell'opera. In questa parte d'Italia la costruzione dei tratti ferroviari era subordinata alla concessione di “privilegi”¹² da parte dell'imperatore in quanto non si adottava lo strumento della concessione. Nel 1837 Ferdinando I d'Austria accordò il primo “privilegio” a Zanino

⁸ F. Mercurio, *Le ferrovie e il Mezzogiorno*, in Rivista di Storia e Scienze Sociali, Viella SRL, Meridiana, Roma, 1994, p. 162

⁹ Nobile, patriota, politico e scrittore italiano fu il primo Presidente del Consiglio del Regno di Sardegna

¹⁰ S. Maggi, *Le Ferrovie*, Il Mulino, Bologna, 2017 p.15

¹¹ C. I. Petitti, *Delle strade ferrate italiane e del migliore ordinamento di esse. Cinque discorsi*, Tipografia e libreria Elvetica, Capolago, 1845

¹² S. Maggi, *op. cit.*, p. 24

Volta per la costruzione, poi non avvenuta, della strada ferrata che doveva collegare Milano con Como. Il secondo “privilegio” fu, invece, accordato alla ditta Holzhammer per la realizzazione della Milano-Monza inaugurata nel 1840 e riconosciuta come seconda ferrovia italiana con una tratta di 12,7 km.

Sempre nel Lombardo-Veneto nel 1842 venne poi aperta la Padova-Mestre, che avrebbe rappresentato un tratto della Venezia-Milano entrata in funzione undici anni dopo.

Negli anni a seguire ci furono, poi, nuovi sviluppi nella costruzione delle tratte ferroviari: nel 1846 fu raggiunta dai binari Vicenza e nel febbraio dello stesso anno da Milano partì il primo treno per Treviglio. Nel luglio del 1849 il treno arrivò a Verona e nel 1857 questa linea, tra le poche costruite a doppio binario, fu completata con il tratto Treviglio-Bergamo. Nel 1878 fu, invece, inaugurato il tratto ferroviario Rovato-Treviglio¹³.

Anche il Granducato di Toscana in questi anni iniziò a dotarsi di un assetto ferroviario. Qui Leopoldo II nel 1838 autorizzò l’avvio degli studi per la costruzione della tratta Firenze-Livorno. Nel marzo del 1841, per la realizzazione delle tratte nel Granducato, si costituì la società per la strada ferrata “Leopolda”¹⁴. Tra il 1844 e il 1848 il Granducato di Toscana portò a compimento le opere di costruzione di un sistema ferroviario che garantiva il collegamento del territorio da Pisa a Pontedera, da Pontedera ad Empoli e da Firenze a Livorno.

La veloce espansione che il sistema ferroviario ebbe sul territorio del Granducato di Toscana la si dovette, senza dubbio, alla politica adottata da Leopoldo II che, guidato da una visione lungimirante, accolse le richieste di investitori esterni ed interni, come proprietari di capitali toscani e compagnie estere, sulla costruzione dei diversi assi ferroviari. La politica di Leopoldo II non fu, però, esente da inconvenienti. Questo, infatti, non aveva previsto meccanismi regolatori per evitare la speculazione, né come supportare economicamente gli investitori che incontravano difficoltà a finanziare il proseguimento dei lavori delle tratte ad essi affidate¹⁵.

¹³ S. Maggi, *op. cit.*, p. 33

¹⁴ *Ivi*, p. 25

¹⁵ *Ivi*, p. 26

Ostile alla costruzione delle strade ferrate era, invece, il papa Gregorio XVI, diffidente verso le nuove idee e la modernità. L'atteggiamento della Chiesa condizionò lo sviluppo, o per meglio dire il mancato sviluppo, delle strade ferrate sul territorio. Per parlare delle prime linee ferroviarie all'interno dei confini dello Stato pontificio si dovrà, infatti, aspettare il 1846 quando a Gregorio XVI successe papa Pio IX. Il nuovo Papa dovette, in tutta fretta, nominare una Commissione consultiva per esaminare le varie domande di costruzione delle infrastrutture.

In questo clima non mancarono pressioni da parte degli austriaci in fermento per la costruzione di un collegamento tra il Lombardo-Veneto e la Toscana con lo scopo di isolare il Piemonte.

Il compito di istituire un primo embrione di sistema ferroviario all'interno del territorio ecclesiastico fu, alla fine, affidato alla società Pio latina e il 12 di ottobre del 1856 fu aperto il tratto ferroviario Roma-Frascati. La politica di sviluppo ferroviario dello Stato pontificio, nonostante in un primo momento risultò essere completamente inesistente, negli anni Cinquanta dell'Ottocento visse un periodo di grande attività.

Il Regno di Sardegna, invece, grazie a Cavour e al suo ministro dei lavori pubblici, benché il ritardo con cui arrivò a costruire le prime strade ferrate, negli anni Cinquanta diede avvio a numerose opere fino ad arrivare ad avere il chilometraggio maggiore di tutta la penisola¹⁶. Camillo Benso conte di Cavour può oggi essere considerato il padre della politica ferroviaria italiana; egli portò avanti, fin dal 1846, l'idea che il sistema ferroviario sarebbe stato cruciale per la costruzione di un territorio italiano non più frammentato, ma materialmente e politicamente unito.

Secondo la politica ferroviaria di Cavour il problema principale dello sviluppo del settore era la presenza dei capitali stranieri all'interno delle compagnie concessionarie e questo avrebbe potuto incidere sull'indipendenza italiana. Nell'idea di Cavour era lo Stato centrale che doveva controllare le dorsali principali, che bisognava costruire rapidamente. Si trattava dell'asse Padano-Alpino, strettamente connesso al porto di Genova, e all'arteria dell'Appennino da Nord a Sud che univa i territori al porto di Taranto. Per Cavour questi due assi principali avrebbero poi dovuto intersecarsi per dar vita alla configurazione a "T" tipica, tutt'oggi, della rete ferroviaria italiana.

¹⁶ Sul contributo storico di Cavour si veda: G. Astuto, *Le istituzioni politiche italiane. Da Cavour al dibattito contemporaneo*, Carocci, Roma, 2022

I costi derivanti dalla progettazione e dalla realizzazione di tali infrastrutture ricaddero interamente, per la prima volta, solo sulle casse dello Stato centrale. Alle compagnie private, invece, fu affidato il compito di occuparsi della progettazione e della realizzazione delle linee secondarie.

Per garantire un'ulteriore indipendenza economica, Cavour iniziò a promuovere la costruzione di carrozze e locomotive a vapore direttamente sul territorio italiano nell'opificio Giovanni Ansaldo, sorto a Sampierdarena di Genova.

L'importante contributo che l'azione di Cavour diede alla politica ferroviaria gettò le basi per uno sviluppo coerente e integrato delle ferrovie italiane. Il Regno di Sardegna, infatti, grazie alla gestione attenta di Cavour arriverà, come detto, alla vigilia dell'unificazione di Italia con la più sviluppata ed ampia rete ferroviaria¹⁷.

Gli anni immediatamente prima dell'unificazione di Italia vedevano, quindi, un sistema di reti ferroviarie estremamente frammentata con differenti politiche di gestione che necessitavano di un processo di armonizzazione e organizzazione per farle confluire in una sola unica politica italiana.

La nostra penisola all'inizio degli anni Sessanta dell'Ottocento, nonostante la frammentazione, era dotata dei ben 2.189 km di strade ferrate perfettamente funzionanti e in esercizio. Nello specifico le ferrovie erano così suddivise lungo il territorio italiano: 850 km in Piemonte; 607 km nel territorio del Lombardo-Veneto; 323 km attraverso il Granducato di Toscana; 132 km sul suolo dello Stato Pontificio; 128 km lungo il Regno delle Due Sicilie; 99 km per il Ducato di Parma; 503 km per il Ducato di Modena¹⁸. Peculiare era anche la gestione delle varie tratte, che veniva decisa in totale autonomia dai gestori delle infrastrutture presenti sui diversi territori.

Solo al momento dell'unificazione del Paese ci si iniziò a domandare come poter unire, nel modo più efficiente possibile, le diverse tratte e come assoggettarle ad un'unica politica generale che facesse diventare il trasporto ferroviario, che iniziava ad essere concepito come servizio di pubblica utilità, di competenza dello Stato italiano. Con

¹⁷ F. Arese, *Cavour e le strade ferrate (1839-1850)*. Con documenti inediti, Amici Museo del Risorgimento, Milano, 1953

¹⁸ S. Maggi, *op. cit.*, p.44

l'Unità d'Italia¹⁹ gli interventi di politica ferroviaria, per l'intero territorio, iniziarono ad essere decisi a livello centrale. Erano, infatti, i deputati che rappresentavano le differenti zone del Paese a dover far sentire la loro voce per promuovere azioni volte ad uno sviluppo omogeneo di questo settore.

Si trattava di studiare ed applicare un modello in grado di mettere assieme la gestione mista, affidata in parte allo Stato e in parte a privati, esistenti nel napoletano ed in Piemonte, con le altre modalità di gestione propria dei diversi stati preunitari, fino ad arrivare a modelli che vedevano la pubblica proprietà delle infrastrutture con esercizio delegato a società concessionarie.

Per le ferrovie, intese dalla Destra storica come lo strumento principale per garantire un'unità territoriale, negli anni Sessanta furono investiti ingenti somme di denaro, che ammontarono alla somma di 1.012 milioni di lire²⁰. Di tutta fretta, infatti, furono iniziati i lavori finalizzati all'unione delle diverse zone d'Italia senza però tener conto del criterio qualitativo. Grazie a questi frettolosi e rocamboleschi interventi, nel 1866 la rete ferroviaria italiana riuscì a raggiungere un'espansione pari a 5.000 km. Nel decennio 1861-70 furono realizzati ben 4000 km.

Grande impegno da parte del governo in questi anni fu messo per la costruzione della rete meridionale capace di creare collegamenti tra Napoli e l'Italia centro-settentrionale. Questi primi interventi, sostenuti dalla "fretta" di dotare il Paese di un assetto ferroviario unico, servirono per diffondere tra la società l'idea che il nuovo assetto politico fosse davvero in grado di edificare l'unità nazionale. Collegare il Mezzogiorno d'Italia con il resto della penisola, però, iniziò ad essere letto come la necessità di unire Napoli alla zona centro-meridionale. Tra i politici del tempo si diffuse l'idea che collegata la città di Napoli l'obiettivo di "unità ferroviaria" sarebbe stato raggiunto. Quanto detto lo si evince in modo inequivocabile anche dall'analisi del discorso parlamentare tenuto

¹⁹ Per approfondire il processo di unificazione dell'unità d'Italia si vedano: G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia*, Il Mulino, Bologna, 2015; R. Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita. 1855-1864*, Sansoni, Firenze, 1999

²⁰ S. Maggi, *op. cit.*, p. 44

da Peruzzi²¹ nel 1861. In questa sede egli ritenne che i collegamenti ferroviari della penisola, una volta giunti a Napoli, sarebbero stati completi. A chi manifestava il malcontento – soprattutto i deputati meridionali – per la non ideazione di linee che realmente avrebbero potuto collegare il resto del Sud del Paese, rendendolo maggiormente competitivo e produttivo, rispondeva che altre linee erano in quel momento secondarie e si sarebbero potute costituire in un secondo momento facendole rientrare in una rete ferroviaria complementare a quella centrale.

Le difficoltà incontrate nella realizzazione di una direttrice ferroviaria in grado di collegare Torino, Firenze, Roma e Napoli spostarono l'attenzione della classe politica italiana sulla creazione di linee litoranee, che avrebbero dovuto rappresentare la chiave di volta per lo sviluppo e i collegamenti del Mezzogiorno.

Il progetto politico del 1861 si concentrava, quindi, sulla costruzione della linea adriatica, che arrivava fino a Brindisi, e quella tirrenica, che vedeva la sua fine a Salerno. Questo era, quindi, un assetto che, seppur costituito nonostante le difficoltà di progettazione incontrate, lasciava scoperte da un adatto sistema infrastrutturale tutte le aree del profondo Sud. Reggio Calabria, ad esempio, fu raggiunta da binari ferroviari solo molti anni più tardi del 1861, determinando uno squilibrio di crescita e sviluppo.

D'altro canto, non passò molto tempo dall'unificazione di Italia che il neonato Stato si trovò ad affrontare difficoltà economiche, nonché la gestione di un territorio che, ancorché unito materialmente, risultava completamente diversificato sul piano economico e amministrativo.

Tema centrale del dibattito politico di questi anni divenne, quindi, l'organizzazione del sistema ferroviario, che doveva avvenire tramite l'applicazione della prima legge organica di riordino delle ferrovie dello Stato italiano. Nel formulare tale legge si dovette, però, tener conto di norme preesistenti come l'allegato F della legge inerente all'unificazione amministrativa del Regno²² (marzo 1865) contenente il principio

²¹ Nel 1859 ricoprì l'incarico di capo del governo provvisorio toscano. Dal 1860 al 1890 ricoprì la carica di Deputato e poi senatore. Nei gabinetti Cavour e Ricasoli fu nominato Ministro dei Lavori Pubblici, mentre nell'età Farini - Minghetti ricoprì l'incarico di Ministro dell'interno

²² Legge del 20 marzo 1865, n. 2248, *Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*. GU del 27/04/1865, n. 101

secondo il quale la concessione di tratte ferroviarie doveva essere sempre prima approvata dal Parlamento.

Il 14 maggio 1865 venne emanata la legge n. 2279²³ sul riordino delle ferrovie. Con questa legge lo Stato, in carenza di risorse economiche, pur di non rinunciare allo sviluppo della rete ferroviaria, adottò lo strumento delle concessioni, affidando a delle Società private, poche ed economicamente solide, la programmazione, progettazione, realizzazione e gestione delle strade ferrate.

Per tutelare l'interesse pubblico veniva previsto che lo Stato mantenesse un ruolo centrale di regolamentazione e sorveglianza dell'attività ferroviaria; inoltre, in accordo con le società private, questo aveva il compito di stabilire la durata delle concessioni, generalmente 99 anni, che doveva garantire il recupero dei capitali investiti.

Le società concessionarie, dal canto loro, avevano l'obbligo di rispettare degli standard di servizio che venivano fissati a livello statale, sostenere le infrastrutture ed occuparsi dello sviluppo della rete nazionale²⁴.

Le Società private che in questi anni iniziarono a fare affari con lo Stato italiano furono: La Società delle ferrovie Romane, a cui furono affidate le linee ferroviarie dell'ex Granducato di Toscana e dello Stato pontificio, già gestore prima dell'unificazione d'Italia; La SFAI-Società Ferrovie dell'Alta Italia, a cui fu affidata la gestione delle ferrovie lombarde e una parte delle linee del centro Italia, anche le ferrovie esistenti in Piemonte, quelle presenti sul territorio Veneto, e la linea ferroviaria che da Bologna portava a Pistoia; la Società Italiana per le Strade Ferrate Meridionali, già concessionaria, cui fu assegnata, attraverso la nuova legge, l'intera gestione del lato adriatico²⁵; Società Anonima Vittorio Emanuele, una delle poche ad essere di nuova istituzione, alla quale fu concessa la tratta Calabria-Sicilia; la Rete Ferroviaria della Sardegna, che si trovò nel giro di pochi mesi in difficoltà economiche per lo sforzo fatto per la costituzione dell'assetto infrastrutturale dell'isola.

Con questa legge, però, non venne meno il problema della presenza di capitali privati e stranieri in un settore pubblico di competenza Statale. Varie società, infatti,

²³ Legge 14 maggio del 1865, n. 2279, *Pel riordinamento ed ampliamento delle strade ferrate del Regno, colla cessione di quelle governative*. GU 15/05/1865, n. 116

²⁴ S. Maggi, *op. cit.*, p.303

²⁵ *Ivi*, p. 20;

continuarono ad essere finanziate con capitali esteri. Ad esempio: la SFAI (azienda Ferroviaria dell'Alta Italia) e quella per le Strade ferrate romane subivano un diretto controllo da parte di un gruppo privato di nome Rothschild e capitali provenienti da Francia e Germania. Ancora, La Società Italiana per le Strade Ferrate Meridionali e la Compagnia Vittorio Emanuele, tramite l'acquisizione del gruppo privato Bastogi, ricevettero finanziamenti da investitori stranieri ²⁶.

Tra le novità introdotte dalla Legge delle concessioni Private non va dimenticata la costruzione di una rete ferroviaria sarda. Per la costruzione delle strade ferrate su questo territorio, però, furono fin da subito richiesti ingenti somme di denaro che lo Stato non riuscì a garantire. Questa rete fu molto dispendiosa non solo nella costruzione effettiva, a causa di costi di trasporto delle varie materie prime, ma anche nella progettazione. Per questi motivi la gestione, ma ancora prima la programmazione e realizzazione, fu affidata a gruppi privati strettamente legati alla politica.

Va poi sottolineato come con l'entrata in gioco di compagnie private gestenti le diverse tratte ferroviarie grazie allo strumento delle concessioni ferroviarie, la situazione del Mezzogiorno iniziò ad aggravarsi. Ad interessi pubblici e di sviluppo territoriale omogeneo iniziarono a contrapporsi interessi prettamente economici e politici. La definizione della politica ferroviaria italiana iniziava ad essere sempre di più influenzata dagli interessi delle private compagnie che gestivano le varie tratte. Per questo territorio le scelte istituzionali furono condizionate molto dalle politiche adottate dalla Società Strade Ferrate Meridionali. L'influenza della Società fu tale da bloccare i lavori della linea Pescara-Ceprano, una delle tre linee progettate a livello centrale per porre rimedio alla difficile situazione ferroviaria innescatasi negli anni al Sud. Per quanto attiene questo tratto ferroviario la questione riguardò, oltre al dichiarato dissenso proveniente dalla città di Napoli, l'eccessiva onerosità del piano²⁷.

Alla Società meridionale, però, va anche il merito di essere riuscita a portare avanti in Parlamento la proposta della costruzione di una linea ferroviaria che fosse sganciata da Napoli, ma a causa di un sostegno economico scarso e di un'assente programmazione per il territorio in esame lo sviluppo ferroviario risultò molto complicato. Dal 1861 agli inizi

²⁶ A. Crispo, *Il centenario delle Ferrovie italiane. Storia politica ed economica*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 29

²⁷ F. Mercurio, *op. cit.*, p. 169

del nuovo secolo le reti ferroviarie al sud indubbiamente aumentarono, ma a favore di una sola parte del territorio lasciando la punta dello stivale completamente scoperta e non raggiungibile. Questa situazione condizionò fortemente lo sviluppo dell'intero Mezzogiorno e, nello specifico, di quella parte di territorio che da Napoli arrivava a Reggio Calabria

Interessi politici, appartenenti alla classe dirigente italiana, ed interessi economici, derivanti dalle necessità di economicità delle società private, iniziarono alla metà degli anni Sessanta dell'Ottocento a scontrarsi. A pagare le conseguenze era, però, il Mezzogiorno. La questione ferroviaria diventava sempre più presente all'interno dei dibattiti politici ed economici e l'idea prevalente che dominò la fine dell'Ottocento e l'inizio del nuovo secolo era quella secondo cui il motivo reale di una politica non efficace, e della mancanza di interventi volti al potenziamento della rete del Mezzogiorno, era da rinvenire nella gestione delle ferrovie. Alla classe dirigente iniziava a stare stretto il rapporto con le società private che, dal canto loro, dettavano regole sulla programmazione e la realizzazione delle diverse tratte ferroviarie.

La questione del Mezzogiorno rimaneva pressoché immutata. Fino alla fine dell'Ottocento le ferrovie in questa zona d'Italia si concentravano principalmente nella città di Napoli e nelle sue vicinanze. Questa scelta, prettamente politica, che condizionava le prospettive di sviluppo territoriale, veniva giustificata dalla difficoltà di individuare al Sud zone vivaci da un punto di vista economico. Infatti, mentre, al settentrione era semplice individuare le principali città economiche da dover necessariamente collegare, nella parte settentrionale d'Italia oltre a Napoli, dove gli investimenti sarebbero stati in grado di produrre profitto per le casse dello Stato, le zone di interesse risultavano essere poche²⁸.

Altro elemento che ha determinato un più lento sviluppo delle ferrovie al Sud è stata, sicuramente, la discutibile scelta del governo italiano di non valorizzare l'opificio di Pietrarsa. Come appare chiaro dalla ricostruzione fatta finora, nel 1861 l'Italia aveva due distinti opifici produttori di locomotive, binari e motori. Uno posizionato a Napoli, quello di Pietrarsa, e l'altro a Genova, impianto produttivo di San Pier d'Arena; tuttavia,

²⁸ F. Mercurio, *op. cit.*, p. 177

con l'unificazione d'Italia, si ritenne non economico per lo Stato badare al mantenimento di entrambi.

La necessità di scegliere a chi affidare le commesse per la costruzione del sistema ferroviario nazionale spinse lo Stato a chiedere all'ingegnere Grandis di produrre una valutazione tecnica che aiutasse le istituzioni italiane ad orientarsi. L'ingegnere attestò che i due stabilimenti avevano una stessa capacità produttiva ed importanza strategica, anche se quello di Pietrarsa appariva più avanzato da un punto di vista tecnologico. Nonostante queste valutazioni l'ingegnere, tenuto conto delle concessioni ferroviarie già esistenti, indirizzava lo Stato al mantenimento statale della struttura presente a Genova e alla privatizzazione dell'opificio di Pietrarsa. Questa fu prevalentemente una scelta politica poiché la costruzione di strade ferrate dopo l'Unità d'Italia sarebbe stata un'opera da realizzare su tutto il territorio italiano; avere due centri produttivi avrebbe potuto avvantaggiare la produzione di binari e convogli assicurando la possibilità di mettere in atto un numero maggiore di interventi di potenziamento di tutta la linea ferroviaria italiana. Scegliere di mantenerne solo uno, quindi, non appariva una scelta strategica, ma una decisione che avrebbe condannato Pietrarsa ad affrontare momenti di grande difficoltà che cominciarono con la rivolta degli operai, a causa della riduzione forzata del salario e dell'aumento delle ore di lavoro, il 6 agosto 1863.

Intanto, il primo sistema elaborato per la gestione ferroviaria entrò quasi subito in crisi. Nel 1866, a causa della terza guerra di indipendenza e la conseguente crisi finanziaria, le società ferroviarie si trovarono a non poter emettere obbligazioni, creando così una situazione di stallo dei lavori ferroviari accompagnata da deficit di gestione²⁹. Nel 1866, ancora, si iniziò a consolidare la prassi di nominare commissioni d'inchiesta ferroviarie per trovare soluzioni ai vari problemi esistenti.

In questi anni fu, inoltre, necessario l'intervento statale per il riscatto delle Strade ferrate romane che versavano in condizioni economiche disastrose. In quest'occasione Ruggero Borghi, deputato della Destra storica, presentò una relazione, che accompagnava la legge per il riscatto di quello specifico tratto ferroviario, con la quale mirava a indebolire il sistema delle Convenzioni adottato fino a quel momento. Nello specifico Borghi segnalava come la cattiva gestione delle ferrovie da parte dei gruppi privati, che

²⁹ S. Maggi, *op. cit.*, p.99

secondo il modello originale avrebbe dovuto portare benefici economici, non aveva fatto altro che aggravare le condizioni già precarie dell'economia italiana.

In questo periodo la necessità di riscatto si fece sentire anche per le Strade ferrate Alta Italia. In questo caso la situazione era, però, diversa: l'Alta Italia non risultava essere in banca rotta, anzi questa aveva una situazione economica e di sviluppo migliore rispetto a tutte le altre compagnie. La questione era incentrata sulla volontà, manifestata e dichiarata all'interno della legge 1865, di separare la tratta da essa gestita dal reticolato ferroviario austriaco. Al momento della stipula della Concessione, l'Alta Italia aveva accettato di presentare, entro sei mesi, i documenti contenuti i progetti strutturali per la modifica della tratta, che doveva essere resa completamente indipendente da quella dell'Austria, modifica che però non avvenne. Nel 1873, con Silvio Spaventa come ministro dei lavori pubblici, lo Stato decise di avviare personalmente delle trattative con l'Austria per la separazione delle linee ferroviarie. Così, nel febbraio del 1876, venne modificata e firmata la convenzione del novembre del 1875 che, per effettuare materialmente la divisione delle linee ferrate, riconosceva la restituzione dei capitali investiti nella costruzione della rete ferroviaria italiana. Il governo italiano, dunque, nel 1876 entrò ufficialmente in possesso della rete prima gestita dall'Alta Italia anche se, a causa dei turbamenti politici che caratterizzarono quegli anni, la gestione fu provvisoriamente lasciata alla società.

Questi furono gli anni della cosiddetta "Rivoluzione Parlamentare", avvenuta per forti divergenze sulla gestione delle ferrovie. Secondo la visione di Silvio Spaventa³⁰, enunciata nei suoi discorsi parlamentari, la gestione delle ferrovie doveva essere di esclusiva competenza dello Stato centrale dato che già rappresentava l'istituzione deputata alla regolamentazione delle tariffe, alla gestione eventuali abusi e all'intervento, in caso di difficoltà economiche, nella programmazione e attuazione di operazioni infrastrutturali³¹. Alla luce di questa sua visione avanzò alla Camera nel 1876, in qualità di Ministro dei Lavori Pubblici, un disegno di legge per il totale riscatto del sistema ferroviario italiano. Il governo guidato da Minghetti, che si era preoccupato molto delle grandi infrastrutture italiane, venne però messo in minoranza dal Parlamento italiano,

³⁰ S. Spaventa, *Lo Stato e le ferrovie. Riscatto ed esercizio*, Opere del XIX secolo, Fratelli Treves, Milano, 1876, p. 139

³¹ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura IX, Discussioni del 23 marzo 1865

ostile alla nazionalizzazione delle strade ferrate, determinando il primo vero cambio di guida politica del Paese³².

Il mutamento dell'assetto politico italiano condizionò l'apertura di nuovi scenari e, all'alba del 1878, il nuovo esecutivo, guidato da Agostino Depretis, al fine di operare scelte strategiche sulla gestione ferroviaria, nominò una Commissione di inchiesta per valutare la validità o meno delle concessioni vigenti in quegli anni e quanto fosse conveniente per lo Stato gestire direttamente questo settore. Il risultato fu un documento che manifestava una visione contraria alla nazionalizzazione delle ferrovie e che, di contro, incoraggiava la continuazione dell'utilizzo dello strumento delle concessioni ai privati.

Era innanzitutto l'opinione pubblica, composta da visioni di professionisti, produttori e commercianti, a denunciare la cattiva gestione ferroviaria avutasi fino a quel momento. Le difficoltà maggiori venivano riscontrate nella definizione degli orari di transito dei convogli che sembravano soddisfare maggiormente gli interessi aziendali piuttosto che i bisogni degli utenti³³.

Negli anni che seguirono la Rivoluzione Parlamentare, la questione ferroviaria divenne centrale per lo sviluppo economico del Paese, attribuendogli una grande centralità politica con un impegno volto al completamento della rete italiana. Sono questi gli anni in cui ricorre anche l'apertura dei grandi trafori alpini, fondamentali per la crescita economica e gli scambi internazionali e nazionali, attraverso Francia, Svizzera e Austria. I trafori principali furono: quello del Moncenisio (1871) lungo ben 12.233 metri che collegava la rete italiana con quella francese, e quello del San Gottardo che misurava 14.420 metri (1882)³⁴.

La consapevolezza del valore e del potenziale socio-economico insito in un sistema ferroviario collegato e funzionante fu ciò che spinse la classe amministrativa e

³² Per approfondire la vicenda della caduta della Destra storica, letta in chiave ferroviaria, A. Berselli, *La questione ferroviaria e la "rivoluzione parlamentare" del 18 marzo 1876*, in *Rivista storica italiana*, 1958, n. 2, pp. 188-238.

³³ Camera dei Deputati, Legislatura XII, Atti della Commissione d'inchiesta sull'esercizio delle ferrovie italiane, Roma 1879

³⁴ S. Maggi, *op. cit.*, p. 22.

politica di quegli anni ad emanare una serie di provvedimenti volti al completamento della rete ferroviaria italiana.

A tal proposito, il 29 luglio 1879 fu emanata la legge Speciale dello Stato n. 5002³⁵ per la costruzione di opere pari a 6.000 km di strade ferrate, che potessero rappresentare il completamento del sistema ferroviario italiano. Questa disposizione normativa sanciva la nuova tendenza politica e assumeva i caratteri propri di un vero piano regolatore nazionale delle ferrovie. Per la prima volta nella storia italiana le linee ferroviarie venivano categorizzate e suddivise in linee nazionali, regionali, provinciali e intercomunitarie.

Ancora, ricordiamo la legge speciale delle convenzioni ferroviarie n. 3048 del 1885³⁶, nota come “legge sulle Convenzioni”, con la quale lo Stato cercò di modificare l’assetto della rete ferroviaria italiana riunendo i tratti principali in due grandi reti longitudinali: la rete Mediterranea, con 4.171 km, e la rete Adriatica, con 4.379 km. La legge, inoltre, prevedeva che queste due tratte fossero date in concessione a due società – Società italiana per le Strade Ferrate del Mediterraneo e Società italiana per le Strade Ferrate Meridionali – per 60 anni, con la possibilità di disdetta delle parti con un preavviso di due anni e solo alla fine di ogni ventennio. La proprietà delle infrastrutture di trasporto, ad eccezione delle strade ferrate Meridionali, era però statale in quanto il patrimonio ferroviario era negli anni divenuto troppo ingente per essere riscattato da gruppi privati. Questa legge, dunque, rappresenta il primo embrione di separazione tra soggetto gestore e soggetto proprietario della rete ferroviaria italiana, modello che sarà poi ripreso con l’apertura del settore alla concorrenza negli anni Novanta del Novecento.

I guadagni provenienti dal sistema ferroviario dovevano essere ripartiti tra la società amministratrice, alla quale spettava la maggior parte degli introiti, e lo Stato, al quale spettava la restante quota, che poteva però variare nel caso in cui i guadagni fossero riusciti a superare determinate soglie.

Con questa legge, inoltre, per facilitare i collegamenti tra i maggiori mercati italiani, nonché per amplificare il processo di sviluppo sociale che l’avvento delle ferrovie

³⁵ Legge del 29 luglio 1879, n. 5002, *per la costruzione di nuove linee di completamento della rete ferroviaria del regno*, GU n.177 del 30/07/1879. Provvedimento abrogato dal DL 22 Dicembre 2008 n. 200, convertito con modifiche dalla L. 18 Febbraio 2009 n. 9

³⁶ Legge del 27 aprile 1885, n. 3048, *per l’esercizio delle reti mediterranea, adriatica e sicula e per l’esercizio delle strade ferrate complementari*”. GU del 27/04/1885, n. 98

aveva innescato, si decise che le ferrovie che servivano i grandi centri urbani – Milano, Napoli, Piacenza, Pavia, Livorno e Firenze – dovevano essere in comune tra le due reti principali.

Il riordino del sistema ferroviario italiano e della sua gestione introdotto con la legge 3048 non andò, però, a creare un sistema di quasi completo monopolio sul mercato ferroviario. Infatti, il sistema di concessioni, per le tratte minori, continuò a sussistere e, ad esempio, la Società delle Ferrovie Sarde continuò ad essere l'amministratrice del sistema ferroviario sardo, mentre ebbe grande successo anche la Società delle Ferrovie Nord-Milano che operò sul territorio lombardo³⁷. Inoltre, la Società delle Strade Ferrate per il Mediterraneo ebbe l'incarico di completare in tempi celeri la rete ferroviaria calabra con lo scopo di dotare anche questa zona d'Italia di un sistema infrastrutturale completo e funzionante. Tra il 1883 e il 1887 le tratte entrate in funzione erano solo quelle che collegavano per un tratto Battipaglia, Agropoli e Vallo della Lucania e per un altro Reggio Calabria con Bagnara. Finalmente nel 1895, dopo ben venti anni dall'inizio dei lavori, la ferrovia Battipaglia-Reggio Calabria, divenuta poi un asse molto importante anche per lo sviluppo delle reti ferroviarie europee, venne completata.

Per garantire una forma di controllo da parte dello Stato sulle diverse società private la legge prevedeva la creazione di istituti specifici strettamente collegati al ministero dei Lavori pubblici. Fu istituita ufficialmente la Direzione Generale delle Ferrovie, seguita dalla creazione del Commissariato Generale per la supervisione e il controllo della costruzione e dell'operatività delle ferrovie concesse a compagnie private e dell'Ispettorato Governativo Generale per la gestione e la costruzione delle ferrovie. Tuttavia, tali enti non riuscirono a espletare adeguatamente le loro funzioni di vigilanza come ci si augurava³⁸.

Questi furono anche gli anni delle prime grandi innovazioni tecnologiche. A rivoluzionare il sistema di trasporto ferroviario ci pensò la trazione elettrica a corrente

³⁷ C. Lacchè, *L'Ottocento ferroviario dopo il settanta*, Agnesotti, Viterbo, 1977, pp. 189 - 190

³⁸ S. Maggi, *op. cit.*, p.104

continua che permise maggiori carichi di traino e un aumento per quanto attiene alla capacità di marcia delle locomotive³⁹.

Sebbene da un certo punto di vista il cosiddetto “periodo delle convenzioni” fu in grado di introdurre novità tecnologiche e ampliare la rete ferroviaria italiana, da un altro questi anni vanno analizzati anche dal punto di vista delle grandi società che si trovarono a gestire un sistema ferroviario che versava in condizioni economiche ed organizzative non felici.

La normativa del 1885 non era completamente chiara circa la regolamentazione dei rapporti giuridici fra lo Stato italiano e le società concessionarie e non prevedeva modalità operative per far fronte a un’obsolescenza dei materiali contrastata da una crescente domanda di trasporto. Le società che gestivano le varie tratte ferroviarie, inoltre, non potevano intervenire, sempre per quanto era stabilito dalla legge dello Stato, su tutti gli aspetti della gestione ferroviaria. Queste, infatti, non avendo libertà nel decidere l’ammontare delle tariffe non potevano incrementare i loro profitti e, quindi, investire ingenti somme per nuovi macchinari. Ancora, le società private si trovavano a dover affrontare gli scioperi da parte del personale che, per far fronte alla crescente domanda di servizio, veniva sottoposto a turni di lavoro massacranti. Questi problemi, uniti alle difficoltà di far quadrare il bilancio, portarono ad una cattiva gestione che produsse un servizio di trasporto ferroviario scadente. I continui disservizi iniziarono a provocare malcontento tra la popolazione.

Lo Stato italiano, d’altra parte, non dava molte garanzie alle società concessionarie e si mostrava sempre dubbioso sul rinnovo delle concessioni. L’idea della nazionalizzazione completa delle ferrovie italiane ritornava ad essere prepotentemente presente nelle discussioni quotidiane che avvenivano sulle scene politiche.

In questo clima Giuseppe Saracco, l’allora ministro dei Lavori Pubblici, propose l’attuazione di un programma di rafforzamento ferroviario destinato soprattutto alle zone del Mezzogiorno. Inoltre, fu avanzata la proposta di nominare una Commissione con lo

³⁹ A. Giuntini, *Ferrovie italiane dalla nazionalizzazione alla nascita del Ministero delle Comunicazioni 1905-1924*, p. 21, in AA. VV., *Il Sindacato Ferrovieri italiani dalle origini al fascismo 1907 - 1925*, a cura di M. Antonioli e G. CheccoZZo, Edizioni Unicopli, Milano, 1994

scopo di esaminare le cause dei frequenti ritardi dei treni e trovare possibili soluzioni⁴⁰. Lo Stato centrale non fu sordo ai suggerimenti avanzati dalla Commissione, ma questo non servì a migliorare i disservizi e a far diminuire i ritardi dei treni, soprattutto perché tra le cause dei ritardi c'era la quasi completa inesistenza dei doppi binari sulle tratte ferroviarie, per le quali erano necessarie ingenti somme di denaro. In questo contesto si iniziò a parlare di “sfacelo ferroviario”⁴¹.

La comparsa delle ferrovie incise in maniera massiccia sulla determinazione delle dinamiche sociali ed economiche del territorio. Queste, inoltre, richiesero la determinazione di nuovi assetti istituzionali capaci di rispondere alle esigenze di questo settore in continua evoluzione. È proprio così che la storia delle ferrovie si innesca con quella delle istituzioni politiche e permette di raccontare da un punto di vista del tutto originale il processo di sviluppo del nostro Paese.

2. I cambiamenti indotti dal processo di nazionalizzazione delle strade ferrate in Italia

Per il sistema ferroviario italiano quello del Novecento fu un secolo particolarmente vivace. Il nuovo secolo ereditava un sistema ferroviario in forte difficoltà e arretratezza. Oltre ai problemi economici di mantenimento e rinnovamento delle infrastrutture ferroviarie e del parco rotabile, era sempre più gravosa la questione della scarsa presenza sul territorio delle linee a doppio binario. Nel 1905, infatti, solo il 17% delle strade ferrate italiane risultava essere a doppio binario⁴².

Il cattivo funzionamento di questo sistema di trasporto ebbe come conseguenza la progressiva diminuzione dell'utilizzo del treno, sia per quanto riguardava il trasporto passeggeri che per quello delle merci. Ai problemi tecnici si aggiunsero, durante gli ultimi anni di gestione da parte delle Società private, i sempre più frequenti scioperi dei dipendenti organizzati in sindacati per rivendicare i propri diritti contrattuali.

Mentre a livello sociale si faceva sempre più pressante la volontà di nazionalizzare le ferrovie, nei primissimi anni del Novecento, invece, la maggioranza governativa,

⁴⁰ Decreto Ministeriale del 5 novembre 1887: Il Ministro dei Lavori Pubblici nomina una Commissione d'inchiesta per i ritardi

⁴¹ M. Ferraris, *L'anarchia ferroviaria in Italia*, in Nuova antologia, Vol. XL, Firenze, 1905, pp. 278 - 318

⁴² A. Giuntini, *op. cit.*, p.18

guidata nel 1901 da Zanardelli, sosteneva che l'unica soluzione per salvare il settore ferroviario fosse continuare ad affidarne la gestione ai privati. In realtà già sul finire dell'Ottocento il malcontento nei confronti degli accordi che lo Stato aveva stretto con le compagnie private, e la gestione che queste ultime avevano attuato nei confronti del trasporto ferroviario, si faceva sempre più incalzante; a tal proposito, nel 1897, Quirino Nofri⁴³ propose al governo una discussione strutturata sulla possibilità di rivedere la scelta privatistica⁴⁴.

All'interno del Parlamento non vi era nessuna personalità che si riteneva soddisfatta della gestione del sistema ferroviario avuta fino a quel momento. Non per questo, però, furono avanzate proposte in linea con la nazionalizzazione del settore.

Pochi anni dopo, nel 1903, anche sulla scena politica iniziò a prendere forma un orientamento più affine alla nazionalizzazione. Coloro che sostenevano la gestione pubblica, infatti, iniziarono a far valere le proprie tesi. Nonostante questi primi segnali di cambio di rotta, la classe politica del tempo, quasi allo scadere del termine per disdire le Concessioni, continuava ad affermare che, nei limiti del possibile, l'esercizio statale era da evitare⁴⁵ e di voler considerare la possibilità di stipula di Convenzioni con nuove compagnie che potessero gestire al meglio i diversi tratti ferroviari.

In questi anni grandi sostenitori della nazionalizzazione all'interno del Parlamento furono i socialisti, che tra il 1902 e il 1905 immaginarono un progetto secondo cui le ferrovie dovevano essere gestite da una nascente azienda autonoma posta sotto al solo controllo del Ministero dei Lavori Pubblici. Nell'ottobre del 1904 Nofri riuscì anche ad inserire la questione del trasporto ferroviario all'interno del programma politico socialista.

In questo clima di sentita urgenza, per avvalorare la tesi della nazionalizzazione si iniziò a considerare ed analizzare anche le scelte politiche e di gestione del sistema ferroviario degli altri Paesi, nello specifico fu preso come esempio il caso della Svizzera,

⁴³ Nato a Pietrasanta nel 1861 e morto nel 1937, Nofri fu uno dei massimi dirigenti del sindacalismo ferroviario italiano. Operaio della società dell'Alta Italia, venne eletto in Parlamento nel 1900 e nel 1909. Dizionario biografico 1853-1943, III, a cura di F. Andreucci e T. Detti, Roma 1977, pp. 692-695

⁴⁴ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XX, Discussioni del 4 giugno 1897

⁴⁵ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXII, Discussioni del 24 marzo 1903

dove nel 1898 si era svolto un referendum per la nazionalizzazione delle ferrovie, unica potenza che arrivò a questo risultato prima dell'Italia.

Intanto, nel 1903 l'Italia viveva un momento di cambiamento politico. Si insediava un nuovo governo con a capo Giovanni Giolitti, esponente liberale, grande sostenitore della nazionalizzazione delle strade ferrate. Poco dopo il suo insediamento il nuovo capo di Governo elaborò una proposta di un progetto di discussione tra lo Stato e le società private che gestivano le diverse tratte ferroviarie. L'obiettivo era quello di dare avvio ad una vera e propria contrattazione che avrebbe portato alla nazionalizzazione ferroviaria.

Come precedentemente riportato, la gestione del sistema ferroviario italiano si era retto, fino a quel momento, sul regime delle concessioni, improntato sul principio di rinnovabilità allo scadere di ogni ventennio e sulla possibilità di disdetta attraverso un preavviso di due anni. Quasi allo scadere delle Concessioni la posizione prevalente all'interno delle istituzioni politiche italiane era, però, quella di aspettare il naturale scioglimento dei vincoli contrattuali.

Diversi furono i dibattiti parlamentari che si susseguirono sul tema e, con il cambio di governo, si faceva sempre più strada l'idea che la nazionalizzazione delle ferrovie fosse in realtà utile per perseguire l'interesse collettivo. In considerazione di ciò il 30 giugno 1903 fu avanzata da parte dello Stato la richiesta di disdetta alle compagnie private.

Il 17 marzo del 1904 in Parlamento fu presentato, dal Ministro Francesco Tedesco⁴⁶, il disegno di legge per la gestione statale delle ferrovie. Si era consapevoli che il testo era in realtà solo un documento provvisorio che avrebbe dovuto poi essere perfezionato, ma la volontà di dare velocemente un assetto statale alla rete ferrata ed intervenire per porre rimedio ai continui disservizi, sentita da quasi la totalità della classe politica del tempo, era più forte ed urgente. Si arrivò, così, a varare la disposizione normativa numero 137 del 1905 che andava a creare l'amministrazione delle Ferrovie

⁴⁶ Con la seconda presidenza del Consiglio fu nominato Ministro dei Lavori Pubblici. Grazie al suo impegno, il governo Giolitti presentò nel 1905 il provvedimento di nazionalizzare le linee ferroviarie

dello Stato⁴⁷. Nell'attuazione di tale documento lo Stato aveva previsto un indennizzo, che ammontava a 500milioni di lire, per le società ferroviarie private⁴⁸.

Le istituzioni statali si trovarono per la prima volta a dover ragionare, in totale autonomia, di interventi di politica ferroviaria. Le decisioni politico-istituzionali che dovevano essere prese in questo momento per lo sviluppo delle infrastrutture ferroviarie non dovevano, però, risolvere solo le urgenze del momento, ma essere lungimiranti e programmare interventi a lungo termine in grado di produrre sviluppo sull'intero territorio italiano.

Il raggiungimento della nazionalizzazione delle ferrovie non fu però un processo semplice. All'emanazione della legge del 1905 seguirono, infatti, ben due anni di discussioni sull'autonomia⁴⁹ prevista per la nuova azienda e sulla possibilità di allargare l'assetto istituzionale italiano facendo nascere un nuovo Ministero che fosse preposto alla cura e gestione delle ferrovie. Sulla questione dell'autonomia, la più dibattuta in assoluto, la classe politica e l'intera società si trovarono divise in due: chi si batteva per far avere alla nuova azienda una totale autonomia in materia economica, certi che questa scelta avrebbe portato maggiori guadagni, e chi, invece, preferiva assoggettare le azioni del nuovo ente al Ministero di appartenenza.

Nel 1907, nonostante i continui dibattiti, si arrivò a varare la legge n. 429 per regolamentare tutte quelle linee non affidate tramite lo strumento delle concessioni ad imprese private⁵⁰. Con questa nuova normativa si definì l'assetto organizzativo ed amministrativo delle ferrovie che avrebbe retto fino all'avvento del regime fascista. L'introduzione di questa nuova disposizione legislativa puntava a ridimensionare l'allora larga autonomia che nei primissimi anni della nazionalizzazione aveva caratterizzato la gestione del settore ferroviario da parte del suo Direttore generale.

⁴⁷ Il 18 aprile 1905 la Camera approvò la proposta di costituzione delle Ferrovie di Stato e il 21 aprile 1905 il Senato, a sua volta, approvò il progetto di costituzione delle Ferrovie di Stato

⁴⁸ S. La Francesca, *La statizzazione delle ferrovie e lo sviluppo dell'industria elettrica in Italia*, in *Clio*, Anno I, 1965, n. 2, pp. 275-306

⁴⁹ G. Coletti, *Storia di una riforma. L'Ente Ferrovie dello Stato*, C.A.F.I. Collegio Amministrativo Ferroviario Italiano, Roma, 1985, pp. 65-70

⁵⁰ Legge del 7 luglio 1907, n. 429, *Riguardante l'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private*. GU del 12/07/1907, n. 165

Dopo solo due anni dal primo provvedimento normativo si decise, infatti, di assoggettare al Ministero dei Lavori Pubblici l'amministrazione della nuova azienda, vincolando quell'autonomia tanto auspicata dalla la legge del 1905⁵¹. I motivi furono vari, ma tra i principali c'era la paura da parte della classe politica di perdere il controllo economico ed amministrativo delle strade ferrate dopo la fatica fatta per sottrarlo alle potenze private. Tra gli osservatori e commentatori della situazione figurava anche Filippo Turati, portatore della tesi secondo la quale una troppo larga autonomia avrebbe potuto portare ad una mancanza di responsabilità.

L'introduzione del nuovo testo normativo alimentò, però, non poche polemiche circa la questione dell'autonomia e della costituzione del Ministero dei Trasporti proposta nuovamente in maniera ufficiale dall'Onorevole Giulio Rubini⁵² con un disegno di legge del 1910. La volontà di creare un Ministero che si occupasse solo del settore specifico dei trasporti era strettamente legata all'autonomia di bilancio che il nascente ente per le ferrovie avrebbe dovuto avere. Parte della classe politica, ma anche della società civile, riteneva necessaria la costituzione di un'istituzione preposta alla gestione e al controllo, economico e amministrativo, del sistema ferroviario nazionalizzato⁵³.

I continui contrasti e malumori sulla questione ferroviaria portarono alla nomina della Commissione consultiva Finali del 1911⁵⁴. A questa commissione fu affidato il compito di esprimersi, ancora, sui due aspetti più dibattuti: la questione dell'autonomia e la creazione del Ministero per le Ferrovie. I lavori della Commissione portarono all'emanazione del regio decreto n. 728 del 28 giugno 1912 che non andò ad apportare modifiche sostanziali all'organizzazione ed amministrazione del settore ferroviario. Le uniche novità introdotte riguardarono l'aumento del numero dei membri del Consiglio di amministrazione delle ferrovie e l'introduzione della disposizione secondo la quale le modifiche delle tariffe, in particolare modo per la riduzione, dovevano sempre essere

⁵¹ A. Giuntini, *op. cit.*, p.31

⁵² Fu Ministro dei Lavori Pubblici nel Governo Sonnino II dal 1909 al 1910

⁵³ G. Cimbali, *Per l'istituzione del Ministero delle Ferrovie o dei Trasporti Battaglie e voti (1906-1911)*, Unione Tipografico-editrice Torinese, Torino, 1912, p.56

⁵⁴ G. Bertero, *Commissione consultiva per la riforma dell'ordinamento delle Ferrovie dello Stato: verbali delle sedute del 27, 28 e 29 aprile*, Tipografia Nazionale, Roma 1912. Presidente della Commissione fu nominato Gaspare Finali, da cui la commissione prese il nome

varate dal Consiglio attraverso lo strumento del decreto⁵⁵. Per arrivare ad avere un primo Ministero dei Trasporti ferroviari si dovranno aspettare gli anni dell'emergenza bellica.

Al di là di quanto succedeva sulla scena politica, dal 1905 la nuova azienda costituita per la gestione delle ferrovie iniziava ad essere operativa e a richiedere una gestione e una guida definita e chiara per far fronte alle numerose esigenze dell'epoca, tra le quali: creare una procedura di gestione amministrativa cercando di rendere omogenee quelle delle preesistenti società private; rinnovare il sistema ferroviario; regolare i traffici ferroviari ed estendere il chilometraggio della rete italiana.

Si sentiva, dunque, l'esigenza di mettere a capo della nuova gestione una personalità con esperienza. Giolitti, che puntava molto sul rinnovamento del sistema ferroviario, a dirigere le ferrovie volle fortemente la figura Riccardo Bianchini, uomo di esperienza ed ex direttore generale della Società Sicula⁵⁶ che fu in grado di mantenere la direzione delle ferrovie per ben dieci anni (1905-1915).

Bianchini, durante il suo mandato, gestì questo servizio con molta determinazione riuscendo ad accentrare il potere decisionale e di gestione, quasi completamente, nelle sue mani. Gli obiettivi che il nuovo direttore si era prefissato erano due: completare l'unificazione del sistema ferroviario, anche attraverso la costruzione di nuovi tronconi di collegamento, e rinnovare l'attrezzatura ferroviaria ormai vecchia e decadente. La prima azione della nuova dirigenza fu orientata al dare il via ai lavori per la creazione dei "doppi binari" sui tratti più trafficati della rete italiana che faticavano a tener testa alla domanda di trasporto. Inoltre, una forte attenzione venne data al necessario ammodernamento delle stazioni, dei varchi ferroviari e al potenziamento dei ponti ferroviari per permettere il passaggio dei treni più pesanti⁵⁷.

Nella visione del Direttore Bianchini le ferrovie dovevano rappresentare un elemento capace di innescare processi di sviluppo territoriale che riguardassero le varie sfere della società. Queste non dovevano servire solo a collegare materialmente i diversi territori, ma dovevano anche rappresentare un mezzo attraverso il quale le persone,

⁵⁵ A. Giuntini, *op. cit.*, p. 31

⁵⁶ R. Bonelli, *Riccardo Bianchi (1854-1936)*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, a cura di A. Mortara, Angeli, Milano, 1984, p. 82

⁵⁷ A. Giuntini, *op. cit.*, p. 24

potendosi spostare agilmente, avrebbero potuto accedere a nuove opportunità di crescita offerte dai diversi contesti sociali collegati.

Da un punto di vista economico le ferrovie, oltre a collegare i mercati e facilitare gli scambi commerciali, avrebbero potuto garantire una crescita del guadagno delle imprese locali produttrici delle materie prime necessarie per la costruzione del reticolato ferroviario e dei convogli. Per questa ragione Bianchini si approvvigionava da aziende Italiane interfacciandosi con realtà estere solo in caso di necessità ed urgenza. Infatti, dai dati che abbiamo oggi a disposizione, durante il mandato di Bianchini furono solo 74 le locomotive commissionate ad aziende straniere. L'attuazione del programma di rinnovamento di Bianchini costò allo Stato ben 15 milioni di lire; lo Stato per far fronte al grande impegno economico richiesto ed ottenere immediata liquidità introdusse lo strumento dei certificati ferroviari⁵⁸ in qualità di titoli obbligazionari. Le emissioni totali di certificati ferroviari corrisposero ad una cifra di 600 milioni di lire⁵⁹. Ancora, lo Stato si vide costretto a ricorrere all'accensione di un debito per 95 milioni di lire restituibili in venti anni.

I molti interventi a favore del settore ferroviario durante i primi anni della nazionalizzazione trovarono giustificazione nel fatto che con la gestione Bianchini, benché si ottennero ottimi risultati economici e non solo, partendo da una situazione di grave decadenza non si riuscì mai ad arrivare al pareggio di bilancio. La politica di Bianchini toccò anche le tariffe ferroviarie che, per la prima volta, vennero ridotte. Questa decisione, per quegli anni rivoluzionaria, era volta ad incrementare il trasporto passeggeri e rendere il viaggio in treno accessibile a tutte le classi.

Da un punto di vista organizzativo interno, invece, Bianchini seguì molto i modelli delle aziende private immaginando una struttura al cui vertice fosse posizionata un ufficio Centrale, a cui dovevano essere attribuiti forti poteri di controllo, e degli enti periferici che dovevano esercitare poteri amministrativi sui vari territori. La struttura

⁵⁸ Creati con la legge del 25 giugno 1905, n. 261 art. 2, *Provvedimenti di tesoro per il pagamento delle somme dovute dallo Stato alle Società esercenti le reti ferroviarie Adriatica, Mediterranea e Sicula*. GU del 26/06/1905, n. 149

⁵⁹ A. Giuntini, *op. cit.*, pp. 19-25

amministrativa era poi completata da tredici uffici divisi in servizi Tecnici e amministrazioni centrali e otto direzioni compartimentali⁶⁰.

Grazie alla gestione Bianchini il settore ferroviario si trovò a vivere anni di ripresa; il traffico ferroviario aumentò già solo dopo il primo anno di gestione del 12%. L'aumento maggiore si ebbe per il trasporto passeggeri che crebbe del 3% per il primo anno fino ad arrivare a toccare la quota di trentamila persone che sceglievano il treno come mezzo di trasporto. Cifra mai raggiunta prima⁶¹. Questo cambiamento significava che la visione del treno all'interno della società stava mutando e si cominciava a diffondere un nuovo sentimento di fiducia verso le ferrovie, viste non solo come strumento di collegamento territoriale, ma, grazie a politiche sempre più attente, anche come mezzo capace di innescare processi virtuosi di sviluppo sociale. Tra le novità introdotte vanno poi ricordate: la possibilità di installare dei vagoni per il servizio *toilette* per le tratte direttissime; maggiori carrozze dotate di illuminazione; realizzazione di nuove tipologie di macchine a vapore; meccanicismi più efficienti per l'intercomunicazione tra i treni.

Si può quindi concludere che l'efficiente amministrazione Bianchini portò ad ottenere importanti risultati con effetti a lungo termine. Non furono, però, poche le critiche rivolte alla gestione del primo Direttore generale delle ferrovie, critiche che lo portarono a presentare le dimissioni nel 1915 in seguito a contrasti avuti con il Presidente Salandra e il Ministro dei lavori pubblici Ciuffelli per il mal funzionamento del servizio ferroviario nell'opera di soccorso per i terremotati della Marsica.

3. La rete ferroviaria italiana tra guerra e Fascismo

La mutata condizione politica-istituzionale del contesto italiano determinò nel 1915 la sostituzione di Bianchini nella posizione di Direttore generale di FS. Al suo posto fu nominato Raffaele De Cornè⁶² che si trovò a gestire, senza troppe difficoltà, il sistema ferroviario durante gli anni della guerra per poi, con il Regio Decreto n. 130 del 1920, diventare Amministratore generale (carica che andò a sostituire quella di Direttore generale).

⁶⁰ *Ivi*, p. 23.

⁶¹ *Ivi*, p. 27

⁶² Ingegnere e progettista del Genio Civile fu chiamato, per la sua esperienza, a ricoprire la carica di Direttore generale delle Ferrovie dello Stato dopo le dimissioni di Bianchini

Per fronteggiare le ingenti esigenze belliche e assicurare un corretto esercizio ai mezzi di trasporto considerati strategici, vennero attuate modifiche istituzionali a livello ministeriale. Mentre prima il settore delle ferrovie era, infatti, gestito e assoggettato dal Ministero dei Lavori Pubblici, in questi anni ci si iniziò a rendere conto che, per produrre una politica di trasporto svincolata da qualsiasi tipologie di ingerenze e, soprattutto, capace di tracciare linee amministrative chiare, fosse necessario costituire un nuovo soggetto. Nacque così, il 22 giugno con regio decreto n. 756⁶³, un ministero completamente dedicato al settore del trasporto ferroviario e quello della marina mercantile. All'interno del decreto istitutivo venne, però, fin da subito precisato che questa specifica istituzione, della quale si capirà l'importanza solo molti anni dopo, doveva avere una durata limitata e circoscritta agli anni di guerra e crisi di gestione. A guidare il neonato Ministero fu chiamata una personalità divenuta ormai nota per la sua gestione del sistema ferroviario: Bianchini.

Gli anni della guerra videro il treno assumere un ruolo decisivo nel determinare gli spostamenti delle truppe e nella pianificazione delle azioni di guerra da intraprendere. In questi anni, infatti, il settore ferroviario fu portato allo stremo delle sue forze. Questo non doveva servire solo come mezzo di mobilitazione militare, ma veniva richiesto che il servizio di trasporto passeggeri e merci, soprattutto per i beni di prima necessità e medicinali, continuasse a funzionare con alti ritiri e garantire alla popolazione civile un trasporto sicuro e rapido.

La dotazione ferroviaria dell'Italia negli anni della guerra crebbe di ben 160 km, tra le nuove tratte entrate in funzione non può non essere segnalata la linea Arquata-Tortona, utile per il collegamento del confine francese al Veneto⁶⁴. Nonostante la guerra e le sue consequenziali difficoltà portarono ad un rallentamento, e talvolta alla cancellazione di progetti e piani di sviluppo ferroviari, gli interventi di politica ferroviaria volti al miglioramento e l'efficientamento del sistema non furono del tutto assenti. Tra i vari interventi ricordiamo, oltre la costruzione e l'unione di nuovi tronconi ferroviari, lo sviluppo dell'elettificazione che raggiunse nuovi 87 km di linee. Questo traguardo, e come si vedrà i suoi successivi progressi, risultò fondamentale qualche anno più avanti

⁶³ Regio Decreto del 22 giugno 1916, n. 756, *Concernente l'istituzione del Ministero dei trasporti marittimi e ferroviari*. GU del 24/06/1916, n.148

⁶⁴ A. Giuntini, *op. cit.*, p. 34

quando il prezzo del carbone iniziò a crescere in maniera spropositata e, soprattutto, in periodi di crisi energetiche.

Tornando al servizio prestato dalle ferrovie durante la guerra, per dare un'idea dell'enorme sforzo compiuto si segnala come nel 1918, in soli dieci giorni, il servizio ferroviario fu in grado di trasportare 240.000 uomini e 6.000 tra carri e cannoni, più diverse centinaia di animali e risorse alimentari⁶⁵.

In questi anni gli interventi introdotti a favore del servizio ferroviario dovettero contemplare l'esigenza di uniformare a quella italiana le linee ferroviarie esistenti sui territori conquistati e aventi sistemi di funzionamento e segnalamento diversi.

Nell'esaminare il funzionamento e l'attività delle infrastrutture di trasporto ferroviario durante la guerra possiamo individuare due distinte fasi di attività: la prima, che va dall'inizio del conflitto sino alla metà del 1917, vede i treni essere utilizzati fino all'estremo delle loro capacità per trasportare uomini dell'esercito e armamenti; la seconda, che riguarda gli ultimi anni del conflitto, prospetta invece una situazione di difficoltà del sistema ferroviario nel mantenere i ritmi molto alti di servizio richiesti. In questo periodo si osservava un sistema ferroviario che richiedeva urgenti interventi di manutenzione e ammodernamento, situazione che si perpetuò anche nei primi anni post conflitto⁶⁶. Entrambe le fasi videro aumentare considerevolmente i treni militari in esercizio. Si passò dal 7,9% dei primi anni al 12,9% nel 1916 fino ad arrivare al 17,8% alla fine del 1917⁶⁷.

Nonostante l'emergenza bellica di questi anni non mancarono scontri tra gli esponenti politici per la gestione del servizio di trasporto, soprattutto per quanto riguardava gli interventi necessari al risanamento delle infrastrutture di trasporto, intese sia come binari e stazioni che come locomotive. L'acceso dibattito riguardò le politiche che Bianchini, da Ministro dei Trasporti, volle attuare. In contrasto con l'impostazione da sempre dichiarata, egli propose di importare il materiale necessario per la ricostruzione e il sostentamento delle ferrovie da aziende straniere. Al contrario, Francesco Saverio Nitti,

⁶⁵ M. Antonilli, M. Pietrangeli, *Il ruolo delle Ferrovie nella Prima Guerra Mondiale*, Independent Publishing, Amarganta, 2018, p. 93

⁶⁶ S. Maggi, *op. cit.*, p.136

⁶⁷ ISTAT, *il sistema ferroviario e le fasi storiche*

Ministro del Tesoro, incoraggiava l'utilizzo di materiale prodotto esclusivamente in Italia per incentivare le aziende del territorio.

Bianchini, come dimostrato dalle sue azioni e manifestate volontà durante il suo incarico da Direttore delle Ferrovie dello Stato, in linea generale era d'accordo con Nitti, ma faceva notare la situazione emergenziale nella quale il Paese versava. La scelta di Bianchini, infatti, era strettamente legata a questioni di tempo: il Ministro, vista l'impellente necessità, sosteneva che utilizzare materiale proveniente da Paesi non disastriati come l'Italia potesse diminuire i tempi degli interventi e ridare alla penisola un sistema funzionante il prima possibile. Al contrario, puntare su aziende locali voleva dire correre il rischio di imbattersi in situazioni di stallo e/o addirittura rischiare di far rimanere incompiute delle opere. Le motivazioni di Bianchini, però, non vennero ascoltate.

Le opere di risanamento richiedevano ingenti somme di denaro e alla fine della guerra e nei primi anni del dopoguerra l'amministrazione ferroviaria si trovava ad affrontare anche una crisi economica interna. Per ottenere i capitali necessari alla ricostruzione e al completamento di opere, in linea con quanto accadeva negli altri Paesi europei, si pensò di attuare una politica delle tariffe più stringente. Gli aumenti, applicati in maniera progressiva, colpirono tutte le classi di viaggio. La terza classe, destinata ai viaggiatori meno abbienti, fu quella che subì un aumento minore. Questa linea politica però non portò ai risultati sperati ma, anzi, innescò un fenomeno opposto. I viaggi in treno diminuirono progressivamente. La popolazione, che con la guerra si era impoverita, iniziava a favorire altre modalità di trasporto o, addirittura, sceglieva di non muoversi perché i biglietti del treno erano diventati troppo costosi.

Le conseguenze non furono solo economiche ma anche sociali; la popolazione italiana, che con l'avvento del treno aveva scoperto la possibilità di raggiungere diversi territori rispetto a quelli di appartenenza e avere così maggior possibilità di accesso ad opportunità di vario genere (lavoro, formazione, ecc.), iniziò a rinunciare a questa possibilità e a limitare i propri spostamenti. La pesante situazione economica, complicata dall'incremento del costo del carbone indispensabile per il funzionamento del sistema ferroviario, influì pesantemente sulla gestione complessiva e sulla qualità del servizio offerto. Inoltre, le istituzioni preposte alla cura e gestione di questo servizio entrarono in una fase di crisi caratterizzata da forti cambiamenti interni.

Gli anni Venti del Novecento si aprirono con l'emanazione del Regio Decreto n.304⁶⁸ il quale prevedeva, una volta terminato il conflitto e ristabilita la pace, che la gestione del trasporto ferroviario venisse affidata nuovamente al Ministero dei Lavori Pubblici visto il naturale scioglimento del Ministero delle Ferrovie e della Marina militare.

Cambiamenti vennero previsti anche per la composizione dei vari organi di Ferrovie dello Stato: i membri del Consiglio di amministrazione passarono a sedici e venne soppressa la figura di Direttore generale; al suo posto venne introdotto l'Amministratore generale. Il presidente dell'Amministrazione ferroviarie, inoltre, doveva essere una figura di nomina regia su proposta del Consiglio dei ministri.

Secondo il nuovo assetto, alle riunioni del Consiglio di amministrazione dovevano essere presenti anche un consigliere di Stato, due delegati del Ministro dei Lavori Pubblici (per assicurare l'esercizio di forme di controllo), due delegati del Ministro del Tesoro, tre esponenti del mondo delle industrie, cinque rappresentanti del personale ferroviario⁶⁹. Il questo modo il Ministero dei Lavori pubblici tornava ad esercitare un controllo stringente sull'operato e la gestione delle Ferrovie⁷⁰.

A questi cambiamenti istituzionali e funzionali, interni al settore del trasporto ferroviario, durante gli anni post primo conflitto mondiale si accompagnarono forti e sempre maggiori agitazioni sociali. Le modalità e i termini con i quali era terminata la guerra ostacolarono l'istaurarsi di un naturale clima costruttivo e propositivo. Questa fase di disordine e crisi economica rappresentò, così, terreno più che fertile per l'istaurarsi del regime fascista capeggiato da Mussolini.

Le modalità e i tempi con i quali il regime si istaurò non saranno oggetto specifico di questa narrazione. Il fascismo e la sua presa di potere in questa sede viene, infatti, analizzato in relazione ai mutamenti e le innovazioni che il regime dittatoriale, da un punto di vista istituzionale, apportò alla gestione del sistema ferroviario italiano.

⁶⁸ Regio decreto del 24 marzo 1920, n. 304, *Che sopprime il Ministero per i trasporti marittimi e ferroviari*. GU del 24/03/1920, n. 70. Convertito dalla Legge del 17 aprile 1925, n. 473. GU del 05/05/1925, n.104

⁶⁹ A. Giuntini, *op. cit.*, p. 32

⁷⁰ G. Coletti, *Storia di una riforma. L'Ente Ferrovie dello Stato*, C.A.F.I. Collegio Amministrativo Ferroviario Italiano, Roma, 1985, p. 83

Secondo Mussolini riuscire a controllare e gestire i settori produttori di servizi di pubblica utilità era fondamentale per diffondere tra la popolazione fiducia e ottenere consenso nei confronti del regime. Tra le opere che Mussolini voleva attuare con urgenza compariva il risanamento del sistema ferroviario, partendo dal bilancio in forte perdita⁷¹. Per il fascismo, il sistema ferroviario aveva il potenziale per influenzare in modo decisivo lo sviluppo della società, per cui la ferrovia fu concepita come un servizio pubblico collettivo per le classi medio-basse della popolazione, in grado di unire persone e territori lontani tra loro⁷². L'obiettivo era duplice: da un lato era sempre più forte la volontà di accentramento del potere da parte di Mussolini per controllare ogni aspetto della vita economica e sociale del Paese; dall'altro, invece, c'era la consapevolezza che dimostrare di essere in grado di riorganizzare e rendere efficiente un settore tanto cruciale per la società e l'economia come il trasporto ferroviario avrebbe innescato nella popolazione un sentimento di riconoscimento nei confronti del regime, che avrebbe fatto crescere i consensi e l'ubbidienza.

Costatata la difficile situazione economica in cui versavano le ferrovie, la prima mossa del fascismo, per risanare le economie dell'azienda, fu quella di aumentare ulteriormente le tariffe⁷³. Da un punto di vista amministrativo il fascismo, per operare la ristrutturazione completa, intervenne immediatamente con la soppressione, attraverso il Regio decreto n. 1681⁷⁴, del Consiglio di amministrazione delle Ferrovie dello Stato e il sollevamento di Luigi Alzona dalla carica di Direttore generale. Per Mussolini la riorganizzazione dell'assetto amministrativo delle ferrovie doveva essere attuata per "rendere le funzioni più agili e diminuire le spese"⁷⁵.

La necessità impellente di attuare provvedimenti in grado di garantire una ripresa del settore del trasporto ferroviario era fortemente sentita da tutta la società e la classe politica, tanto che nel gennaio del 1923 Luigi Luzzatti, ex Ministro del Tesoro, compariva

⁷¹ S. Maggi, *op. cit.*, p. 137

⁷² P. B. Berengo, a cura di, *Ferrovie italiane. Immagine del treno in 150 anni di Storia*, Editori Riuniti, Roma, 1988, p. 128

⁷³ A. Giuntini, *op. cit.*, p. 94

⁷⁴ Regio Decreto del 31 dicembre 1922, n. 1681, *Che scioglie il Consiglio d'amministrazione delle Ferrovie dello Stato*. GU del 2/01/1923, n. 1

⁷⁵ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXVII, Documenti, Allegati alla Relazione sull'uso dei poteri straordinari, vol. V

sul “Corriere della Sera” incoraggiando e spingendo il nuovo governo a varare importanti interventi per il sistema ferroviario⁷⁶.

Secondo quanto sosteneva il Duce, le condizioni di decadimento e sfracello economico in cui verteva il sistema ferroviario erano da ricondurre alla cattiva gestione e l’assetto amministrativo delle Ferrovie dello Stato definito negli anni precedenti al regime. Le critiche più aspre erano indirizzate all’atteggiamento dello Stato come amministratore delle varie aziende produttrici di servizi. Secondo Mussolini lo Stato, che si occupava anche degli aspetti economici delle aziende statali, non aveva le competenze e le dimensioni necessarie per riuscire a gestire sapientemente tutte le funzioni che negli anni si era attribuito. Nello specifico, lo Stato doveva rinunciare ad ogni forma di gestione economica⁷⁷ affidando quest’aspetto a privati con esperienze e competenze gestionali.

Mussolini cominciò la sua opera di riorganizzazione amministrativa del sistema ferroviario attraverso il commissariamento. Dopo Alonza, infatti, non nominò immediatamente un nuovo Direttore generale ma, piuttosto, affidò il compito di dare nuova vita alla rete ferrata italiana, attraverso il risanamento amministrativo, a Edoardo Torre: Commissario Straordinario durante l’età fascista, investito dei pieni poteri per permettergli un’ampia libertà e autonomia di azione⁷⁸.

Secondo la visione di Torre le cattive condizioni del sistema ferroviario italiane erano da imputare all’autonomia di azione lasciata, negli anni precedenti, alla gestione di Ferrovie dello Stato. Il Commissario auspicava la creazione di un’istituzione ministeriale dedicata esclusivamente alle ferrovie e che fosse responsabile di fronte al Parlamento⁷⁹.

Il programma di Torre aveva come obiettivo principale quello di snellire l’apparato amministrativo ferroviario. Egli prevedeva la riduzione degli uffici interni, il decentramento delle funzioni burocratiche e amministrative e la riduzione del personale ferroviario. Anche in questo settore fu cruciale per il regime intervenire sulla gestione del personale e dei sindacati. Oltre a intervenire con licenziamenti di massa per tutti i

⁷⁶ L. Luzzatti, *Dubbi tecnici su alcune riforme amministrative*, in *Il Corriere della Sera*, 17 gennaio 1923

⁷⁷ B. Mussolini, *Il fascismo nel 1921*, in *Il Popolo d’Italia*, 7 gennaio 1921, riportato in A. Aquarone, *L’organizzazione dello Stato totalitario*, Biblioteca Einaudi, Torino, 2003, p. 4

⁷⁸ “Quella che fu e sarà ancora per un pezzo la Babele d’Italia ha trovato la sua degna Torre” commentava “L’Avanti!” dopo i primi significativi provvedimenti presi da Torre, in “L’Avanti!”, 16 marzo 1923.

⁷⁹ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXVI, Discussioni del 12 maggio 1922

dipendenti ostili al regime, furono vietate le manifestazioni contro le politiche fasciste e/o represses con l'utilizzo della forza⁸⁰. Secondo l'articolo 11 del decreto 143 il Commissario Straordinario doveva revisionare le varie assunzioni fatte in ambito ferroviario con data successiva al 24 maggio 1915. Il Regio decreto 153, invece, attribuiva al Commissario sia la possibilità di dispensare personale dal servizio, sia di decidere in merito a chi, per meriti e capacità, poteva rimanere in servizio e non essere quindi colpito dal provvedimento dell'esonero. Nel 1923, inoltre, fu istituita la Milizia ferroviaria, un corpo militare che doveva assicurare il rispetto del rigore tra i dipendenti ed evitare la possibile organizzazione di scioperi e/o manifestazioni⁸¹.

Nonostante la forte autonomia di azione lasciata al Commissario rimaneva, però, vigente il principio secondo il quale il Ministero dei Lavori Pubblici esercitava un forte controllo su Ferrovie dello Stato e la sua gestione. Infatti, venne previsto che per l'approvazione delle misure e degli interventi voluti dal Commissario Straordinario era necessaria la previa autorizzazione del Ministro dei Lavori Pubblici.

Nonostante le migliori intenzioni di Torre fu chiaro già dopo i primi mesi di lavoro che il nuovo Commissario, in realtà, non sarebbe riuscito ad attuare il suo ambizioso programma di riforme e, quindi, dopo solo sedici mesi il suo mandato terminò. Mandato che, secondo disposizioni legislative, sarebbe dovuto durare due anni. Al suo posto, con Regio Decreto numero 596 del 1924, venne istituito il Ministero delle Comunicazioni che, come si vedrà nel paragrafo 4, doveva assumersi la responsabilità della supervisione di FS, di quelle tratte ferroviarie ancora gestite tramite le concessioni, della flotta marittima commerciale, nonché dei servizi postali.

Nel maggio del 1923 il regime, per far sentire sempre di più il suo potere di ingerenza, introdusse nella struttura amministrativa ed organizzativa delle Ferrovie dello Stato i cosiddetti Segretariati Politici Compartimentali a cui, all'interno dei vari dipartimenti ferroviari, furono affidati forti poteri decisionali e di controllo.

Mussolini, oltre ai cambiamenti propriamente istituzionali, operò una riforma di politica dei trasporti mirante al ritorno della privatizzazione delle strade ferrate. Questa scelta era mossa dalla necessità di risanare le casse delle ferrovie in tempi brevi e per il

⁸⁰ G. Coletti, *op. cit.*, 1985, p. 69

⁸¹ E. Monti, *Il primo secolo di vita delle Ferrovie Italiane (1839 - 1939)*, Società Editrice Fiorentina, Firenze, 1939, p. 192

Duce la strategia più veloce ed efficiente sarebbe stata quella di affidare le tratte ferroviarie secondarie alla gestione dei privati. Già nell'agosto del 1921, infatti, il leader del regime dichiarava di voler riaffidare la gestione delle ferrovie e dei telegrafi alle aziende private in quanto l'azione statale appariva eccessivamente “vulnerabile in tutte le sue parti”⁸².

L'intento non era quello di tornare al periodo delle concessioni ma, piuttosto, introdurre un nuovo *modus operandi* secondo il quale la proprietà delle infrastrutture rimaneva dello Stato ma, attraverso l'emanazione di licenze, la gestione delle reti ferroviarie e del servizio passava in mano a società private, selezionate in base alla loro solidità economica e la capacità di apportare profitti alle casse dello Stato, a fronte di un canone costituito da un semplice deposito. Questa scelta del regime fu molto sostenuta dalla classe politica e dalla società civile⁸³. Furono, infatti, in tanti i privati che si candidarono per la gestione delle ferrovie.

La linea privatistica del Duce non era condivisa da Torre, sostenitore della gestione statale per l'importanza strategica del settore. Le linee ferroviarie, oltre a rappresentare un elemento determinante dello sviluppo economico e territoriale, rappresentavano un elemento strategico per la sicurezza dello Stato. Nell'analisi di Torre veniva riconosciuta anche l'esistenza di tratti ferroviari “minori”, cioè con valore e potenziale minore rispetto alle strade ferrate principali. Anche queste, però, nella visione del Commissario straordinario, non potevano essere svincolate dalla gestione statale per la questione del necessario risanamento⁸⁴.

Il 25 marzo 1923 il Consiglio dei ministri varò, comunque, la prima bozza della proposta di privatizzazione che conteneva le procedure amministrative da compiere per ottenere l'affidamento delle strade ferrate di durata massima di quindici anni. Con questo documento si decideva le sorti delle linee presenti in Sicilia e dei 400km esistenti tra Lombardia ed Emilia. Questi ultimi avrebbero dovuto essere affidati alla Società

⁸² E. Monti, *op. cit.*, p. 188

⁸³ A. Giuntini, *op. cit.*, p. 96

⁸⁴ Il Corriere della Sera, *La riforma nelle Ferrovie presentata dall'onorevole Torre*, 7 febbraio 1923; Importanti dichiarazioni dell'On. Torre sul nuovo assetto delle ferrovie, in Il Popolo d'Italia, 7 febbraio 1923

Anonima Ferroviarie Lombardo-Emiliane; all'interno di questa società figuravano anche membri del Consiglio superiore del Ministero dei Lavori Pubblici.

Torre manifestava fortemente la sua contrarietà al provvedimento, facendo anche notare che la sua figura non era stata resa partecipe delle trattative in corso per varare un progetto concreto di privatizzazione⁸⁵. Tra le personalità contrarie a questo progetto compariva anche Farinacci, preoccupato per la possibile ulteriore diminuzione del personale che la riforma avrebbe portato.

Le preoccupazioni di Farinacci erano fondate. All'interno della bozza varata dal Consiglio veniva previsto che una volta cedute le linee sarebbe automaticamente venuto meno il rapporto di lavoro con il personale ferroviario del momento. Le società private sarebbero, così, state lasciate libere di scegliere nuovo personale qualificato⁸⁶.

Questa situazione, assieme alle critiche avanzate al provvedimento riguardanti le procedure amministrative ritenute estremamente sbrigative e poco chiare, provocò crescente malcontento e agitazione all'interno del Partito Nazionale Fascista, tanto che si decise di accantonare il progetto per ridiscuterlo, eventualmente, in un secondo momento.

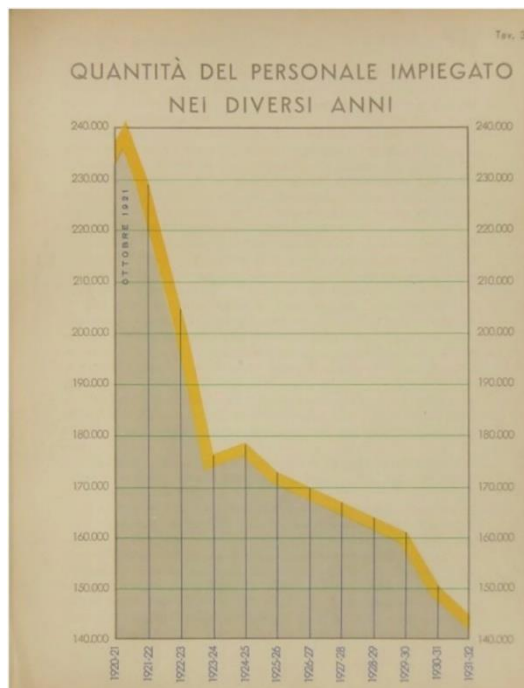
Per quanto attiene agli interventi infrastrutturali programmati ed attuati durante il regime fascista, dobbiamo ricordare i miglioramenti tecnici apportati per soddisfare le esigenze dei viaggiatori, soprattutto sulle tratte a media e lunga percorrenza. Interventi di ammodernamento del sistema infrastrutturale ferroviario messi in atto per affermare come l'Italia fosse riuscita a raggiungere un alto grado di efficienza durante il regime.

Di grande importanza risultò l'apertura delle "Direttissime Ferroviarie", fulcro del programma politico fascista. Si trattava di linee in grado di collegare, come suggerisce il nome, grandi centri commerciali attraverso un percorso il più possibile lineare. In questo modo si riducevano i tempi di percorrenza. La direttissima più importante fu quella in grado di collegare Bologna-Firenze-Roma-Napoli, i cui lavori iniziarono nel 1905, durante il periodo di gestione delle Ferrovie dello Stato di Bianchini. Il primo tratto di

⁸⁵ L'Avanti!, *Governo, ferrovie e affaristi*, 4 aprile 1923

⁸⁶ Il Corriere della Sera, *Le norme per il passaggio all'industria privata approvate dal Consiglio dei Ministri*, 16 marzo 1923; *Lo schema di convenzione ferroviaria con la società Lombardo-Emiliana*, in "Il Corriere della Sera", 8 aprile 1923. Che il passaggio delle linee all'industria privata dovesse comportare la perdita di posti di lavoro era un'opinione comune tra chi, in quei mesi, discuteva della questione; cfr. L. Einaudi, *I punti essenziali nella discussione ferroviaria*, in Il Corriere della Sera, 14 aprile 1923.

questa linea fu aperto all'esercizio solo nel 1927 e collegava Roma-Formia-Napoli. Si trattava di una ferrovia a doppio binario che riduceva il percorso precedente di circa 34 chilometri.



(Fonte: AA.VV. Le Ferrovie dello Stato nel Primo Decennio Fascista. 1922-1932, De Agostini, Novara, 1932)

4. Il Ministero delle Comunicazioni e il suo operato

Una delle innovazioni più importanti che il regime fascista apportò alla struttura delle Ferrovie dello Stato, da un punto di vista istituzionale, fu senza dubbio l'istituzione con Regio Decreto n. 596 del 30 aprile 1924⁸⁷ del Ministero delle Comunicazioni. A dirigere questa nuova struttura fu designato Galeazzo Costanzo Ciano, uomo di fiducia di Mussolini. Con la creazione di questa nuova istituzione amministrativa si sanciva definitivamente la fine dell'autonomia aziendale, sottolineando lo stretto legame tra politica, amministrazione e organizzazione del sistema ferroviario italiano⁸⁸.

⁸⁷ Regio Decreto del 30 aprile 1924, n. 596, *Istituzione del Ministero delle comunicazioni*, convertito dalla legge del 17 aprile 1925, n. 473. GU del 05/05/1925, n.104

⁸⁸ AA. VV. *Le Ferrovie dello Stato nel primo decennio Fascista, 1922-I-1932-X*, De Agostini, Novara, 1932

Le trasformazioni istituzionali apportate dal fascismo posero di fatto questa nuova struttura a capo dell'amministrazione ferroviaria grazie agli ampi poteri deliberativi, e non controllati dall'esterno, che il governo gli affidò⁸⁹.

Il Ministero, creato per sostituire la figura del Commissario Straordinario, doveva occuparsi principalmente di quattro specifiche direzioni: la Marina Mercantile; le Ferrovie in concessione; le Poste e i Telegrafi; le Ferrovie dello Stato. La nuova configurazione del settore delle comunicazioni prevedeva una riorganizzazione per le ferrovie, in base alla quale il nuovo Ministero doveva essere responsabile della Direzione generale, della gestione e della supervisione. Il Ministero dei Lavori Pubblici continuava ad essere responsabile della costruzione di opere infrastrutturali.

Alla direzione della nuova istituzione furono quindi lasciati ampi poteri, sia amministrativi che gestionali. Sempre in tema di riorganizzazione dell'assetto dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, nel 1934, con il Regio Decreto n. 868, fu introdotto nuovamente il Consiglio di Gestione e fu ristabilita la posizione di Direttore generale⁹⁰ occupata da dall'ingegner Oddone, che mantenne l'incarico fino alla metà del 1931 per essere poi sostituito da Luigi Velani, che rimase in carica fino al 1943, anno nel quale l'Ufficio centrale di Roma fu divisa in due entità distinte: una situata a Verona e l'altra a Salerno⁹¹.

Il Consiglio di amministrazione ebbe, però, in questi anni una nuova veste. Da organo decisionale che aveva potere di incidere in maniera massiccia sulle decisioni e scelte aziendali, divenne un mero organo consultivo con poteri non vincolanti. In questo modo il regime fascista riuscì a far diventare il Consiglio di amministrazione solo un'appendice del sistema amministrativo delle ferrovie italiane e conferire tutto il potere decisionale e di gestione al neonato Ministero, ponendo fine a qualsiasi forma di autonomia aziendale e tentativi di gestione autonomistica. Nell'adempimento dei suoi compiti, il Ministero delle Comunicazioni poteva essere assistito dai vertici dell'azienda ferroviaria e dal Direttore Generale.

Il Ministro delle Comunicazioni Ciano ebbe come obiettivo principale del suo programma la ricostruzione organizzativa del sistema amministrativo delle Ferrovie dello

⁸⁹ A. Giuntini, *op. cit.*, p. 39

⁹⁰ G. Coletti, *op. cit.*, 1985, pp. 65-70

⁹¹ A. Giuntini, *op. cit.*, p. 40

Stato. Ciano, per evitare contrasti ed assicurare che il suo operato venisse apprezzato, riteneva necessario che tutti i provvedimenti e le sue decisioni fossero approvate sia dalla classe politica che dalla società civile. Con questi comportamenti il ministro Ciano acquistò credibilità e fiducia di fronte al Paese.

I primi provvedimenti attuati in questi anni riguardarono la gestione del personale e dei licenziamenti. Si deve ricordare che la principale difficoltà dell'azienda ferroviaria era la difficile situazione economica in cui versava. Per far fronte a questa situazione si pensò di intervenire attraverso il ridimensionamento del comparto lavoratori attuando una serie di provvedimenti di licenziamento. La riduzione del personale ferroviario durante gli anni del fascismo ebbe, come già accennato, in realtà un duplice intento. Oltre a risanare le casse dell'azienda, servì a creare un assetto interno fedele al regime.

Un altro provvedimento attuato, sempre con l'intento di conquistare la benevolenza della cittadinanza, riguardò il rispetto degli orari di transito dei treni. Per permettere ai convogli di essere sempre in orario furono introdotti artificiosi meccanismi di calcolo per impostare le tabelle di marcia. Per stimolare la produttività e l'operatività dei dipendenti, inoltre, si decise di attuare una nuova politica salariale introducendo premi e incentivi economici basati sul principio della meritocrazia.

Per quanto attiene alle tariffe dei biglietti, che negli anni precedenti avevano subito costanti aumenti, con la gestione Ciano queste furono ridimensionate e adattate alla reale capacità di acquisto della popolazione. Le tariffe, infatti, iniziarono ad essere calcolate in base al costo della vita.

I provvedimenti attuati dal Ministro Ciano durante gli anni del suo operato gli permisero di raggiungere importanti traguardi di gestione aziendali e ripresa economica con un conseguenziale alleggerimento del passivo⁹².

⁹² G. Coletti, *op. cit.*, p. 90



(Fonte: AA.VV. Le Ferrovie dello Stato nel Primo Decennio Fascista. 1922-1932, De Agostini, Novara, 1932)

5. La gestione del regime negli anni Trenta

L'assetto gestionale ed amministrativo per il settore del trasporto su ferro creato dal fascismo non mutò di molto fino alla fine della Seconda guerra mondiale.

Da quanto precedentemente riportato risulta chiaro come in epoca fascista le più grandi novità e cambiamenti furono due: la creazione del Ministero delle Comunicazioni e l'aumento delle reti elettrificate. Questo sistema fu in grado, almeno per gli anni Venti, di apportare numerosi benefici e guadagni all'azienda ferroviaria.

Con l'avvento degli anni Trenta, però, i fondi da investire in questo settore iniziarono a scarseggiare e si iniziò a diffondere preoccupazione per il completamento dell'elettrificazione della rete. Inoltre, in questi anni le economie dell'azienda ferroviaria

iniziarono a risentire della diminuzione del traffico sia merci che passeggeri, conseguenza dell'avvento del trasporto su gomma e della dilagante crisi degli anni Trenta⁹³.

Gli anni che vanno dal 1928 al 1932 videro, per il trasporto ferroviario, un calo del 31,5% per lo spostamento di merci e del 13,7% dell'utilizzo del treno da parte delle persone. Per il commercio si iniziava a preferire l'utilizzo dell'automezzo. Infatti, contrariamente a quanto avveniva nel settore ferroviario, l'utilizzo del trasporto su gomma in quegli anni aumentò del 12,6%⁹⁴.

Questi mutamenti comportarono importanti perdite economiche da parte dell'azienda ferroviaria, tanto che dopo sette anni dal raggiungimento del pareggio di bilancio in età fascista, i conti tornarono in rosso e l'amministrazione delle ferrovie dovette limitare al minimo le spese rinunciando anche a portare avanti diversi progetti di ammodernamento ed elettrificazione⁹⁵.

A maggio del 1931 Luigi Velani fu nominato Direttore generale dell'Amministrazione ferroviaria. Secondo il nuovo direttore ridurre gli investimenti e le spese, in questo delicato momento, non era la strategia giusta da attuare. Viceversa, per poter far tornare le ferrovie ad essere il mezzo di trasporto preferito egli sosteneva che bisognava continuare ad investire nell'ammodernamento del servizio. Un servizio più veloce e moderno avrebbe inciso in maniera positiva sulla visione della popolazione, che avrebbe così preferito il treno all'auto⁹⁶. Secondo i vertici dell'amministrazione ferroviaria gli interventi da mettere in atto dovevano riguardare, dunque, l'elettrificazione. Nel maggio del 1932 fu presentato all'esame del Capo di governo un definito piano regolatore per l'elettrificazione e a giugno dello stesso anno il Consiglio dei ministri avviò il processo normativo che avrebbe portato ad elettrificare 5.000km di linee ferroviarie. Il progetto prevedeva, oltre il completamento delle linee già parzialmente elettrificate, l'elettrificazione della linea Genova-Pisa, della Milano-Reggio

⁹³ Maggi, *op. cit.*, p. 172

⁹⁴ Archivio Centrale dello Stato, PCM, 1931-33, fasc. II., *Condizioni del bilancio e del traffico ferroviari e sulla concorrenza tra ferrovia e automobile*, Relazione a S.E. il Capo del Governo, 3 settembre 1932, pp. 4-5

⁹⁵ Ministro delle Comunicazioni, Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, *Relazione per l'anno finanziario*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1929 - 1932

⁹⁶ Ministro delle Comunicazioni. Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, *Relazione per l'anno finanziario*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1933

Calabria e della Torino-Trieste-Fiume. Inoltre, era ritenuto necessario dotare delle attrezzature e delle tecnologie necessarie per l'elettificazione anche i tratti ferroviari che connettevano Genova con i tragitti alpini. L'intento era poi quello di potenziare ulteriormente la tratta che da Udine portava a Treviso e di estendere l'elettificazione fino alla città di Trieste. In dodici anni si voleva raggiungere l'elettificazione di 4.365 km di strade ferrate con un investimento pari a 4 miliardi e 620 milioni di lire. Entro il 1944, quindi, l'Italia avrebbe dovuto essere dotata di un sistema ferroviario con 6.650 km elettrificati⁹⁷.

La strategia politica del Ministero era quella di procedere con l'elettificazione solo per le arterie principali e, invece, per le linee secondarie adottare altre tipologie di treni, come ad esempio le "Littorine", visti all'epoca come treni rivoluzionari per la loro snella struttura e velocità (110km/h), o treni a vapore. In questo modo si conciliava la necessità di rinnovamento delle linee ferrate, necessario per il rilancio del treno come mezzo di trasporto, con le poche disponibilità economiche a disposizione dell'amministrazione delle ferrovie.

Il Consiglio dei ministri nel 1932 approvò lo schema del disegno di legge per l'elettificazione delle strade ferrate, secondo il quale l'onere finanziario degli interventi da attuare sarebbe ricaduto interamente su Ferrovie dello Stato⁹⁸. Questa decisione arrivò nonostante la forte opposizione di Ciano, il quale manifestava apertamente le difficoltà che l'azienda ferroviaria aveva nel perseguire interessi generali rispettando i vincoli di bilancio. Ferrovie dello Stato, nella visione di Ciano, doveva essere svincolata da oneri non direttamente collegati al servizio di trasporto ferroviario e per questo non era corretto affidare le spese dell'elettificazione direttamente all'amministrazione dell'azienda⁹⁹.

In seguito alla decisione del Consiglio, Ferrovie dello Stato cercò di reperire le risorse economiche necessarie per la realizzazione degli interventi. Nel maggio del 1933

⁹⁷ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXVIII, Disegni di legge e Relazioni, n. 1545, Conversione del Regio decreto-legge 27 ottobre 1932, n 1472, riguardante l'estensione della trazione elettrica sulle linee ferroviarie esercitate dallo Stato nella seduta del 29 novembre 1932, presentata alla Presidenza il 2 dicembre 1932, p. 2

⁹⁸ Archivio Centrale dello Stato, PCM, *Verballi del Consiglio dei Ministri*, Seduta del 14 luglio 1932

⁹⁹ Archivio Centrale dello Stato, PCM, *Condizioni del bilancio e del traffico ferroviari e sulla concorrenza tra ferrovia e automobile 1931-33*, fasc. II, pp. 28-9

l'azienda riuscì ad ottenere l'autorizzazione per un mutuo di 600 milioni di lire da aprire presso il Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche¹⁰⁰. Furono così emesse le obbligazioni, di grande successo, intestate "Elettrificazione delle Ferrovie dello Stato"¹⁰¹.

La somma di denaro richiesta per gli interventi era, però, particolarmente consistente tanto che a soli sei mesi di distanza dal primo prestito l'amministrazione di Ferrovie dello Stato si vide costretta a chiedere un secondo prestito concesso tramite l'emissione di nuove obbligazioni dal valore di 600 milioni. In questo modo fu possibile mettere in atto il piano di elettrificazione delle linee ferroviarie esistenti sul territorio il quale, però, si concentrava principalmente nella parte Nord del Paese a discapito delle tratte costruite nel resto d'Italia, in modo particolare quelle del Mezzogiorno. L'elettrificazione del Mezzogiorno risultò particolarmente difficile anche per la scarsa presenza di centrali elettriche. Le Ferrovie dello Stato avrebbero dovuto, prima di procedere con l'elettrificazione delle linee, dotare i territori del Sud di nuove strutture per la produzione e diffusione dell'energia elettrica. Così le varie richieste di ammodernamento delle strade ferrate dei territori meridionali non furono mai ascoltate¹⁰².

Il progetto di sviluppo ferroviario, ideato per apportare crescita economica ai territori, in questi anni ebbe come contro risultato quello di un iniziale isolamento di territori situati nella zona meridionale della penisola¹⁰³. Questi sono, quindi, gli anni in cui il divario ferroviario tra Nord e Sud inizia a farsi sempre più importante a causa di politiche sviluppate perseguendo l'obiettivo di valorizzare la parte più produttiva del

¹⁰⁰ Il Crediop fu istituito dal Governo Nitti nel 1919, l'ente aveva il compito di concedere mutui per l'esecuzione di opere pubbliche garantiti dalla cessione di annualità a carico dello Stato, e degli enti locali. Sull'argomento: L. De Rosa, *Banche e lavori pubblici in Italia tra le due guerre*, Giuffrè editore, Varese 1979, p. 10.

¹⁰¹ Articolo 1 e 2 del Regio Decreto n. 450 del 21 maggio 1933. Sull'argomento si veda: G. Arias, *Seicento milioni di obbligazioni al 4,50% per l'elettrificazione delle Ferrovie dello Stato*, in *Il Popolo d'Italia*, 30 maggio 1933

¹⁰² Archivio Centrale dello Stato, PCM, *Elettrificazione delle linee ferroviarie*, 1934-36, fasc.II, *Elettrificazione delle linee ferroviarie*, Estratto dal giornale *L'ora di Palermo* del 21 gennaio 1932; Pro memoria del ministro delle Comunicazioni a S. E. il Capo del Governo, gennaio 1936 - 37

¹⁰³ S. Cecini, *Fascismo ed elettrificazione ferroviaria tra ammodernamento tecnico e politica di prestigio (1922-1940)*, in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, University Press Sapienza, Vol. II, 2002, p. 208

Paese, senza tener debitamente conto dei danni creati allo sviluppo del resto d'Italia e del territorio italiano stesso.

Il regime fascista introdusse un sistema di gestione volto all'ammodernamento della struttura amministrativa e delle infrastrutture di trasporto ferroviario che, fatta eccezione per una prima fase, non apportò realmente grandi innovazioni, ma rese fino allo scoppio della Seconda guerra mondiale, durante la quale fu distrutto circa il 60% del patrimonio ferroviario.

Nell'ottobre del 1939 il governo fascista, nonostante le reali difficoltà del trasporto ferroviario, organizzò una cerimonia di gigantesche dimensioni per festeggiare il primo centenario della rete ferroviaria italiana dalla costruzione della tratta Napoli-Portici. Questa fu un'operazione voluta e realizzata nella speranza di dimostrare, in chiave propagandistica, come il fascismo era stato in grado di rendere il Paese italiano efficiente in ogni campo.

6. Il sistema ferroviario italiano si scontra con la Seconda Guerra Mondiale

Al momento dello scoppio della Seconda guerra mondiale il fascismo premeva per diffondere tra la popolazione la convinzione, rivelatasi una mera illusione, che quello appena scoppiato fosse un conflitto che si sarebbe risolto, senza troppi sforzi, in poco tempo. Questa convinzione, inizialmente, servì a non allarmare la società.

Il fascismo adottò questo stesso principio anche nella gestione delle ferrovie per le quali, infatti, non fu previsto nessun tipo di intervento che le preparasse ad affrontare gli anni di guerra. L'utilizzo delle linee ferroviarie, almeno durante i primi mesi di conflitto, non subì particolari modifiche. Queste continuarono ad essere utilizzate per il trasporto merci e persone senza particolari cambi di gestione. Inoltre, a livello amministrativo si continuavano a programmare interventi di ammodernamento per rendere i viaggi in treno più sicuri e veloci.

Al momento dell'entrata in guerra l'Italia era dotata di un sistema ferroviario gestito per 16.967 Km dall'amministrazione delle Ferrovie dello Stato; tra queste rientravano sia le linee a scartamento normale che quelle a scartamento ridotto¹⁰⁴. I restanti 6.000 km erano, invece, gestiti secondo il regime delle concessioni.

¹⁰⁴ Lo scartamento indica la distanza tra le rotaie di uno stesso binario ferroviario

Il primo timido intervento volto ad affrontare il conflitto avvenne, sulle linee gestite dallo Stato, sul finire del 1942 quando, attraverso l’emanazione di un decreto, venne resa nota l’esigenza di rendere prioritari i trasporti militari. Con l’inasprirsi della guerra il sistema ferroviario, così come già accaduto precedentemente, subì diversi cambiamenti non solo amministrativi. Durante il secondo conflitto mondiale il servizio di trasporto ferroviario venne adoperato principalmente per trasportare rifornimenti in quanto il mare era controllato dagli alleati. Durante questi anni furono, quindi, trasportati 194 mila passeggeri e 65 milioni di tonnellate di merci. Per rispondere alle esigenze belliche, inoltre, furono realizzati anche importanti interventi di elettrificazione come quello sulla linea che da Bologna portava a Verona e Trento¹⁰⁵. Il trasporto ferroviario fu molto utilizzato soprattutto tra il 1942 e il 1943 quando questo iniziò ad essere favorito ad altre modalità di trasporto a causa della scomparsa di carburanti petroliferi¹⁰⁶.

Quando la guerra iniziò a farsi più cruenta, l’Italia si vide attaccata da numerosi bombardamenti che avevano come obiettivo la distruzione del sistema ferroviario negli anni creato. Le varie potenze coinvolte nel conflitto conoscevano perfettamente il potenziale dell’assetto ferroviario, danneggiare le strutture che consentivano i collegamenti voleva, quindi, dire indebolire il Paese. Il sistema ferroviario italiano non fu danneggiato solo attraverso i bombardamenti; i tedeschi agirono anche attraverso lo smantellamento di interi tronconi ferroviari utilizzando appositi “carri erpice”¹⁰⁷. La maggior parte delle linee ferroviarie cessarono, dunque, in questi anni di funzionare.

Mentre il conflitto si inaspriva sempre di più, l’Italia si trovava a fare i conti anche con turbamenti politici interni. Nel luglio de 1943 Mussolini, come uno dei suoi ultimi atti politici, nominò Giuseppe Peverelli¹⁰⁸ Ministro delle Comunicazioni, carica che, però, poté ricoprire solo per pochi giorni in quanto il 25 luglio dello stesso anno Mussolini

¹⁰⁵ Maggi, *op. cit.* p. 159

¹⁰⁶ *Ivi*, p.160

¹⁰⁷ *Ivi*, p. 160

¹⁰⁸ Nel periodo di vent’anni, egli ricoprì la carica di Presidente della Federazione Nazionale del Marmo dal 1928 al 1934 e fu membro del consiglio direttivo di Confindustria dal 1934 al 1943. Il 24 luglio 1943 venne designato come Ministro delle Comunicazioni nel governo Mussolini, tuttavia, l’arresto del Duce, disposto su ordine del Re Vittorio Emanuele III, comportò che il suo mandato ministeriale durasse solamente due giorni.

venne destituito. A guidare il governo italiano in questo delicato momento fu chiamato il Maresciallo Badoglio¹⁰⁹ con Federico Amoroso¹¹⁰ come Ministro delle Comunicazioni.

Il 3 settembre Badoglio firmò l'armistizio di Cassibile con i suoi alleati, reso poi noto l'otto di settembre. L'8 settembre alla radio Badoglio annunciava:

«il governo italiano, riconosciuta la impossibilità di continuare la impari lotta contro la soverchiante potenza avversaria, nell'intento di risparmiare ulteriori e più gravi sciagure alla Nazione, ha chiesto un armistizio al generale Eisenhower, comandante in capo delle forze alleate anglo-americane. La richiesta è stata accolta. Conseguentemente, ogni atto di ostilità contro le forze anglo-americane deve cessare da parte delle forze italiane in ogni luogo. Esse però reagiranno ad eventuali attacchi da qualsiasi altra provenienza»¹¹¹.

In seguito all'armistizio le truppe naziste occuparono la parte Nord del Paese, dove il Partito Fascista repubblicano fondò la Repubblica sociale italiana di Salò controllata dalla Germania nazista; invece, nella parte Sud del Paese le truppe anglo-americane sbarcarono a Salerno e iniziarono la liberazione.

L'Italia da questo momento fu, quindi, divisa in due parti territoriali. Questo nuovo assetto influì anche sulla gestione delle ferrovie: nella zona Nord, sotto il controllo dei tedeschi, si andò ad insidiare la Direzione ferroviaria con sede a Verona; qui vennero trasferiti una cospicua parte di dirigenti che prima era impiegato alla direzione generale di Roma¹¹².

¹⁰⁹ G. Coletti, *op. cit.*, pp. 99

¹¹⁰ Generale in divisa a partire dal primo gennaio del 1942, e successivamente dal primo maggio dello stesso anno, assunse il comando del corpo ingegneri della Seconda Armata a Fiume. Dopo la caduta del regime fascista, ricoprì la carica di primo Segretario di Stato e Ministro delle Comunicazioni, dal 27 luglio 1943 all'11 febbraio 1944, all'interno del primo governo Badoglio.

¹¹¹ Discorso tenuto ai microfoni dell'Eiar, 8 settembre 1943

¹¹² G. Coletti, *op. cit.*, p. 218. Sullo stesso argomento Cfr. anche L. Jannattoni, *Il Treno in Italia*, Roma, Editalia, 1975, p. 255.

Le ferrovie al Sud del Paese furono, invece, affidate alla gestione della Direzione di Salerno con una struttura amministrativa gestita dal sottosegretario alle Comunicazioni, ruolo ricoperto dalla figura di Giovanni Di Raimondo¹¹³.

Le ferrovie furono poste sotto la completa soggezione della gestione degli alleati così come disposto dall'art. 14 bis dell'Armistizio, secondo il quale tutti i trasporti e gli impianti portuali dovevano essere a disposizione delle Nazioni Unite. In questi anni i convogli ferroviari furono utilizzati fino allo stremo; i treni, infatti, viaggiavano stracarichi e visto la riduzione del trasporto passeggeri anche i treni merci venivano presi d'assalto. Il 7 dicembre del 1943, con la situazione allo stremo, Di Raimondo manifestava la sua preoccupazione per l'eccessivo affollamento dei treni da parte di civili e militari, nonché il mancato pagamento dei biglietti collegato all'assenza di controlli. Di Raimondo riuscì, in tempi difficili, ad attuare una gestione del sistema ferroviario, la prima del Sud d'Italia, impeccabile.

In questi anni difficili, caratterizzati da continui mutamenti sociali e politici, la gestione della rete ferroviaria nazionale, che iniziava ad essere nuovamente una rete divisa in due, non fu omogenea sul territorio italiano e questo comportò non poche difficoltà per il coordinamento delle politiche. Nel tentativo di dare, però, una sorta di continuità nella modalità di gestione del sistema ferroviario, il Regio Decreto n. 2 del gennaio del 1944¹¹⁴, ad opera del governo del Sud del Paese, cercò di accentrare la gestione di entrambe le direzioni ferroviarie sotto il controllo del Ministero delle Comunicazioni. Per ottenere questo risultato lo stesso decreto stabiliva la sospensione del Consiglio di amministrazione e il Direttore generale delle FS, ripristinati un anno dopo.

Intanto, per quanto attiene alla progressione del conflitto, nel mese di giugno del 1944 il Re Vittorio Emanuele II rinunciò al trono lasciandolo al figlio Umberto I, che costituì il primo Governo provvisorio italiano presieduto da Bonomi con il sostegno del CLN. Il governo Bonomi, per quanto attiene alla gestione del settore ferroviario, intervenne subito attribuendo nuovamente le funzioni spettanti al Direttore generale, sottratte con precedente decreto. Altra modifica importante che Bonomi apportò fu la

¹¹³ *Ivi* p. 99. Sullo stesso argomento Cfr. S. Maggi, *op. cit.*, p. 160

¹¹⁴ Regio Decreto del 3 Gennaio 1944, n 2, *Sospensione delle norme relative al funzionamento del Consiglio di Amministrazione delle Ferrovie dello stato e attribuzione al Ministero delle Comunicazioni dei poteri del Direttore Generale di Ferrovie dello Stato*. GU n 298

soppressione del Ministero delle Comunicazioni. Le sue funzioni vennero ripartite tra il Ministero dei Trasporti, che si fece carico dell'amministrazione del sistema ferroviario, e quello dedicato ai servizi postali. A capo del nuovo Ministero dei trasporti venne posto Cerbona¹¹⁵. Questa trasformazione avvenne per opera del decreto n. 413 del 1944¹¹⁶, con il quale terminò ufficialmente la gestione fascista della rete ferroviaria italiana¹¹⁷.

Sta di fatto che, nonostante gli sforzi compiuti per amministrare questo settore, le ferrovie uscirono completamente distrutte dalla Seconda guerra mondiale. I dati statistici, risalenti alla primavera del 1945¹¹⁸, mostrano come il 60% delle infrastrutture ferroviarie italiane alle fine del conflitto fossero completamente distrutte e necessitassero di interventi di ammodernamento immediati. Nello specifico l'Italia perse il 25% dei suoi binari, il 28% dei ponti, il 7% di gallerie, il 90% di filo aereo di contatto, l'89% di linee elettrificate, il 78% di vagoni per il trasporto passeggeri e il 52% di vetture merci¹¹⁹.

Una volta ritornata la pace sarebbe, dunque, stato necessario ripartire con interventi strutturali per il settore del trasporto su ferro.

7. Il sistema ferroviario italiano nell'assetto istituzionale repubblicano

Terminato il secondo conflitto mondiale l'Italia si trovava a dover riorganizzare il suo assetto istituzionale-governativo. I mutamenti politici intervenuti in questi anni portarono nel 1946 alla costituzione della Repubblica. Il processo politico che determinò la scelta della Repubblica, e ciò che ne derivò, per motivi di trattazione non può essere in questa sede ricostruito in modo dettagliato; in questa circostanza, ciò che interessa portare alla luce è come un cambiamento istituzionale così profondo ha inciso sulla gestione e sullo sviluppo del sistema ferroviario italiano ed europeo. Risulta comunque importante, per grandi linee, definire il contesto storico-istituzionale in cui ci muoviamo.

Con la proclamazione della Repubblica, così come stabilito in seno all'Assemblea costituente, i cittadini italiani si videro convocati alle urne elettorali per votare e decidere,

¹¹⁵ G. Coletti, *op. cit.*, p. 99

¹¹⁶ Decreto Luogotenenziale del 12 dicembre 1944, n. 413, *Ripartizione del Ministero delle comunicazioni in due distinti Ministeri*. GU del 11/01/1945, n. 5

¹¹⁷ G. Coletti, *op. cit.*, p. 99

¹¹⁸ F. Perinetti, *Piccola enciclopedia dei treni*, collana Periscopio minore, Massimo, Milano, 1974, p. 139

¹¹⁹ I. Briano, *Storia delle ferrovie in Italia*, Cavallotti, Milano, Vol. I, 1977, p. 219

per la prima volta, sulla composizione parlamentare che avrebbe governato negli anni seguenti. Con il 48,5% dei consensi la maggioranza fu ottenuta dalla Democrazia Cristiana. Il Fronte popolare, costituito da Socialisti e Comunisti, al contrario riuscì a raggiungere solo il 35% dei voti. Alla guida del primo governo della I legislatura ci fu l'Onorevole De Gasperi che, fra i vari ministeri, data la delicatezza e l'importanza del settore per lo sviluppo italiano, investì della carica di Ministro dei Trasporti Guido Corbellini¹²⁰, figura di grande professionalità e con esperienza di lunga data all'interno del settore ferroviario. Corbellini, però, sarà molto criticato per il suo operato, ritenuto eccessivamente sbrigativo, negli anni della ricostruzione ferroviaria. Il ministro dei trasporti, nell'attuare il piano di risanamento delle strade ferrate, si trovò a collaborare con l'allora direttore dell'assetto amministrativo delle ferrovie italiane Giovanni Di Raimondo, che ricopriva la carica dal 1945. Il connubio tra queste due esperte personalità risultò essere determinante: l'operatività di Corbellini, unita all'esperienza di Di Raimondo, permisero in tempi brevi di ottenere importanti risultati.

Il progetto per il risanamento delle ferrovie, avviato già nel 1945, prevedeva un intervento massiccio e immediato per riparare le tratte principali, senza le quali l'Italia sarebbe rimasta scollegata e isolata dagli altri territori. Solo quando le strade ferrate principali sarebbero state nuovamente funzionanti, infatti, si sarebbe potuto passare al rimodernamento del parco locomotive e delle altre infrastrutture necessarie al funzionamento dei treni.

Corbellini, per finanziare le operazioni di ricostruzione ferroviaria senza gravare in modo eccessivo sulle casse dello Stato, attinse al Piano Marshall, con il quale furono finanziati gli interventi volti alla ricostruzione di grandi opere come ponti e gallerie. Le risorse messe a disposizione dal Piano Marshall e la volontà di rendere il Paese unito e competitivo spinsero le istituzioni italiane a programmare opere di aiuti per il territorio in difficoltà. Il nuovo contesto delineatosi permise l'attuazione del Piano per lo sviluppo

¹²⁰ Dall'anno 1914, egli operò come ingegnere presso il Servizio Materiale e Trazione delle Ferrovie dello Stato. Fino al 1938, si dedicò alla conduzione dei test sperimentali sui mezzi di trazione, mantenendo tale incarico fino al 1932. A partire dal 1938, assunse la posizione di Direttore dell'Ufficio Studi Locomotive del Servizio Materiale e Trazione. Dal 1942, ricoprì ruoli di responsabilità come capo servizio, mentre dal 1945 al 1949 fu Direttore del Servizio

del Sud d'Italia curato dalla Svimez, ente nato grazie all'adesione del mondo finanziario e dell'imprenditoria italiana.

L'innovazione più importante degli anni 50 fu, senza dubbio, la creazione della Cassa per il Mezzogiorno, un ente autonomo, operante al di fuori del bilancio statale, ideato dal Governatore Donato Menichella per realizzare gli interventi di politica di sviluppo volti al miglioramento delle condizioni del Mezzogiorno e all'eliminazione del divario Nord-Sud. L'operato di questo ente, grazie anche alla bravura dei tecnici selezionati, fu da considerarsi straordinario. Negli anni Cinquanta gli interventi messi in atto consentirono al Sud d'Italia, per la prima e forse l'unica volta nella sua storia, di raggiungere livelli di crescita di reddito e di sviluppo analoghi a quelli delle regioni del Centro e del Nord d'Italia. Tra gli interventi infrastrutturali previsti rientrava anche, e necessariamente, il rafforzamento della rete ferroviaria. Le infrastrutture di trasporto, negli anni Sessanta, ricevevano il 75,1% degli stanziamenti totali (2.108 miliardi di lire). Nello specifico, per le ferrovie venne previsto il raddoppio della linea Battipaglia-Reggio Calabria e l'elettificazione e l'ammodernamento della tratta tirrenica.

Lo sviluppo innescato durante le prime fasi di operatività del nuovo ente fu però interrotto all'inizio degli anni Novanta del Novecento, quando i fondi destinati ad interventi "straordinari" iniziarono ad essere adoperati come sostitutivi per gli interventi ordinari e non più aggiuntivi. L'assetto ferroviario del Sud d'Italia subiva, quindi, poche modifiche. La Basilicata continuava a rimanere nei fatti sprovvista di linee ferroviarie e di un servizio di mobilità interno alla regione.

Se da un lato al termine della Seconda guerra mondiale i Paesi che ne avevano preso parte furono impegnati nella ricostruzione interna, dall'altro si gettavano le basi per creare comunità europee in grado di mantenere la pace. All'interno dei trattati istituenti, tra le varie finalità compariva la creazione di un sistema di trasporto europeo attraverso lo sviluppo di infrastrutture di trasporto ferroviario all'interno dei singoli territori. Nello specifico l'art. 3 del Trattato CEE stabiliva che, per assicurare il raggiungimento degli obiettivi enunciati dall'art. 2, *"l'azione della Comunità importa, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal seguente trattato, l'istituzione di una politica comune dei trasporti"*. Suddetta politica doveva essere comune per tutti gli Stati membri, capace di collegare, in maniera efficiente, i diversi territori ed avere un impatto decisivo sull'attuazione e il

funzionamento del mercato comune attraverso la creazione di un assetto di libero mercato e condizioni di concorrenza eque per ogni tipo di trasporto.

All'interno del Trattato, inoltre, ai trasporti veniva dedicato un intero titolo per garantire la definizione e l'attuazione di specifiche norme e procedure applicabili dalla comunità europea e dai singoli Stati. A tal proposito, nel 1957 iniziarono a circolare i treni TEE (Trans Europe Express) che collegavano gli allora più importanti centri economici internazionali (Francia, Germania, Italia, Benelux e Svizzera)¹²¹.

Questi furono anni in cui la classe politica fu chiamata a fare importanti scelte per la gestione e ricostruzione delle linee secondarie. Mentre lo Stato impiegava ingenti somme di denaro per il risanamento del sistema centrale, le tratte meno utilizzate venivano trascurate. Al momento di decidere come agire e quanti fondi destinare per le linee ferroviarie secondarie si decise di mettere in atto un bilancio dei costi e dei benefici. Questo portò la classe politica del tempo a stabilire che, per i territori in cui la domanda di trasporto era bassa, non era utile investire nella ricostruzione ferroviaria, lasciando così in uno stato di decadenza numerose linee e contribuendo alla creazione del processo di emarginazione delle periferie.

A tal proposito va ricordato come durante gli interventi di ricostruzione ferroviaria a livello politico si decise di attuare per la prima, ma non unica, volta la politica del “taglio dei rami secchi”. Tutte le tratte ferroviarie che, secondo il bilancio di Ferrovie dello Stato, rappresentavano un dispendio di denaro eccessivo senza un vero ritorno economico avrebbero dovuto essere dismesse. Questa politica venne attuata senza pensare realmente a cosa avrebbe voluto dire lasciare determinati territori, generalmente quelli più interni, sprovvisti di reti ferroviarie. Iniziano, già negli anni Cinquanta, ad innescarsi in questo modo dislivelli di sviluppo territoriale sull'intera penisola.

Gli anni che vanno dal 1952 al 1962, data del primo Piano Poliennale Ferroviario, videro un susseguirsi di instancabili interventi volti al miglioramento tecnologico delle ferrovie. Questi interventi riuscirono, con grande successo, a migliorare la qualità del servizio offerto dalle ferrovie e a portare a termine tutti gli interventi necessari per la ricostruzione del sistema a seguito delle gravi perdite avute a causa del conflitto.

¹²¹ S. Maggi, *op. cit.*, p. 165

Nel 1952, tramite finanziamenti che arrivavano direttamente del Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche, fu attuato un programma straordinario per la ricostruzione e il potenziamento della rete ferroviaria e delle varie strutture di trasporto. Da questo macro-programma derivò, poi, anche il piano volto al potenziamento delle linee meridionali. Gli interventi in questa parte di Italia sarebbero, però, dovuti essere finanziati, come ricordato, dalla Cassa per il Mezzogiorno. Grazie ai fondi messi a disposizione nel 1955 si apportarono miglioramenti sulla linea Reggio Calabria-Taranto-Bari. Con la legge n. 297 dell'Aprile 1953¹²² invece, venne stanziata una cifra pari a quattro miliardi per la costruzione della stazione centrale di Napoli. Nel 1957 furono concessi altri 15 miliardi per l'elettificazione della linea adriatica e per la costruzione di navi traghetto per avviare successivamente il servizio verso la Sardegna¹²³.

Gli anni Cinquanta rappresentarono un momento storico importante per la ricostruzione del sistema ferroviario. In questi anni, però, il treno si trovò a dover far i conti, sempre più pesanti, con un vecchio nemico: il trasporto su ruota, che iniziava ad essere il preferito della popolazione in quanto, spesso, autonomo. Le attenzioni politiche di questi anni, nonostante la volontà di risanamento del sistema ferroviario, si spostarono verso la costruzione di strade che attraversavano il Paese¹²⁴. Si iniziò a ritenere più utile investire nel trasporto su gomma a scapito di quello ferroviario. Gli anni Cinquanta videro l'inizio dei lavori per la costruzione di un'Autostrada capace di collegare i territori da Milano a Napoli e rendere più agile lo spostamento su ruota. Con il completamento dei lavori, avvenuto nel 1964, l'Autostrada del Sole cambiò radicalmente volto al territorio italiano.

Questi furono gli anni in cui ci si iniziava a rendere conto di come la società stesse mutando profondamente e le vari istituzioni politiche cercarono di adattarsi a questi cambiamenti anche per quel che riguardava le scelte economiche. L'assetto amministrativo delle Ferrovie dello Stato, invece, rimase immutato non riuscendo a cogliere le nuove esigenze sociali. Anche se le nuove classi amministratrici erano orientate al rinnovamento delle strategie di azione e investimento. Alle ferrovie veniva

¹²² Legge del 9 aprile 1953, n. 297, *Provvedimenti a favore della città di Napoli*. GU del 5/05/1953 n. 102

¹²³ S. Maggi, *op. cit.*, p. 40

¹²⁴ A. Giuntini, *op. cit.*, p. 40

riconosciuto il ruolo fondamentale avuto per il raggiungimento dell'unione economica, politica e sociale del territorio¹²⁵.

8. Primi tentativi di rilancio del settore ferroviario

La storia dello sviluppo delle ferrovie italiane è stata caratterizzata da un'incapacità dell'amministrazione ferroviaria e delle istituzioni politiche preposte di pianificare interventi a lungo termine, capaci di costruire un sistema ferroviario in grado di rispondere in modo efficiente alle esigenze di trasporto. Le azioni volte all'ammodernamento e al rilancio delle ferrovie sono, infatti, derivate quasi sempre da momenti di crisi.

Nel secondo dopoguerra il trasporto ferroviario subì una battuta di arresto diventando un mezzo di trasporto sempre meno utilizzato. Come Stefano Maggi sottolinea nel suo testo "Le Ferrovie", il disinteresse generale verso il trasporto su ferro in questi anni era ben evidenziato dalla rappresentazione grafica del territorio italiano. Confrontando le carte geografiche italiane del Novecento era possibile notare come nei primi anni del secolo il disegno del territorio italiano era tracciato prevalentemente lungo le tratte ferroviarie principali, mentre dalla metà del Novecento si iniziava a tener conto principalmente dell'assetto stradale italiano. Le ferrovie iniziavano a non essere più riportate o segnalate solo con una leggera linea in trasparenza¹²⁶.

Altra questione riguardava poi il mancato sviluppo in Italia di un sistema di trasporto ferroviario cittadino. Mentre nelle metropoli europee erano già in funzione sistemi metropolitani - la prima metropolitana di Londra risale al 1863, quella di Parigi al 1900 e quella di Madrid al 1919 - l'Italia ne rimase sprovvista fino al 1955 quando iniziarono a nascere le prime timide tratte concentrate nella città di Roma e nel 1965 quelle a Milano. Alla fine degli anni Cinquanta, per rilanciare il sistema ferroviario, che a livello europeo acquisiva sempre maggiore importanza, si comprese l'importanza della pianificazione di interventi a lungo termine in grado di rispondere con lungimiranza alle esigenze del presente.

¹²⁵G. Coletti, *op. cit.*, p. 98

¹²⁶S. Maggi, *op. cit.*, p. 176

L'allora Direttore generale Saverio Rissone¹²⁷ chiedeva a gran voce il rinnovamento del settore, che doveva essere in grado di sostenere e incrementare lo sviluppo dell'intero Paese. Secondo l'amministrazione delle ferrovie la classe politica del tempo, concentrata sullo sviluppo dell'apparato stradale, non attribuiva la giusta importanza al settore ferroviario e, conseguenzialmente, non aveva negli anni attuato interventi per la costruzione di un sistema ferroviario solido e moderno. Questa situazione aveva portato l'Italia ad essere un Paese che presentava un ritardo di sviluppo di circa dieci anni rispetto agli altri territori europei¹²⁸. Ritardo che, purtroppo, aumenterà nel corso degli anni.

Per cercare di porre rimedio a questa situazione, a marzo del 1958 vennero destinati 350 miliardi di lire per l'ammodernamento del sistema ferroviario italiano attraverso il primo piano ferroviario quinquennale. I fondi messi a disposizione vennero utilizzati per aumentare l'elettrificazione di 1300 km di tratte ferroviarie e per il raddoppio dei binari per 400 km. Nel 1962, invece, fu attuato quello che passerà alla storia come primo Piano Decennale¹²⁹, finanziato dalla legge n. 211 dell'aprile del 1962¹³⁰, che stanziò ben 1.500 miliardi di lire ai quali, nel secondo quinquennio del piano decennale, vennero aggiunti ulteriori 2.000 miliardi di lire. Questo piano dava autorizzazione all'azienda ferroviaria di studiare e mettere in atto un progetto per riportare in sesto gli impianti e le varie strutture ferroviarie.

Con l'importante disponibilità economica si attuarono interventi strutturali che consentirono un miglioramento della circolazione e possibilità di offrire servizio di trasporto merci/passeggeri più efficiente. Uno dei primi interventi fu destinato al potenziamento delle strutture ferroviarie per consentire il transito di treni più pesanti, in grado di trasportare maggiore quantità di merci. Per il raggiungimento di questo obiettivo furono sostituite le vecchie rotaie con binari più lunghi e pesanti. L'abbondanza dei fondi a disposizione permise, inoltre, di pianificare interventi miranti alla rimessa in opera di

¹²⁷ Fu Direttore Generale delle Ferrovie dello Stato dall'Ottobre 1956 al Novembre del 1962

¹²⁸ S. Maggi, *op. cit.*, p. 225

¹²⁹ F. Perinetti, *op. cit.*, p. 141.

¹³⁰ Legge del 27 aprile 1962, n 211, *Rinnovamento, riclassamento, ammodernamento e potenziamento delle ferrovie dello Stato*. GU del 9/5/1962 n 118

linee ferroviarie distrutte dalla II Guerra Mondiale e, per scelte politiche ed economiche, lasciate fino a questo momento in disuso¹³¹.

Provvedimenti furono presi anche per la gestione del traffico dei convogli. L'obiettivo era quello di rendere la circolazione dei treni quanto più snella e veloce attraverso la centralizzazione degli apparati di controllo delle stazioni centrali. Si pensò anche al miglioramento della sicurezza durante la circolazione attraverso l'introduzione di nuovi distanziamenti tra i binari, segnaletica a luce fissa per la marcia, ecc.

Particolare attenzione venne data al trasporto passeggeri. A tal proposito, oltre a dotare il sistema ferroviario di treni più confortevoli e a più alta capacità di marcia, vennero introdotti numerosi treni direttissimi capaci di collegare il Nord del Paese con il Sud senza effettuare alcun cambio durante la marcia. Per raggiungere tale obiettivo, nel giugno del 1970¹³² iniziarono i lavori della linea che collegava in modo diretto Firenze con Roma¹³³. Tra gli interventi introdotti non mancarono quelli dedicati alla continua elettrificazione della rete ferroviaria.

L'attuazione dei piani di rinnovamento del settore ferroviario non fu però così semplice a causa della progressiva svalutazione monetaria, che comportò un cambio di valore dei fondi messi a disposizione per il rinnovamento del parco ferroviario. I diversi progetti di rinnovamento non riuscirono ad innescare un processo di sviluppo in grado di porre rimedio al grande deficit economico in cui versava l'azienda ferroviaria. Questa fu la condizione che accompagnò le ferrovie fino agli anni Settanta, anni in cui, anche per lo stravolgimento portato dalla Crisi petrolifera, l'utilizzo del treno come mezzo di trasporto venne rivalutato.

9. Dalla Crisi petrolifera degli anni Settanta alla rivalutazione delle Ferrovie

All'inizio degli anni Settanta l'Italia, così come gli altri Paesi europei, fu fortemente colpita da una Crisi Petrolifera che comportò l'aumento di circa il 70% del prezzo del petrolio al barile. Questo aumento improvviso e sproporzionato portò i vari Paesi a adottare misure per la riduzione del consumo del cosiddetto "oro nero". Uno dei settori maggiormente colpiti dalla crisi fu, senza dubbio, quello dei trasporti. In particolare, della

¹³¹ I. Briano, *op. cit.*, p. 225

¹³² L. Jannattoni, *Il Treno in Italia*, Roma, Editalia, 1975, p. 260

¹³³ P. B. Gaedin, *op. cit.*, p. 22

crisi petrolifera degli anni Settanta ne risentì molto la produzione e l'utilizzo dell'automobile.

Per far fronte all'emergenza energetica i Paesi occidentali imposero misure di contenimento dei consumi energetici che interessarono la vita quotidiana, anche se per un periodo limitato, di tutta la cittadinanza.

Il governo italiano guidato da Mariano Rumor, sostenuto dalla Democrazia Cristiana, dal Partito Socialista, dal Partito Socialista Democratico e dal Partito Repubblicano, come gli altri governi europei, nel 1973 attuò misure di contenimento forzato dei consumi per rispondere alla crisi della disponibilità di risorse energetiche che colpì il settore dei trasporti.

Per prima cosa fu introdotto in tutta Europa il divieto di circolazione dei veicoli a motore in tutti i giorni festivi. Questa misura comprendeva anche gli aerei e le imbarcazioni private. Per garantire il rispetto di tali restrizioni, in Italia i distributori di benzina dovevano rimanere chiusi dalle 12 del giorno precedente la festività fino alla mezzanotte del giorno festivo.

Il divieto di circolazione unito al progressivo aumento del carburante per le vetture private spinsero i cittadini italiani a rivalutare l'utilizzo del treno come mezzo di trasporto. Non fu un caso che negli ultimi mesi del 1937 il traffico passeggeri subì un notevole aumento. Secondo i rapporti delle Ferrovie dello Stato, nel 1973 il traffico pendolare ammontava, più o meno, a mezzo milione di individui, i quali affidavano al treno il loro trasporto quotidiano. Vista la crescente mole di lavoro si rese necessario, per cercare di rendere quanto più possibile veloci e puntuali i viaggi in treno, da un punto di vista tecnologico l'introduzione di treni sempre più leggeri e snelli e, da un punto di vista politico-istituzionale, una stretta collaborazione tra l'azienda ferroviaria, le autorità locali e gli enti regionali. Il raccordo tra le parti interessate doveva mirare a migliorare la gestione del flusso ferroviario e a coordinare i vari piani di aggiornamento del servizio.

L'aumento della domanda di trasporto passeggeri raggiunse livelli troppo alti per la capacità gestionale del sistema ferroviario italiano, che si vide costretto ad attuare delle misure d'urgenza come l'utilizzo dei treni merci adibiti al trasporto passeggeri.

Le Ferrovie dello Stato, come ormai di consuetudine, non erano pronte ad affrontare un così repentino aumento della domanda di trasporto passeggeri e a livello istituzionale l'attenzione era rivolta alla gestione della crisi trascurando, ancora una volta,

il settore ferroviario che subiva forti pressioni da parte della popolazione. Questo, unito ai rallentamenti dovuti ai lavori di ammodernamento di diverse stazioni ferroviarie, comportò una diminuzione forzata del trasporto merci.

In questi anni per contrastare l'austerità si registrarono aumenti delle tariffe ferroviarie, nello specifico vennero aumentate del 35% le tariffe per i viaggiatori di prima classe e del 25% quelle della seconda classe; del 12% quelle dedicate ai pendolari, i dipendenti statali e gli studenti; e del 23% per le tariffe delle merci.

Lo *shock* provocato dalla crisi degli anni Settanta fece, finalmente, mutare l'atteggiamento politico nei confronti delle ferrovie, ridando centralità allo sviluppo di questo settore finalmente di nuovo considerato centrale per lo sviluppo dei territori.

Diversi studi in questi anni iniziarono a dimostrare come, a parità di efficienza, il trasporto su rotaia era quello che richiedeva un dispendio minore di energie e, laddove i collegamenti erano ben sviluppati e presenti, con il treno in realtà si riducevano anche i tempi di percorrenza di lunghe distanze. Uno studio promosso dal Ministero dei Trasporti dimostrava come il dispendio energetico ferroviario andava da un decimo a un quindicesimo rispetto a quello automobilistico.

Si iniziò così ad aprire ragionamenti sui possibili errori commessi in passato nella gestione delle diverse linee ferroviarie che, come risultato, avevano prodotto un sistema ferroviario che negli anni Settanta non era pronto ad affrontare momenti di crisi, era poco sviluppato, o per meglio dire mal sviluppato, con forti dislivelli di crescita tra le diverse zone del Paese. Tutti elementi imputabili ad una cattiva gestione e scelte di politica ferroviaria sbagliate. Uno degli errori maggiori era stato, senza dubbio, quello di andare ad eliminare negli anni alcune tratte ferroviarie non ritenute più produttive ad opera della cosiddetta politica del "taglio dei rami secchi".

Si iniziò, così, a pensare ad interventi volti a ridare vita ad alcune tratte ferroviarie per avere sul territorio italiano un sistema di trasporto su ferro quanto più omogeneo possibile. Gli anni Settanta videro il trasporto ferroviario essere al centro di numerosi dibattiti che interessarono la società e la politica, con un'attenzione particolare per il Ministero dei Trasporti. Al centro dei vari dibattiti compariva l'incapacità dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato di rispondere alle esigenze di trasporto ferroviario manifestate dalla comunità e l'economia. L'azienda autonoma, nella veste di direzione generale del

ministero dei trasporti¹³⁴, che negli anni precedenti è stata costruita per la gestione di questo specifico settore, in realtà risultava condizionata da vincoli politici, riguardanti aspetti vari come la gestione del personale e la definizione delle tariffe, che ne condizionavano la gestione.

Per soddisfare le esigenze di rinnovamento del sistema ferroviario ed attuare politiche di sviluppo concrete si rendevano necessarie nuove forme di finanziamento. Tra il 1973 e il 1975, in attesa dell'elaborazione di un secondo Piano decennale, venne prodotto e attuato il cosiddetto "Piano Ponte". La legge n. 52 del marzo del 1973¹³⁵, che dava attuazione al piano, prevedeva lo stanziamento di 400 miliardi di lire per dare nuovo lustro alle ferrovie. Con questa cifra bisognava realizzare e apportare migliorie agli impianti dedicati ai servizi per i pendolari e i servizi merci, costruire opere necessarie al completamento della seconda fase del piano decennale dell'aprile del 1962, attuare specifici progetti per la rivalutazione delle strutture del Mezzogiorno, potenziare i mezzi di comunicazione e le linee ferroviarie che collegavano l'Italia con gli altri paesi europei.

Inoltre, secondo l'art. 5 della suddetta legge citava:

«per la più rapida realizzazione delle opere l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato è autorizzata ad avvalersi delle facoltà, previste dal decreto-legge 2 agosto 1929 n. 2150 convertito nella legge 22 dicembre 1930 n. 1752, [...] di progettazione ed esecuzione delle opere. Resta anche in facoltà dell'Azienda ferroviaria di affidare a terzi particolari studi e progettazioni che richiedano speciali competenze tecniche e scientifiche. Le relative spese faranno carico agli stanziamenti previsti dalla presente legge.»¹³⁶

All'articolo 10 veniva invece imposto alle Ferrovie dello Stato l'obbligo di:

«realizzare una adeguata programmazione poliennale delle commesse secondo criteri di omogeneità e di consistenza tali da consentire una efficace

¹³⁴ S. Maggi, *op. cit.*, p. 19

¹³⁵ Legge del 9 marzo 1973, n. 52, *Finanziamento di un programma straordinario di interventi per l'ammodernamento e il potenziamento della rete delle ferrovie dello Stato per l'importo di 400 miliardi di lire*. GU del 3/04/1973, n. 86

¹³⁶ Art. 5 della legge n. 52 del 9 marzo 1973

razionalizzazione della produzione ed un aumento della capacità produttiva degli stabilimenti industriali interessati»¹³⁷.

Nel 1974, allo scadere dei termini previsti per l'attuazione del piano precedentemente descritto, venne emanata la legge n. 377 ¹³⁸, la quale stabiliva che in attesa dell'elaborazione da parte del Ministro dei trasporti di un nuovo piano poliennale mirante al superamento delle disparità territoriali, che doveva avvenire entro il 31 dicembre del 1976 ed essere coordinato con il piano generale dei trasporti, venivano stanziati 2.000 miliardi di lire per l'attuazione del Programma di Interventi Straordinari a favore del sistema ferroviario. Tale programma, così come anche il piano poliennale, doveva essere utilizzato come strumento per migliorare l'assetto delle ferrovie nazionali attraverso il potenziamento delle direttrici principali, ultime riforme e più completo miglioramento delle linee meridionali e insulare, ristrutturazione dei nodi interessati da traffici pendolari, potenziamento delle strutture predisposte al traffico merci, ammodernamento del parco rotabile e conseguimento di una maggiore efficacia e produttività.

I vari piani messi in atto fino a questo momento, in realtà, non ebbero i risultati sperati. Questi, infatti, servirono a tamponare una situazione sempre in maggiore declino operando interventi molte volte non realizzati completamente. Alla fine del 1974, la rete ferroviaria italiana comprendeva 10.876km di linee a binario singolo in funzione, di queste 7.719km non erano elettrificati. Le linee a doppio binario, invece, ammontavano a 5.066 chilometri, dividendosi in 282km non elettrificati e i restanti 4.784km elettrificati. Complessivamente, la rete ferroviaria italiana in quegli anni si estendeva per 15.942km¹³⁹.

Nel 1976, secondo quanto previsto nel 1974, sarebbe dovuto essere presentato il Primo Piano Generale dei Trasporti, un documento programmatico che doveva raccogliere le future politiche da adottare a favore delle varie modalità di trasporto.

¹³⁷ Art. 10 della legge n. 52 del 9 marzo 1973

¹³⁸ Legge del 14 agosto 1974, n. 377, *Programma di interventi straordinari per l'ammodernamento e il potenziamento della rete delle ferrovie dello Stato e mutamento della denominazione del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile*. G.U del 26/08/1974, n. 222

¹³⁹ I Briano, *op. cit.*, pp. 225-228

All'interno del piano particolare importanza veniva data al trasporto ferroviario inteso come trasporto di pubblica utilità, sottolineando come

«L'esigenza di realizzare un metodo programmatico nel settore dei trasporti scaturisce non soltanto da una annosa domanda di orientamento dei fatti economici, ma dalla necessità di dare all'azione della mano pubblica una ordinata coerenza con gli obiettivi più generali di sviluppo in un settore che assorbe risorse finanziarie sempre più rilevanti a tutti i livelli di spesa sia centrali che periferici. [...] Ed è in questa prospettiva, nell'intento di assicurare migliori condizioni di mobilità, che nel piano regionale deve vedersi privilegiato il trasporto pubblico collettivo. Come strumento essenziale soprattutto per la risoluzione dei complessi problemi di pendolarità. Un servizio pubblico davvero efficiente può determinare quell'inversione di tendenza, oggi generalmente invocata, che porti l'utente a servirsi del mezzo pubblico. Solo in tal modo può trovare giustificazione il ruolo privilegiato da assegnare al trasporto pubblico»¹⁴⁰.

Nella programmazione di interventi futuri, definiti e determinati, si iniziava a leggere la volontà politica di non essere più sorda ai bisogni di un settore cruciale per la crescita dei territori.

Ancora, nel 1978 con la legge n. 503¹⁴¹ vennero stanziati ulteriori fondi (1.665 miliardi di lire) per il piano di finanziamento integrativo che doveva andare a supportare il programma di interventi straordinari. Il quasi totale immobilismo della classe politica italiana negli anni Settanta fu smosso anche da pressioni che iniziavano ad essere esercitate a livello europeo. Il rinnovamento del sistema ferroviario italiano doveva, infatti, attenersi anche a quanto stabilito dalla Politica dei trasporti europea. Nel 1975 fu emanata una delle direttive comunitarie, capace di determinare una rivoluzione all'interno

¹⁴⁰ Libro Bianco: i trasporti in Italia edito nel 1977

¹⁴¹ Legge del 18 agosto 1978, n. 503, *Finanziamento integrativo di lire 1.665 miliardi per l'ammodernamento ed il potenziamento del parco del materiale rotabile e degli impianti di sicurezza e segnalamento della Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, per il completamento delle tre nuove officine di grande riparazione programmate nel Mezzogiorno, e provvedimenti per aumentare la capacità operativa della stessa Azienda*. GU del 2/09/1978, n. 246

della politica ferroviaria¹⁴², volte ad attuare concretamente la suddetta politica. Si parla della decisione CEE numero 327 del 1975¹⁴³ riferita al risanamento delle imprese ferroviarie nazionali. Tra le disposizioni di maggior rilievo contenute all'interno del documento europeo ritroviamo il riferimento all'autonomia gestionale delle aziende ferroviarie e l'armonizzazione dell'aspetto contabile delle reti ferroviarie.

La maggiore autonomia richiesta era giustificata dalla necessità delle aziende ferroviarie di adattarsi, come meglio ritenevano, ai criteri di efficienza ed economicità che iniziavano ad essere imposti dall'Unione europea. Le aziende ferroviarie, inoltre, dovevano essere autonome nella fissazione delle tariffe.

Per quanto attiene l'aspetto contabile, venivano introdotte nuove linee guida per la compilazione del Bilancio di esercizio, che doveva essere rappresentato da un documento contabile distinto dal Bilancio dello Stato, all'interno del quale, separando il Patrimonio dell'azienda dalle altre voci di contabilità, dovevano essere indicate con chiarezza le entrate e le uscite.

Veniva, infine, auspicata la creazione di un sistema di controllo di gestione istituzionale per verificare che gli obiettivi di sviluppo fossero con il tempo realmente raggiunti. Attraverso il sistema di controllo, qualora un programma di interventi non fosse stato attuato correttamente, si poteva intervenire immediatamente attraverso correttivi ben definiti.

10. I cambiamenti nel sistema istituzionale ferroviario: l'Ente pubblico economico Ferrovie dello Stato

Nonostante il rinnovato interesse per il trasporto ferroviario, avutosi soprattutto grazie alle necessità imposte dalla crisi petrolifera dei primi anni Settanta, l'amministrazione delle Ferrovie dello Stato continuava ad essere in grave difficoltà presentando un costante deficit di bilancio. Gli interventi pubblici attuati prima e immediatamente dopo la crisi furono, inoltre, maggiormente rivolti verso lo sviluppo del trasporto su gomma.

¹⁴² M.L. Tufano, *I Trasporti terrestri nella CEE*, Giufrè, Milano, 1990, p. 139

¹⁴³ Decisione del Consiglio, *Relativa al miglioramento della condizione delle società ferroviarie e alla standardizzazione delle regole che definiscono le relazioni finanziarie tra tali società e gli Stati*, n 75/327/CEE, del 20 maggio 1975. GU 12/06/1975 n L 152

La situazione di forte squilibrio di sviluppo fra i differenti mezzi di trasporto, le cattive condizioni del sistema ferroviario italiano e le pressioni europee per lo sviluppo di questo specifico settore, ritenuto fondamentale per collegare e unire dopo l'Italia l'Europa, dalla metà degli anni Settanta innescarono nuove discussioni politiche sul bisogno impellente di una riforma ferroviaria. Diversi furono i tentativi di interventi prima di arrivare alla vera e propria riforma ferroviaria tanto auspicata.

Nel 1980 fu così lanciato il Programma Integrativo, finanziato e previsto dalla legge n. 17 del febbraio dell'1981¹⁴⁴, che prevedeva il completamento delle opere di ammodernamento del sistema ferroviario italiano. L'attuazione di questo programma di interventi, però, non fu lineare. Nella definizione della legge di attuazione del piano era stato deciso che i finanziamenti non avrebbero dovuto essere concessi per opere specifiche, bensì affidati complessivamente ai territori che a loro volta avrebbero dovuto decidere come impiegarli. Venne, quindi, adottato il cosiddetto metodo di finanziamento "a pioggia", un meccanismo che favorì lo sviluppo delle pratiche clientelari nell'affidamento dei lavori e non permise di garantire il rispetto dei criteri di economicità ed efficienza. Inoltre, la legge prevedeva che la costruzione delle opere dovesse essere affidata a soggetti vincitori di gare di appalto tra Consorzi. I soggetti vincitori dovevano poi lavorare ed interfacciarsi con gli Enti Locali per comprendere la fattibilità delle opere e la reale possibilità di realizzazione. Questo portava, spesso, ad assegnare gli appalti a consorzi che già avevano rapporti con la politica e/o costituiti *ad hoc* per la gara specifica.

L'insieme di questi elementi dimostrò chiaramente come nell'attuazione del programma del 1980 la classe politica e le istituzioni non guardarono all'interesse generale del territorio, ma si limitarono a salvaguardare i propri interessi personali. A rimetterci fu, ancora una volta, il sistema ferroviario italiano che vide sfumare l'ennesima occasione di sviluppo. Questo tentativo di intervento pubblico rappresentò la prova di come le istituzioni italiane continuavano a sottovalutare le potenzialità del settore

¹⁴⁴ Legge del 12 febbraio 1981, n. 17, *finanziamento per l'esecuzione di un programma integrativo di interventi di riclassamento, potenziamento ed ammodernamento delle linee, dei mezzi e degli impianti e per il proseguimento del programma di ammodernamento e potenziamento del parco del materiale rotabile della rete ferroviaria dello Stato*. GU del 14/02/1981, n.45

ferroviario e per molti anni ignorarono l'importanza di una programmazione ben definita di interventi di sviluppo e crescita.

La gestione del settore ferroviario risultava essere in un momento di totale crisi. A livello politico si iniziò a ripensare alla struttura amministrativa che negli anni passati si era voluta fortemente dare all'azienda gestore delle ferrovie, riconoscendo l'eccessivo legame creato tra Ferrovie dello Stato e politica che aveva condizionato fortemente l'autonomia gestionale dell'azienda.

L'ingerenza della politica, o per meglio dire dei politici di turno interessati a portar avanti solo le richieste del proprio elettorato, sull'azienda Ferroviaria aveva sempre condizionato le scelte dei vertici aziendali incapaci di definire e seguire un piano di programmazione ben definito.

La questione del riordino dell'amministrazione ferroviaria non era, però, nuova. Dai primi anni del Novecento le varie fasi di sviluppo ferroviario sono state affiancate dalla convocazione di diverse Commissioni con il compito di elaborare una proposta di riordino istituzionale per le ferrovie italiane. Nell'arco di un decennio (1904-1914) si susseguirono la Commissione Saporito, la Commissione Finali e la Commissione Chimirri. Nessuna di queste, però, riuscì ad elaborare una riforma che, in maniera efficiente, fosse in grado di modificare la gestione delle ferrovie ed intervenire per porre fine al circolo vizioso di mancato sviluppo innescatosi negli anni.

Negli anni del secondo dopoguerra la prassi di convocare Commissioni di studio per risolvere le problematiche ferroviarie riprese con un ritmo senza precedenti. Numerosi furono i progetti proposti, ma sempre inconcludenti. Dagli anni post-fascismo, infatti, le modifiche apportate alla struttura amministrativa e gestionale delle ferrovie furono praticamente inesistenti. Questo spiega ancora più chiaramente la forte necessità degli anni Ottanta di giungere ad una riforma epocale capace di cambiare l'assetto che fino a quel momento non era stato in grado di apportare risultati di reale sviluppo al settore ferroviario.

I tentativi di rinnovamento delle ferrovie intrapresi tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta costarono alle tasche dello Stato ben 66.000 miliardi di lire, denaro pubblico speso per interessi puramente politici che di fatto non permise il raggiungimento di particolari risultati. Le ferrovie italiane, per km di rete e capacità, continuavano ad essere in grave ritardo di sviluppo rispetto ai sistemi ferroviari degli altri paesi europei. Inoltre, la non

equa distribuzione del reticolato ferroviario sul territorio italiano continuava a rappresentare una delle cause principali del mancato sviluppo del Meridione.

Ciononostante, nel 1985, poco prima della riforma istituzionale delle ferrovie, il Ministero dei Trasporti decise di stanziare 5.000 miliardi di lire per il salvataggio delle ferrovie in concessione. Questa fu, ancora una volta, una scelta di ordine politico. Le tratte ferroviarie per le quali furono stanziati i suddetti fondi nel 1985 risultavano essere in grave difficoltà finanziaria e non più capaci di apportare profitti. Se si fosse seguito il criterio dell'economicità si sarebbe optato per la messa del "taglio dei rami secchi", ma prevalsero interessi politici e personali.

Per poter divenire competitivo a livello europeo il sistema ferroviario italiano doveva essere riformato da un punto di vista amministrativo e organizzativo. Riformare la dirigenza dell'azienda risultava di fondamentale importanza anche per le relazioni con gli Enti locali e l'attuazione della riforma del trasporto locale. Si cercava, quindi, di comprendere quale natura giuridica e amministrativa bisognava dare all'azienda ferroviaria che, nello svolgimento delle sue funzioni e nella messa in atto degli interventi, doveva sempre considerare primario l'interesse pubblico.

Il lungo cammino della riforma delle Ferrovie dello Stato arrivò al suo traguardo nel 1985 quando, finalmente, il Parlamento italiano varò la legge n. 210. Il Ministro dei trasporti in carica Claudio Signorile, con il supporto di esponenti del Partito Socialista Italiano e della Democrazia Cristiana, elaborò il testo del disegno di legge Ddl 1459, testo che fu utilizzato quasi completamente per l'emanazione della legge sulla riforma ferroviaria. Tra i maggiori sostenitori di questa proposta ci fu Ludovico Ligato, appartenente alla Democrazia Cristiana, che dedicò importante impegno al varo del progetto di legge all'interno della Commissione trasporti della Camera.

Si arrivò così, finalmente, al 17 maggio del 1985, giorno in cui fu emanata la legge numero 210 con la quale nacque l'Ente Pubblico Economico Ferrovie dello Stato. Il nuovo ente, secondo l'articolo 2 della legge che ne definiva la costituzione, si impegnavano ad operare nel rispetto dei vincoli comunitari e dei criteri di economicità ed efficienza.

Con l'introduzione di questa nuova disciplina legislativa, la più grande azienda statale – per numero di dipendenti, budget annuo e strutture fisiche – faceva un passo in avanti verso la gestione privata attraverso la sua trasformazione in ente autonomo dotato di personalità giuridica e autonomia patrimoniale. La nuova struttura, però, non fu pensata

del tutto slegata dall'assetto politico-istituzionale del Paese. Il Ministero dei trasporti, oltre a mantenere poteri di vigilanza e indirizzo politico, aveva ancora il compito di nominare il Consiglio di amministrazione.

La creazione di questa nuova struttura di gestione, al fine di infondere fiducia, speranza di rinnovamento e riuscita, fu accompagnata dallo slogan “Signori si cambia!”¹⁴⁵. L'idea alla base di questa riforma fu quella di cercare di dare alle ferrovie maggiore autonomia e potere decisionale su diversi aspetti, come la gestione interna e gli aspetti finanziari. In realtà l'autonomia fortemente dichiarata e inseguita era solo di facciata. Le ferrovie continuavano, attraverso il controllo del Ministero dei Trasporti, a subire una pesante ingerenza politica. A dimostrazione di ciò le cariche dirigenziali all'interno del nuovo ente furono ricoperte tutte da uomini politici. Questa scelta venne operata per far passare il messaggio che la classe politica di quegli anni aveva come obiettivo di programma il risanamento delle ferrovie, in realtà si voleva semplicemente continuare a gestire questo settore in modo clientelare, facendo gli interessi dei singoli. Continuavano, infatti, a sussistere i finanziamenti a pioggia a discapito di una chiara e seria programmazione.

La legge del 1985 prevedeva che entro tre mesi dalla sua emanazione si sarebbe dovuto provvedere alla composizione del Consiglio di amministrazione del neonato ente¹⁴⁶. Per la carica di presidente del nuovo ente fu individuato Ludovico Ligato; il suo mandato durò però solo fino al 1988. La prima presidenza venne sciolta forzatamente attraverso la messa in stato di accusa dell'amministrazione del neonato ente. A Ligato veniva imputato di aver acquistato il materiale per la costruzione delle cuccette a prezzi troppo alti e non reali¹⁴⁷. Questo passerà alla storia come “scandalo delle lenzuola d'oro” che costrinse Ligato e tutto il Consiglio di amministrazione delle Ferrovie dello Stato a presentare le dimissioni¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Maggi, *op. cit.*, p.197

¹⁴⁶ V. Guadagno, *Cento anni di storia ferroviaria: i dirigenti, l'azienda, il paese (1905 - 2005)*, ed. II., Assidifer Federmanager, Roma, 2006, p. 209

¹⁴⁷ Maggi, *op. cit.*, p. 198

¹⁴⁸ P. Meneghini, *Scandalo delle “lenzuola d'oro”. Vacilla il vertice delle ferrovie*, in *Corriere della Sera*, 19 novembre 1988, pp 1-7

La gestione messa in atto era del tutto contraria a quella auspicata dal legislatore nel momento della formulazione della riforma aziendale, quando l'obiettivo manifestato era quello di arrivare ad avere un ente che agiva come un'impresa commerciale che invece di puntare al profitto, mirasse al raggiungimento del pareggio di bilancio¹⁴⁹.

La situazione economica del nuovo ente, in continuo peggioramento, unita agli scandali che colpirono la classe dirigente, portarono, dunque, alla rimozione di Ligato dalla carica di amministratore e al necessario commissariamento delle Ferrovie dello Stato il 25 novembre 1988¹⁵⁰. Lo scandalo legava ancora di più la dirigenza dell'ente ferroviario alla classe politica. L'opinione prevalente che si diffuse era, infatti, quella che a livello politico e istituzionale si continuava ad utilizzare il settore ferroviario come piazza di scambi clientelari.

A questo punto, per riacquisire fiducia tra la società, il governo De Mita avvertiva l'esigenza di affidare le sorti dell'ente ad un uomo del tutto estraneo agli ambienti politici. Si pensò così a Mario Schimberni¹⁵¹ che rimase in carica fino al giugno del 1990. Nel 1985 la composizione della prima amministrazione del nuovo ente si completava con Mario Aniello nella carica di Presidente del collegio dei revisori e Giovanni Colletti Direttore generale, direttore uscente dell'Amministrazione autonoma Ferrovie dello Stato. Poco dopo essersi insediato, il nuovo Consiglio di amministrazione si mise subito a lavoro per poter recuperare gli errori passati e, soprattutto, poter emanare decisioni e interventi in prospettiva di recupero del ritardo di sviluppo accumulato nell'arco di tanti anni dal settore ferroviario italiano.

Nel gennaio del 1986 venne così emanata la delibera numero 4 che poneva le basi giuridiche necessarie per l'attuazione e lo sviluppo dei sistemi di Alta Velocità e Alta Capacità per le ferrovie italiane. Questa nuova modalità di trasporto avrebbe consentito la connessione dei territori in tempi più rapidi. Si partì dallo studio di fattibilità per collegare la capitale del territorio italiano con la capitale economica, Milano.

¹⁴⁹ U. Arrigo, M. Beccarello, *Il trasporto ferroviario. La convergenza europea nel settore pubblico*, Centro it. Ricerche imprese pubbliche, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 22

¹⁵⁰ V. Guadagno, *op. cit.*, p. 219

¹⁵¹ Imprenditore e dirigente d'azienda italiana, precursore dell'idea di capitalismo improntata sulle *public company*.

Per il Commissario Schimberni le ferrovie dovevano preoccuparsi di mantenere i propri conti economici in ordine, motivo per il quale decise di bloccare il progetto dell'Alta Velocità ferroviaria in Italia ritenuto, in quel momento, troppo dispendioso. Per queste grandi opere che avrebbero collegato il Paese e reso molto più efficiente il sistema ferroviario erano stati predisposti grandi cantieri troppo spesso lasciati abbandonati. Anche lì dove i lavori per le grandi opere procedevano questi avevano un ritmo molto lento e richiedevano crescenti finanziamenti.

Schimberni, nel breve periodo di commissariamento, mise in atto una sua personale riforma dell'apparato amministrativo rivoluzionando, come mai prima era stato fatto, le Ferrovie dello Stato. Secondo il Commissario straordinario, dopo l'interruzione dei programmi eccessivamente onerosi, era necessario, per il raggiungimento e il mantenimento del bilancio di esercizio, rivalutare e rinegoziare gli accordi con i fornitori di materiale ferroviario. Le regole che fino a quel momento avevano retto per la scelta dei fornitori andavano riviste e improntate sul criterio dell'economicità. Schimberni operò anche importanti cambiamenti a livello istituzionale. Il commissario partiva dalla convinzione secondo la quale l'azienda per funzionare doveva essere gestita direttamente sul territorio per poter rispondere alle esigenze locali. Per questa ragione Schimberni volle scegliere personalmente i dirigenti da mandare nelle sedi Compartimentali Territoriali. Per quanto attiene gli interventi infrastrutturali, invece, il commissario manifestava la necessità di ampliare la capacità della ferrovia che collega la città di Milano con quella di Bologna, così come l'espansione della tratta ferroviaria Bologna - Firenze. La visione del commissario era chiara: attuare interventi ormai non più rinviabili per ridurre i gravi problemi di circolazione sull'asse fondamentale Nord-Sud.

A causa della sua rigida ma spregiudicata gestione, però, nel 1990 il suo programma verrà bloccato in sede parlamentare e Schimberni deciderà di presentare le dimissioni. Ad opporsi fu Carlo Bernini, Ministro dei trasporti, appartenente all'area democristiana e forte oppositore della gestione Schimberni al quale successe il Commissario straordinario Lorenzo Necci¹⁵².

¹⁵² Il 15 luglio 1990 venne nominato Commissario straordinario delle Ferrovie dello Stato, di cui diviene Amministratore nel 1992. Con l'accordo di tutti i Governi che si susseguirono dal 1990 alla fine del 1996, Lorenzo Necci elaborò un progetto di modernizzazione del sistema infrastrutturale e ferroviario del Paese

Il processo di ristrutturazione avviato con la riforma colpì anche il personale ferroviario. Delle 216.000 unità lavorative presenti a metà degli anni Ottanta, dieci anni dopo ne rimanevano solo 120.000¹⁵³. In questi anni si attuò un rapido decentramento attraverso il pensionamento anticipato. Molti ferrovieri cominciarono ad andare in pensione a 40 anni perché non ritenuti più idonei a svolgere le mansioni necessarie. Nel 1990, a tal proposito, un provvedimento normativo stabiliva che i ferrovieri potevano andare in pensione al compimento del quarantesimo anno di età se avevano maturato almeno 13 anni di servizio o se avevano 19 anni, sei mesi e un giorno di servizio. Questo programma di pensionamento doveva avere durata quinquennale; per finanziare il programma di pensionamento si attinse ai fondi previsti precedentemente dalla legge n. 541 del 24 dicembre 1988¹⁵⁴.

Nel 1990, inoltre, venne firmato il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per il personale ferroviario; questa nuova importante disciplina associava la possibilità di crescita professionale e di guadagno all'aumento della produttività¹⁵⁵. Questa disposizione, però, fece lievitare i costi del personale tanto da vanificare gli interventi di ridimensionamento del numero del personale attuati precedentemente. Nel 1990 i dipendenti, pochi, delle Ferrovie dello Stato avevano un costo pari al periodo precedente all'attuazione della riforma del 1985, con la differenza che il numero era stato nettamente diminuito.

Nei primi anni Novanta le ferrovie italiane però continuavano a navigare in cattive acque. Il trasporto merci era pari solo all'8,8%, mentre quello delle persone si attestava intorno al 6,6%. Inoltre, la percentuale di linee a doppio binario era in Italia del 35,1% a fronte del 44,8% della Francia, del 45,5% della Germania e del 70,1% della Gran Bretagna. Questa situazione andava a consolidare la marginalizzazione del sistema ferroviario italiano rispetto al resto dell'Europa¹⁵⁶.

per trasformare FS in Spa. Fu, inoltre, promotore del progetto dei Treni ad Alta Velocità (TAV), di cui oggi è considerato il padre fondatore e di cui diviene Presidente nel 1996

¹⁵³ Maggi, *Op. cit.*, p. 198

¹⁵⁴ Legge del 24 dicembre 1989, n. 541, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)*. GU del 29/12/1988, n. 304

¹⁵⁵ I. Regali, M.A. Zanetti, *La riforma infinita. Impresa, lavoro, sindacati nelle Ferrovie dello Stato*, Caroccia, Roma, 2000, pp. 84-93

¹⁵⁶ S. Maggi, *op. cit.*, p. 187

Durante il periodo che andò dal 1985 al 1992, in cui avvenne la trasformazione in Ente S.p.A., contrariamente alle previsioni il deficit di bilancio fu in forte aumento e non si riuscì a raggiungere il bilancio di esercizio.

I diversi problemi interni, non risolti neanche con la riforma della metà degli anni Ottanta, uniti alla crisi finanziaria che interessava il Paese, portarono all'adozione di importanti interventi di politica economica volti alla privatizzazione totale dei servizi ferroviari. Nel luglio del 1992 si diede avvio alla pratica della privatizzazione di alcuni enti pubblici come l'Istituto per la Ricostruzione Industriale e l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, stabilendo che il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) poteva deliberare il mutamento di ulteriori enti pubblici che riguardassero qualsivoglia settore senza interventi legislativi¹⁵⁷.

L'esigenza di dare un nuovo assetto, in un'ottica di miglioramento, all'ente Ferrovie dello Stato si fece, dunque, in questi anni sempre più pressante. Si puntava a dare maggiore autonomia alle ferrovie e a rendere questo sistema davvero indipendente dalle ingerenze politiche. Solo così l'Italia sarebbe potuta divenire competitiva a livello europeo e mondiale.

Durante la seduta del 12 agosto del 1992 il CIPE deliberò la trasformazione delle Ferrovie dello Stato in "Ferrovie dello Stato – società di trasporti e servizi per azioni" lasciando, però, la proprietà del capitale interamente al Ministero dei trasporti¹⁵⁸.

11. La trasformazione in Ferrovie dello Stato S.p.A

I primi anni Novanta furono caratterizzati da scossoni economici ed istituzionali. Il governo italiano, in forte deficit, si trovò a dover elaborare riforme istituzionali che tenessero conto della situazione economica in continuo peggioramento e dei sempre più stringenti vincoli economici imposti dall'Europa. Il rimedio trovato a livello governativo fu quello di procedere con la progressiva privatizzazione di diversi settori produttori di servizi di pubblica utilità.

Il settore ferroviario italiano, fino all'inizio degli anni Novanta, era stato caratterizzato da una gestione di carattere pubblico che vedeva il Ministero dei Trasporti impegnato nella gestione completa della produzione del servizio. Nel 1992, invece, le

¹⁵⁷ S. Maggi, *op. cit.*, p. 199

¹⁵⁸ S. Maggi, *op. cit.*, p. 200

grandi aziende di Stato italiane furono sottoposte al regime privatistico con la speranza di recupero di efficienza e produttività.

Il processo di privatizzazione delle Ferrovie dello Stato avvenne, inoltre, in anni in cui l'Unione europea imponeva, sempre con maggior forza, le sue direttive circa la gestione del trasporto ferroviario. Il 1991 fu, a tal proposito, l'anno dell'emanazione della Direttiva comunitaria n. 440 riguardante il cosiddetto processo di liberalizzazione del settore ferroviario, che impose alle aziende ferroviarie dei diversi Paesi europei il rispetto del principio di separazione dell'amministrazione dell'infrastruttura ferroviaria dall'erogazione del servizio di trasporto. La scelta di procedere verso la separazione della gestione venne in Italia adottata all'interno del contratto di programma 1994-2000 e ribadita dalle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri nel gennaio 1997, direttiva Prodi, e nel marzo 1999, direttiva D'Alema. La separazione si ebbe, però, solo negli anni Duemila con la "divisionalizzazione"¹⁵⁹ e la conseguente creazione di due nuove società: una per il servizio di trasporto (Trenitalia S.p.A.) e l'altra per la gestione delle infrastrutture (Rete Ferroviaria Italiana)¹⁶⁰. In quest'assetto, Ferrovie dello Stato Spa assumeva la funzione di società in *holding*.

La ricostruzione del processo riformatore che ha contraddistinto il settore ferroviario, nel nostro Paese come negli altri contesti europei, deve tener conto delle dinamiche locali, ma anche di quelle europee e, quindi, essere compiuta considerando la politica di trasporto nazionale e quella europea. Questo anche perché le ferrovie sono state uno strumento essenziale per la costruzione del mercato unico europeo.

Per ragioni di chiarezza bisogna, però, analizzare i due processi – quello della privatizzazione e quello della liberalizzazione – in maniera distinta per capirne modalità ed esaminare le conseguenze che hanno avuto sulla gestione di questo specifico e delicato settore.

Al momento della privatizzazione la gestione dell'ente era affidata a Lorenzo Necci che condusse la cosiddetta "privatizzazione fredda", denominata così perché a

¹⁵⁹ Nel 1998, venne istituita la sezione dedicata all'infrastruttura; successivamente, nel maggio 1999, furono formate ulteriori tre sezioni per garantire i servizi di trasporto passeggeri a medio e lungo raggio, il trasporto merci e i servizi di trasporto locale

¹⁶⁰ Entrambe le società sono sotto il completo controllo della società madre FS Spa, la quale è completamente di proprietà dello Stato tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

cambiare era la forma giuridica dell'ente, mentre la partecipazione azionaria rimaneva totalmente pubblica. Il Ministero del tesoro deteneva interamente il capitale sociale della nuova società per azioni Ferrovie dello Stato e come azionista unico veniva identificato il Ministero dei Trasporti. A controllare, quindi, il nuovo assetto ferroviario c'era ancora lo Stato¹⁶¹. Questa struttura rappresenterà di fatto l'elemento più debole della riforma. Le modifiche apportate, come precedentemente ricordato, dovevano servire a svincolare la gestione delle ferrovie dalle ingerenze esterne, ma la continua esistenza dello stretto vincolo con la politica e l'assetto statale condizionarono la riuscita dell'intervento.

Necci, durante gli anni del suo operato, rilanciò il progetto dei Treni ad Alta Velocità, di cui nel 1996 ne divenne presidente. La Tav, nella visione di Necci, rappresentava l'elemento che mancava per l'evoluzione dell'Italia. Attraverso questo nuovo sistema di trasporto ferroviario il Paese, infatti, avrebbe potuto riprendere terreno e aumentare la competitività. Nel piano di Necci si configurava anche la creazione di un sistema di trasporto integrato, attraverso cui le varie infrastrutture di trasporto presenti sul territorio potevano dialogare tra di loro e funzionare in sinergia.

Il nuovo Amministratore, inoltre, con l'ordine di servizio n. 5 del marzo del 1996 impose una nuova riorganizzazione interna per assicurare la funzionalità e l'autonomia dell'ente. La nuova struttura interna prevedeva la costituzione di due Direzioni di gruppo – una per la gestione e l'altra per lo sviluppo e la diversificazione – per garantire la coesione, e ben sette Direzioni di area. Con questo nuovo assetto veniva meno la carica di Direttore generale, i cui compiti venivano assorbiti dai due direttori di gruppo.

Nel 1996, poi, veniva introdotta una modifica importante anche per le Direzioni di area che da cinque passavano a sette. Queste riguardavano la rete ferroviaria, i passeggeri, il trasporto metropolitano, la logistica integrata, il materiale rotabile e la trazione, i servizi di ingegneria e le attività immobiliari.

La gestione Necci fu, però, bruscamente interrotta quando, nel 1996, fu costretto alle dimissioni per il suo coinvolgimento in una vicenda giudiziaria che riguardava lo scandalo di “mani pulite”, che lo portò conseguentemente all'arresto.

Tornando alla storia delle Ferrovie dello Stato e alla sua trasformazione in S.p.A., questa iniziò concretamente con la delibera del CIPE del 1992 quando ufficialmente

¹⁶¹ U. Arrigo, M. Beccarello, *op. cit.*, p. 22

l'ente pubblico Ferrovie dello Stato fu trasformato in Società per Azioni. La trasformazione delle ferrovie raccolse numerosi consensi, sia all'interno della classe politica italiana che tra le varie classi sociali. Tra i sostenitori, inoltre, figuravano anche i vari sindacati dei lavoratori ferroviari. L'auspicio era quello di poter finalmente avere una gestione solida che apportasse interventi importanti in tutti i campi.

Nel dicembre del 1992 fu finalmente chiamata a riunirsi la prima assemblea degli azionisti del nuovo organo che poteva, così, entrare in funzione. Il primo atto dell'assemblea fu l'approvazione dello Statuto interno composto da ben 28 articoli¹⁶². Lorenzo Necci, che si era trovato a dover gestire la trasformazione dell'ente, ne venne nominato, nel 1992, Amministratore delegato.

Per quel che, invece, riguardava la gestione del trasporto ferroviario a livello territoriale va ricordata, nel 1997, la disposizione di legge n. 422 regolante le competenze delle regioni in materia di trasporto ferroviario. Grazie a questa previsione normativa le Regioni a statuto ordinario divennero attori centrali nella produzione del servizio di trasporto ferroviario. La novità più importante fu l'introduzione della distinzione tra i servizi di trasporto di rilevanza nazionale, quelli cioè dedicati alle tratte più lunghe, e il trasporto ferroviario su tratti brevi. Le regioni dovevano, da questo momento, gestire ed essere responsabili del trasporto ferroviario locale.

Per la gestione interna dell'ente e la gestione dei rapporti con lo Stato si faceva riferimento al documento "Piano di impresa 1993/2000" declinato nel piano triennale 1993/95. All'interno del documento veniva stabilito che lo Stato, in qualità di azionista, doveva adoperarsi per il reperimento delle risorse necessarie a finanziare la produzione e l'acquisto dei servizi ferroviari per lo svolgimento del servizio pubblico di trasporto locale. Lo sforzo economico che veniva richiesto allo Stato riguardava anche l'acquisto di materiale rotabile e il completamento di opere infrastrutturali e di ammodernamento che negli anni erano state iniziate, ma mai portate a termine. L'obiettivo di questo piano, ancora una volta, era la riduzione del deficit di bilancio avuto negli anni precedenti e l'aumento degli standard di efficienza. Al termine del 1995, però, dopo un primo momento di ripresa, la società Ferrovie dello Stato tornò a vivere un periodo di forte decadenza economica con un passivo di oltre 7.000 miliardi di lire¹⁶³.

¹⁶³ U. Arrigo, M. Beccarello, *op. cit.*, p. 23.

Altro strumento che venne utilizzato per regolamentare il nuovo assetto societario fu il Decreto Ministeriale n. 225-T del 26 novembre 1993. Questo atto attribuiva la concessione dell'esercizio del servizio ferroviario pubblico a Ferrovie dello Stato S.p.A. per un periodo di settanta anni, ridotto poi di dieci anni con un successivo decreto ministeriale¹⁶⁴.

L'atto della concessione permetteva al Ministro dei Trasporti di esercitare di diritto poteri di vigilanza, indirizzo, nomina e decadenza all'interno di Ferrovie dello Stato Spa¹⁶⁵. Ai vari attori coinvolti vennero così affidati compiti e oneri diversi simulando, in senso lato, quella che poi sarebbe stata l'effettiva separazione degli ambiti e delle competenze avvenuta pochi anni più tardi.

Al Piano triennale doveva far seguito il Piano d'Impresa 1996/98 nel quale venivano enunciati i diversi e nuovi standard europei, ai quali il funzionamento delle ferrovie doveva attenersi. Questo documento fu nel concreto emanato con un anno di ritardo per la mancanza di coperture finanziarie. Nel 1997, quindi, venne presentato il nuovo Piano di Impresa ad opera di Giancarlo Cimoli¹⁶⁶, proveniente dal mondo dell'industria chimica italiana.

Le sue intenzioni di gestione furono immediatamente chiare quando, al momento del suo insediamento come Amministratore straordinario delle Ferrovie dello Stato, fece notare come la gestione delle ferrovie fosse troppo dispendiosa per lo Stato. Cimoli faceva specifico riferimento ai grandi cantieri aperti per la costruzione della Tav, cantieri che, secondo lui, dovevano essere portati velocemente a termine per non pesare ulteriormente sul bilancio Statale e societario. Cimoli realizzò un programma volto all'immediato rafforzamento delle ferrovie italiane e della loro immagine nel mondo con la speranza di renderle quanto più competitive possibile.

Nel nuovo piano di impresa si ribadiva l'impegno dello Stato di mettere a disposizione finanziamenti pari a 24.500 miliardi di lire e la necessità per la società

¹⁶⁴ Si tratta del Decreto Ministeriale del 31 ottobre 2000, n. 138/T, *Rilascio alle Ferrovie dello Stato S.p.A. della concessione dei servizi ferroviari*

¹⁶⁵ U. Arrigo, M. Beccarello, *op. cit.*, p. 73

¹⁶⁶ Chiamato a dirigere le Ferrovie dello Stato nell'autunno del 1996 dal primo governo Prodi dopo l'arresto di Lorenzo Necci, chiese di essere pagato profumatamente, uno stipendio che si aggirava sul miliardo di lire. La cosa fece scalpore, ma il compito che aveva il nuovo dirigente appariva davvero oneroso

Ferrovie dello Stato di provvedere, nella maniera più rapida possibile, all'attuazione della Direttiva CEE 440. Ferrovie dello Stato doveva, quindi, predisporre la separazione delle infrastrutture dalla gestione del servizio.

12. Verso la liberalizzazione delle ferrovie italiane

L'attuazione del programma elaborato da Cimoli iniziò con la messa in atto della cosiddetta divisionalizzazione aziendale, ovvero la separazione contabile della gestione della società dalle altre singole e specifiche attività portate avanti dall'azienda ferroviaria. Come già ricordato, questo fu il primo passo del lungo processo che portò alla liberalizzazione ferroviaria.

Negli anni Novanta l'attenzione per il trasporto ferroviario era tornata ad essere rilevante, non solo a livello locale, ma anche a livello europeo. Dopo i primi anni di funzionamento dell'assetto ferroviario italiano, gestito da aziende private alla fine dell'Ottocento, ma soprattutto negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale, questo settore iniziò, all'interno dei diversi contesti europei, ad essere dominato dal monopolio Statale. La scelta di accentrare il trasporto ferroviario nelle mani dello Stato e farlo operare in una condizione economica di monopolio fu, inizialmente, sostenuta anche da numerosi studi e ricerche. Ricordiamo, ad esempio, *The Nationalised Transport Industries*¹⁶⁷ di Thomas e Hunter. I due studiosi affermavano come una gestione accentrata nelle mani di un unico soggetto, in questo caso pubblico trattandosi di un servizio di pubblica utilità, poteva portare ad importanti risultati aziendali contrariamente a quanto sarebbe accaduto con l'utilizzo di altre e diverse forme organizzative.

Nella prospettiva politico-istituzionale italiana, però, negli anni Novanta, come visto nel paragrafo precedente, per rispondere alla crisi sempre più aspra si era fatta strada la volontà di utilizzare lo strumento della privatizzazione anche per i settori produttori di servizi di pubblica utilità. La privatizzazione fu, però, solo il primo passo della trasformazione del settore ferroviario. Ciò che si stava cercando di attuare ora era la liberalizzazione del mercato, spinta da teorie secondo cui liberalizzare uno specifico settore e, quindi, aprirlo alla concorrenza, avrebbe portato un aumento delle pressioni competitive che avrebbero indotto aumenti di efficienza e standard di funzionamento.

¹⁶⁷ Thomson A.W., Hunter L.C., *The Nationalised Transport Industry*, Heinemann, London 1973

La competizione tra le varie imprese ferroviarie avrebbe, inoltre, garantito un abbassamento delle tariffe e, quindi, una maggiore accessibilità all'utilizzo del treno. Questo atteggiamento di apertura fu dovuto anche alle varie pressioni provenienti dal contesto europeo. La Commissione europea, già da tempo, preveda, per lo sviluppo del trasporto ferroviario europeo, che poteva essere raggiunto solo attraverso l'attuazione di politiche locali adottate dai diversi governi.

A tal riguardo, alla fine degli anni Novanta, l'Europa iniziò ad emanare direttive volte all'omologazione della gestione dei diversi sistemi di trasporto ferroviario esistenti sul territorio europeo. L'obiettivo manifestato nei vari documenti di lavoro della Commissione, e in ultimo all'interno dei noti Libri Bianchi dei trasporti del 2001 e del 2011, era quello di migliorare il trasporto su ferro per rispondere ad esigenze sociali, economiche e, sempre di più, ambientali.

Se, infatti, fino al 1985, all'interno del Libro Bianco emanato per il completamento del mercato interno, i trasporti erano visti come elemento puramente economico utile all'apertura dei mercati, il "Libro bianco sullo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti" del 1992 inquadrava i trasporti come volano di sviluppo e già, nello specifico, identificava le ferrovie come la chiave per attuare uno sviluppo sostenibile.

Il successivo Libro Bianco del 2001, in perfetta sintonia con l'emanazione e l'applicazione del principio di liberalizzazione del trasporto ferroviario, andava a rimarcare la centralità di questo settore specificando che

«l'apertura ad una concorrenza regolata del trasporto ferroviario rappresenta la condizione centrale per il rilancio del trasporto ferroviario [...] il settore ferroviario in generale diventerà più competitivo rispetto agli altri modi di trasporto permettendo una maggiore concorrenza tra gli operatori. L'apertura del mercato con l'arrivo di nuovi operatori potrà rafforzare la competitività del settore incoraggiando una sana concorrenza tra gli esercenti attuali e i nuovi concorrenti»¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Libro Bianco dei Trasporti 2001, La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte, Bruxelles, 12/09/2001 COM (2001), 370

La tanto auspicata concorrenza e lo sperato sviluppo ferroviario si concretizzarono con l'emanazione della direttiva CEE 440 del 1991. Che i templi fossero maturi per accogliere le varie riforme istituzionali era evidente dalle condizioni disastrose in cui versava il settore ferroviario italiano mai realmente sviluppato con successo. L'adozione della direttiva CEE 440 del 1991 dimostrava, per l'appunto, che la classe politica e dirigenziale italiana erano pronte a adattarsi ai cambiamenti voluti e imposti dall'Europa in prospettiva di crescita e miglioramento.

Il documento europeo, che in Italia ha trovato attuazione con il D.P.R. N. 277 dell'8 luglio 1998, stabiliva che gli Stati membri dovevano procedere con una separazione nel settore ferroviario tra chi gestiva il servizio di trasporto e chi, invece, si faceva carico dell'infrastruttura ferroviaria¹⁶⁹. In questo modo si intendeva aprire, per la prima volta e in maniera iniziale, alla concorrenza in un settore che aveva sempre visto l'operatività in condizioni di monopolio¹⁷⁰.

La direttiva comunitaria non teneva però conto dei diversi contesti nei quali si andava ad inserire. In Italia la difficile situazione ferroviaria, soprattutto data dall'arretratezza infrastrutturale, rendeva difficile l'apertura alla concorrenza. Per assicurare un buon transito ad altri soggetti, più sviluppati da un punto di vista tecnologico, sarebbero stati prima necessari interventi di ammodernamento delle strutture. Nello specifico non venivano definite modalità precise secondo le quali le varie aziende ferroviarie avrebbero dovuto permettere l'accesso a soggetti concorrenti. Le criticità della direttiva riguardavano, quindi, la troppa autonomia lasciata agli Stati membri e la mancanza di disposizioni specifiche per la risoluzione di eventuali controversie¹⁷¹. Il documento si preoccupava solo di indicare la necessità di stabilire un canone di accesso per gli operatori esterni¹⁷².

¹⁶⁹ R. Fazioli, A. Amelotti Eichler, *Integrazione europea e ristrutturazione del settore ferroviario. Alcune esperienze a confronto*, in *Economia Pubblica*, 1995, I, p. 6 ss

¹⁷⁰ P. Spirito, *Il settore ferroviario: politica nazionale e politica comunitaria*, in *Omnialogistica*, 2002, p. 4

¹⁷¹ F. Munari, *op. cit.*, p. 246

¹⁷² Art. 8 direttiva CEE 440/91: "il Gestore dell'infrastruttura applica alle imprese ferroviarie e alle associazioni internazionali che utilizzano l'infrastruttura ferroviaria da lui gestita un canone di utilizzazione dell'infrastruttura stessa. Previa consultazione di detto gestore, gli Stati membri definiscono le modalità per la fissazione del canone [...] il canone di utilizzazione è calcolato in modo da evitare discriminazioni tra le imprese ferroviarie e può tenere in particolare conto del totale dei chilometri percorsi, della composizione

Per porre rimedio alle mancanze normative presenti all'interno della direttiva CEE, e in particolar modo per rendere concreta l'apertura del mercato, furono emanate due direttive aggiuntive: la numero 18 e la numero 19, risalenti al giugno del 1995. Queste direttive, che dovevano essere recepite dai diversi Stati entro il 15 marzo del 2003, introducevano il sistema delle licenze delle imprese ferroviarie e contenevano gli elementi necessari per definire ed individuare i soggetti cui poteva essere concesso il diritto di accesso all'utilizzo delle infrastrutture.

La direttiva 18/95 stabiliva che per il servizio di trasporto internazionale era necessario il rilascio di una particolare licenza ferroviaria. Questa doveva essere rilasciata dall'autorità di uno Stato membro e consentiva la prestazione di servizi, ma non l'accesso alle infrastrutture di trasporto ferroviario, che doveva essere attribuito in base ad un accordo con la società che gestiva la tratta ferroviaria.

La direttiva 19/95, invece, cercava di risolvere i problemi legati alla modalità di gestione delle infrastrutture. Il legislatore europeo, in riferimento al principio di sussidiarietà, optava per lasciare ampio spazio discrezionale agli Stati membri che potevano agire basandosi sulle diverse realtà locali.

Infine, le direttive "di completamento" imponevano l'utilizzo di un certificato che doveva attestare che le diverse compagnie rispettavano gli standard di sicurezza nell'erogazione del servizio di trasporto.

La libertà lasciata dall'Europa nell'applicazione delle diverse direttive emanate, però, comportò, talvolta, l'instaurarsi di modelli molto diversi tra di loro all'interno dei singoli Paesi europei. Questa condizione andava ad incidere sulla possibilità di attuare una reale integrazione a livello europeo del sistema ferroviario.

Dall'analisi del *Report from the Commission to the European Parliament, the council, the European and Social Committee and the committee of the Regions on the implementation of the first railway package* (Maggio 2006), al primo gennaio erano ben ventiquattro su venticinque gli Stati che avevano adattato le proprie legislazioni al primo pacchetto ferroviario emanato dall'Europa, favorendo così il processo di omologazione normativa e la creazione di un vero sistema unico di trasporto ferroviario.

del treno e di ogni esigenza specifica in relazione a fattori quali la velocità, il carico per asse e il grado o il periodo di utilizzazione dell'infrastruttura"

Il processo di recepimento della direttiva e l'adeguamento della normativa nazionale a quella europea ha visto in Italia il susseguirsi di diverse fasi e diversi momenti, a partire dal Decreto Ministeriale del 26 novembre del 1993, con il quale si iniziava a prevedere da un punto di vista contabile la separazione delle diverse gestioni, nello specifico la gestione contabile delle infrastrutture doveva essere separata da quella dei servizi di trasporto.

La questione della liberalizzazione fu, negli anni Novanta, molto sentita e dibattuta. Tra i vari soggetti che intervennero, nel tentativo di velocizzare la concreta applicazione del diritto comunitario, figurò anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che sosteneva come la mera separazione contabile sarebbe stato un passaggio inutile, e che per dare reale attuazione alla Direttiva CEE 440 del 91 era necessaria una separazione effettiva della gestione.

Un secondo tentativo di attuare la separazione interna alle ferrovie necessaria per il completamento del processo di liberalizzazione si ebbe poi nel 1997, attraverso l'emanazione della cosiddetta "Direttiva Prodi" che doveva servire all'inserimento armonizzato dell'Ente Ferrovie dello Stato all'interno del nuovo sistema che si stava configurando. Questa direttiva doveva rappresentare lo strumento con il quale la, ormai nota, direttiva CEE 440 sarebbe stata recepita in Italia. All'interno della disposizione venivano, quindi, enunciati i criteri e le modalità con le quali la tanto discussa separazione interna delle ferrovie sarebbe definitivamente avvenuta. Le forti ostilità manifestate dai sindacati, però, impedirono l'applicazione della Direttiva Prodi e rallentarono il processo di liberalizzazione del settore ferroviario italiano.

Solo nel luglio del 1998 l'Italia, con l'adozione del D.P.R n 277¹⁷³, attestava la necessità di affidare l'esercizio del servizio di trasporto e la gestione delle infrastrutture di trasporto a due diversi soggetti dotati di autonomia contabile¹⁷⁴.

¹⁷³ Decreto del Presidente della Repubblica dell'8 luglio 1998, n. 277, *Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie*. GU del 12/08/1998, n. 187

¹⁷⁴ Il regolamento n. 277 andava ad istituire il principio secondo il quale il trasporto ferroviario doveva subire una rapida ristrutturazione capace di risanare l'azienda ferroviaria ed impostarla sui principi di autonomia gestionale e separazione contabile. Inoltre, auspicava l'apertura del settore alla concorrenza in una prospettiva non discriminatoria. L'articolo 4 del suddetto decreto affermava, poi, che questo nuovo

Il processo di liberalizzazione in Italia continuò con l'approvazione, a distanza solo di un anno, della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri D'Alema del 18 marzo 1999, contenete, ancora una volta, l'idea di un assetto riorganizzativo delle ferrovie in risposta alla direttiva 440/91. Questo nuovo documento fu prodotto con la speranza di riuscire a placare le agitazioni sindacali e attuare, una volta e per tutte, la riorganizzazione ferroviaria da anni rincorsa.

Nel 1999, dopo l'approvazione di un ulteriore Decreto¹⁷⁵, fu compiuta la liberalizzazione del settore ferroviario, completata con l'atto di concessione temporanea – D.M. 138 T del 31 ottobre 2000 – di sessanta anni a Ferrovie dello Stato per la gestione delle infrastrutture ferroviarie, intese come binari e stazioni. Il D.M 138 T specificava, però, che la gestione dovesse essere esercitata attraverso l'istituzione di una struttura apposita.

A tale scopo, l'anno successivo nacquero le due diverse società; per le infrastrutture nacque la Rete Ferroviaria Italiana (RFI), mentre la gestione del servizio ferroviario venne affidata a Trenitalia. Ferrovie dello Stato diveniva, a questo punto, la società capogruppo che gestiva e controllava, oltre a RFI e Trenitalia¹⁷⁶, anche altre società come Italferr e Sogin-Sita¹⁷⁷.

Da questo momento in avanti, così come accade anche oggi, diverse imprese di trasporto potevano, attraverso il pagamento di un canone di accesso detto “pedaggio”, far circolare propri convogli sulle tratte ferroviarie gestite da RFI. Il pedaggio veniva calcolato in base alle tratte sfruttate¹⁷⁸.

assetto doveva essere affidato ad un soggetto gestore che godeva di caratteristiche quali: totale autonomia e indipendenza

¹⁷⁵ Decreto del Presidente della Repubblica del 16 marzo 1999, n. 146, *Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 95/18/CE relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, e della direttiva 95/19/CE, relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura*. GU del 24/05/1999, n. 119

¹⁷⁶ Maggi, *op. cit.*, p. 201

¹⁷⁷ Italferr era la società che si occupava della progettazione, mentre Sogin – Sita si occupava dei trasporti sulle autolinee.

¹⁷⁸ C. Simeone, *Le ferrovie in viaggio verso l'Europa. La liberalizzazione delle ferrovie*, Maggioli, Rimini, 2005, p. 65

Dopo i primi momenti di fiducia nel nuovo assetto costituito arrivarono, nei primi anni Duemila, i problemi dovuti alla gestione della nuova forma organizzativa. Se la proprietà della rete nazionale era passata a RTI, le reti locali, cioè quelle che prima erano gestite secondo il regime delle concessioni, rimanevano di proprietà delle società private, spesso regionali. Anche per queste reti minori, in realtà, si tendeva ad attuare una separazione all'interno della società tra il gestore delle infrastrutture e le imprese ferroviari. Un esempio di quest'ultimo modello gestionale può essere considerato quello della ferrovia Nord Milano che, per il servizio dei treni, nel 2003, fece nascere una società apposita chiamata Le Nord.

Trenitalia, invece, dopo essere stata resa autonoma venne separata in tre divisioni: la divisione cargo per il trasporto delle merci; la divisione passeggeri per i tracciati di lunga distanza con treni quali Intercity, Eurostar, ecc.; la divisione per il trasporto locale regionale. In quest'ultima divisione venivano fatti rientrare i treni metropolitani, i treni regionali veloci, ecc.

Come abbiamo visto, la programmazione e il finanziamento per il trasporto a livello regionale dal 1997 spettavano alle Regioni in linea con la generale politica di *devolution* in atto dagli enti dagli anni Novanta¹⁷⁹. In questa prospettiva sarebbero state le Regioni a dover scegliere le società operanti alle quali affidare il servizio di trasporto sui diversi territori tramite la stipula di un contratto che poteva avere durata massima di nove anni.

Si può quindi dire che la liberalizzazione delle ferrovie in realtà riguardò prevalentemente la produzione del servizio di trasporto. Mentre il servizio offerto a passeggeri e merci vedeva l'affermarsi di diversi soggetti concorrenti che offrivano attività di trasporto a prezzi diversi, l'infrastruttura nazionale rimaneva di un unico soggetto che continuava ad esercitare una condizione di monopolio.

Nei primi anni del nuovo secolo iniziò ad innescarsi, però, un fenomeno che rischiava di mettere in crisi tutto quanto si era faticosamente costruito negli anni Novanta. La libertà lasciata alle Regioni di attuare interventi ferroviari e scegliere gli operatori che potevano prestare servizio sulle diverse tratte determinò una qualità di servizio ferroviario diverso per ogni territorio a scapito delle regioni meno ricche. Questa situazione contribuì

¹⁷⁹Maggi, *op. cit.*, p. 203

ad aumentare il divario territoriale esistente tra le aree del Paese nello sviluppo ferroviario italiano.

13. L'ingerenza europea nelle politiche di trasporto ferroviario italiano

A livello europeo, fin dai Trattati di Roma, veniva data forte attenzione alla politica di trasporto e, nello specifico, allo sviluppo del trasporto ferroviario allo scopo di creare un sistema di reti ferroviarie unico in Europa. Come ricordato in diversi momenti, e come verrà specificato nella parte dedicata all'analisi del contesto europeo, le istituzioni europee, per poter attuare la politica comune dei trasporti, hanno emanato negli anni direttive e documenti programmatici, orientati alla liberalizzazione e alla concorrenza, utili ad influenzare le politiche interne dei diversi Stati membri circa lo sviluppo del sistema ferroviario.

Il primo passo si fece nel 1961 con la pubblicazione del *Memorandum sugli orientamenti della politica comune dei trasporti* da parte della Commissione europea¹⁸⁰. Già all'interno di questo documento si insisteva sulla necessaria apertura alla concorrenza tra i diversi operatori di trasporto. A livello europeo veniva, inoltre, riconosciuta la necessità di confinare gli apparati statali dei singoli Paesi ad un ruolo meno centrale nella gestione dei diversi servizi di trasporto. In questo modo si volevano svincolare le scelte di sviluppo del sistema di trasporto dalle pressioni e ingerenze delle istituzioni politiche. Lo Stato doveva, quindi, ricoprire solo la carica di proprietario delle infrastrutture e concedere l'uso delle reti ai diversi operatori.

Questo primo documento emanato dall'Europa viene oggi riconosciuto come il primo tassello della politica di trasporto dell'Unione europea; tuttavia, al momento della sua emanazione non riscontrò grande successo. La difficile applicazione delle disposizioni europee era data dalle caratteristiche delle realtà locali, non ancora pronte a recepire tali indirizzi.

¹⁸⁰ Commissione europea, *Memorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports*, 10 aprile 1961

Nel 1965 l'Europa, con la Decisione CEE n. 271¹⁸¹, prova ad intervenire nuovamente sul tema della concorrenza all'interno del settore dei trasporti. Secondo quanto disponeva questa decisione, entro il 10 gennaio del 1969 gli Stati dovevano procedere con la normalizzazione dell'aspetto contabile delle aziende ferroviarie. Inoltre, veniva auspicata una sempre maggiore armonizzazione di gestione, che riguardava anche il ridimensionamento dell'autonomia finanziaria, per garantire un corretto funzionamento della concorrenza in questo specifico settore.

Un nuovo documento, in materia di trasporto ferroviario, arrivò qualche anno più tardi, quando nel 1969¹⁸² venne emanato il regolamento CEE numero 1191 del 26 giugno e recepito in Italia con l'atto legislativo datato 29 dicembre 1969 n. 1227. Questo regolamento si riferiva agli obblighi di servizio pubblico, andandone a definire la soppressione salvo per le circostanze in cui venivano ritenuti necessari per le prestazioni e l'erogazione dei servizi di trasporto (artt. 1 e 2).

Secondo quanto disposto all'interno del regolamento la soppressione di tali obblighi doveva essere a carico dello Stato che, entro un anno dalla data di emanazione del regolamento, doveva presentare domanda. Invece, nel caso in cui lo Stato non avesse adempiuto a questo suo dovere avrebbe dovuto farsi carico dei maggiori oneri derivanti dal mantenimento degli obblighi. Il regolamento ammetteva anche la possibilità che uno Stato potesse scegliere di istituire nuovi obblighi di servizio pubblico; in questo caso lo Stato doveva, però, predisporre strumenti economici di compensazione delle spese.

Le varie disposizioni che arrivavano dall'Europa avevano tutte lo scopo di creare un sistema di trasporto ferroviario quanto più omogeneo possibile. Come ricordato, il vero obiettivo era quello di creare uno spazio ferroviario europeo, obiettivo raggiungibile solo grazie alla progressiva armonizzazione dei sistemi ferroviari delle diverse realtà statali. Importante, a tal proposito, appare essere il Regolamento CEE n. 1.107 del

¹⁸¹ Decisione del Consiglio del 13 maggio 1965 relativa *all'armonizzazione di alcune disposizioni che incidono sulla concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili*. GU del 24/05/1965, n. 088

¹⁸² Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio del 26 giugno 1969 relativo *all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabili*. GU 28/06/1969, L. 156

1970¹⁸³, riferito a tutti quegli aiuti erogati a favore delle diverse imprese ferroviarie dagli Stati. Secondo quanto stabilito dal regolamento, gli aiuti alle imprese ferroviarie dovevano essere concessi per le spese di infrastruttura.

La valutazione degli incentivi forniti doveva considerare i costi infrastrutturali non coperti da altri mezzi di trasporto concorrenti. Inoltre, tali incentivi potevano essere forniti con l'intento di facilitare la ricerca di soluzioni di trasporto più efficienti per la comunità e lo sviluppo di modalità di trasporto più convenienti per la collettività¹⁸⁴. Questa disposizione, inoltre, dava la possibilità ai singoli Stati di utilizzare lo strumento delle servitù per compensare gli obblighi di servizio pubblico.

I Trattati di Roma del 1957, in realtà, già riconoscevano e regolamentavano le modalità di aiuto con le quali i singoli Stati potevano fornire assistenza alle compagnie ferroviarie incaricate di soddisfare i requisiti di servizio pubblico. La questione al tempo, così come anche negli anni Settanta, si concentrò sulla definizione, non univoca, di servizio pubblico. I diversi modi di concepire questo concetto, che assumeva eccezioni diverse all'interno dei diversi Paesi, portarono a una complessa applicazione dei regolamenti comunitari.

I mutamenti sulle scene internazionali e il progressivo spostamento dell'attenzione verso nuovi temi comportarono una diminuzione, da parte dell'Europa, di strumenti volti a condizionare lo sviluppo ferroviario dei paesi europei negli anni Settanta e Ottanta. In questi anni i provvedimenti emanati furono, inoltre, di scarsa importanza e non segnarono una rivoluzione nell'assetto ferroviario degli Stati. Tra questi possiamo ricordare: la Decisione CEE n. 327 del 1975 che affermava il principio di economicità della gestione delle imprese di trasporto, il Regolamento CEE n 2183 del 1978 che riguardava prettamente aspetti contabili riferiti ai costi sostenuti dalle imprese ferroviarie, la Decisione CEE n 529 del 1982 per la definizione uniforme dei prezzi in materia di trasporto merci ed infine la Decisione n 418 del 1983 riferita alla libertà commerciale di cui le aziende ferroviarie dovevano godere nella definizione della gestione del servizio ferroviario internazionale.

¹⁸³ Regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio, del 4 giugno 1970, relativo *agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile*. GU del 15/06/1970, L. 130

¹⁸⁴ Art. 3 Regolamento CEE n. 1107/70

L'attenzione verso questo specifico settore, mai realmente dimenticato, ritornò prepotentemente nel 1991 quando le istituzioni europee ritennero che fosse giunto il momento di armonizzare definitivamente il sistema di trasporto ferroviario degli Stati europei per dare un forte impulso di sviluppo e riuscire a completare il sistema ferroviario europeo. Fu così emanata la nota Direttiva CEE n. 440 del 1991.

Altre linee di indirizzo provenienti dall'Europa arrivarono dal 1992 in poi con la Pubblicazione dei diversi Libri Bianchi e, nel 1995 con la pubblicazione del Libro Verde. Tutti documenti che sottolineavano l'importanza strategica del settore ferroviario e dello sviluppo di una linea ferroviaria europea. A questi testi, assieme ai famosi Pacchetti Ferroviari emanati dalla Commissione europea verrà, però, dedicata particolare attenzione in questa narrazione nella parte dedicata all'Europa e alla ricostruzione storica della politica comune di trasporto ferroviario.

14. Dalla nascita dei treni veloci all'Alta Velocità

In Italia, così come in molti altri Paesi, la decisione di investire in progetti infrastrutturali volti alla creazione dell'Alta Velocità è stata ponderata in momenti di crisi in cui il settore ferroviario era caratterizzato da gravi condizioni economiche e/o non riusciva a fronteggiare la concorrenza degli altri mezzi di trasporto.

Nel nostro Paese la nascita dell'idea di creare un sistema di Alta Velocità può essere fatta risalire già al 1962, quando con il Piano Poliennale si iniziò, seguendo l'esempio di quanto stava accadendo in Giappone con la costruzione di linee ferroviarie che permettevano il transito di treni a 200km/h, a discutere sull'intenzione di costruire anche sul territorio italiano dei binari che consentissero il passaggio di treni ad una velocità maggiore mai raggiunta prima. Già in quegli anni si iniziava a diffondere la necessità di ottimizzare i tempi di percorrenza per rendere il treno il mezzo di trasporto preferito in assoluto. È questo il periodo storico che, quindi, vide l'entrata in funzione del treno denominato "direttissimo" che doveva essere in grado di viaggiare mantenendo una velocità sostenuta durante tutto il tragitto. Il nuovo convoglio, però, per poter operare necessitava di tracciati ferroviari quanto più lineari possibile, soprattutto per permettere il trasporto delle merci. L'investimento necessario non interessava solo la costruzione e l'acquisto di nuovi convogli, ma anche la costruzione di nuovi binari che dovevano

intersecarsi con quelli già esistenti e consentire ai nuovi treni di collegare i centri urbani economicamente più importanti.

La prima tratta che venne costruita e che permetteva il passaggio del treno veloce fu la Firenze – Roma, considerata oggi la prima ferrovia veloce d'Europa che permetteva di viaggiare alla velocità, incredibile per quegli anni, di 250 km/h e ridurre la distanza percorsa di 61 km. Gli investimenti richiesti per la costruzione e la progettazione di infrastrutture e materiale necessario risultavano ingenti e, per facilitare tempi e oneri di progettazione, si pensò di affidare il compito di ideare le nuove linee direttamente all'azienda Ferroviaria¹⁸⁵ che ricevette un finanziamento di 200 milioni di lire per la progettazione della tratta Roma Settebagni – Città delle Pieve¹⁸⁶.

Negli anni Ottanta a livello istituzionale si iniziò a discutere su come rendere il più veloce possibile gli spostamenti in treno e si ipotizzò di eliminare fermate intermedie ma, al contempo, iniziarono a nascere le prime opposizioni ai nuovi progetti ferroviari. Le idee contrarie si basavano sulla necessità di investire prima sul potenziamento del sistema ferroviario già esistente e poi, eventualmente, su nuove tecnologie e modalità di trasporto.

Nel 1986 il progetto di realizzazione dell'Alta Velocità venne inserito all'interno del Piano generale dei trasporti e si iniziò a ragionare sulla possibilità di costruire dei nuovi binari per consentire il passaggio di treni sempre più veloci e altamente tecnologici. L'Alta Velocità sembrava aver riacquisito un interesse prioritario da parte dei vertici aziendali di FS che, per rilanciare nuovamente il treno, tentavano di renderlo quanto più competitivo possibile investendo nelle nuove tecnologie. Tuttavia, questo ritrovato entusiasmo durò poco. Con le dimissioni di Ligato, poi tragicamente ucciso, Ferrovie dello Stato venne, come già ricordato, commissionata e affidata a Schimberni, forte sostenitore di interventi volti al raggiungimento del bilancio di esercizio, il quale era dell'idea che la creazione di un sistema ferroviario ad Alta Velocità non fosse da considerarsi, in quel momento, una priorità di intervento. Quest'ultimo, infatti, decise di bloccare tutti i lavori e i finanziamenti destinati all'Alta Velocità.

Sarà solo dal 1989 con la figura di Lorenzo Necci, appoggiato dal Ministro del bilancio Pomicino, che si inizierà a pensare ad un piano per la modernizzazione delle

¹⁸⁵ Prima degli anni Sessanta del Novecento la progettazione era affidata a specifici uffici Ministeriali

¹⁸⁶ S. Maggi, *op. cit.*, p. 184

strade ferrate italiane, basato sul sistema ad Alta Velocità¹⁸⁷. Necci, infatti, come già ricordato può essere definito il padre dell'Alta Velocità italiana. Così, nel luglio del 1991 venne fondata la Tav S.p.A. dotata di un capitale sociale di cento milioni di lire¹⁸⁸. Il finanziamento per la costituzione di questa nuova società arrivò per il 45% dallo Stato e per il restante da privati¹⁸⁹.

Lo Stato attribuiva a Tav, per una durata di cinquanta anni, la concessione di utilizzo e progettazione delle reti ad Alta Velocità. Il piano iniziale prevedeva la costruzione di tre tratte: la prima doveva collegare Milano a Napoli, la seconda avrebbe dovuto fare il percorso Torino-Milano-Venezia, la terza da Milano a Genova. La reale realizzazione delle opere, invece, venne affidata a soggetti esterni, tra cui il gruppo Fiat e l'Eni, che potevano scegliere di adempiere al proprio compito attraverso lo strumento dell'appalto. Per questo specifico caso, inoltre, l'appalto poteva essere assegnato senza necessariamente condurre una gara ad evidenza pubblica¹⁹⁰.

La costruzione di questa nuova grande opera aveva richiesto ingenti somme di denaro, che furono presi di mira non soltanto da interessi onesti; a tal proposito va sottolineato come Necci, che ricordiamo era stato il grande sostenitore della costruzione dell'Alta Velocità, nel 1996 venne indagato ed arrestato. A Necci successe Cimoli, la cui attenzione verso lo sviluppo dell'Alta Velocità nel nostro Paese sembrò affievolirsi; inoltre, il Ministro Burlando mostrava le sue forti titubanze sulla reale utilità di un simile sistema in rapporto al contesto italiano, caratterizzato da difficoltà economiche e un sistema ferroviario "classico" in perenne difficoltà. Queste considerazioni erano, inoltre, sostenute dall'aumento delle spese per la costruzione di queste nuove linee ferrate. Va inoltre ricordato che tra il 1991 e il 2003 le spese per l'Alta Velocità aumentarono di circa il 325%¹⁹¹.

¹⁸⁷ M. Tebaldi, *La politica dei trasporti*, Il Mulino, Bologna, 1999, p.225

¹⁸⁸ S. Maggi, *op. cit.*, p. 188

¹⁸⁹ Oltre allo Stato vi partecipavano, tra gli altri, Ima, Citibank, Banca Nazionale del lavoro, Banco di Napoli, Isveiment, Istituto San Paolo di Torino e Credito Italiani.

¹⁹⁰ A. Giuntini, *Una storia che pendola. Successi e sconfitte dell'Alta Velocità in Italia*, in *Memorie e Ricerca*, n 23, 2006, p. 184

¹⁹¹ A. Giuntini, *op.cit.*, p. 189

Si arrivò così agli anni Duemila, anni importanti per lo sviluppo di nuove tecnologie e durante i quali si vide l'entrata in funzione di diverse tratte ad Alta Velocità. Nel 2004, dopo ben 10 anni di lavoro, fu completata la Roma-Napoli; negli stessi anni si svilupparono la Milano-Bologna, la Torino-Milano, la Milano-Verona, la Verona-Padova e la Padova-Mestre. Nel 2006 entrarono, poi, in funzione le prime linee che consentivano il passaggio di treni capaci di mantenere una velocità di marcia pari a 300km/h. Nel 2008 venne approvata la linea Milano-Bologna, nel 2009 Torino-Milano e la tratta che le collegava Firenze. Si arrivò progressivamente all'apertura di tutte le stazioni, progettate per rendere possibile il transito di convogli ad Alta Velocità, con l'entrata in funzione della stazione Napoli Afragola, che sarà oggetto di forti critiche per la sua costruzione in una zona sconnessa dai vicini centri urbani e raggiungibile solo in auto.

Non va dimenticato come nella creazione del sistema ferroviario ad Alta Velocità l'Europa abbia avuto un ruolo determinante, non solo attraverso le direttive sulla regolamentazione del sistema ferroviario, ma anche e soprattutto nella dichiarata volontà di creare un sistema ferroviario unico, attraverso l'unione dei diversi sistemi ferroviari nazionali, e che si basasse sull'utilizzo dell'Alta Velocità per collegare le diverse zone e mettere in comunicazione, in tempi brevi, i principali mercati. Per garantire il raggiungimento dell'obiettivo europeo, quindi, i vari Paesi avrebbero dovuto nel minor tempo possibile adattare tecnologicamente le loro ferrovie e omologarle tra di loro.

Lo sviluppo della rete ad Alta Velocità in Italia, fin dalle sue origini, è stata caratterizzata da forti dibattiti tra chi, come gli europeisti, ne è sempre stato a favore per garantire un aumento dello sviluppo del territorio ed un collegamento con gli altri Paesi europei sicuro, veloce e sostenibile e chi, invece, ne ha evidenziato solo i punti deboli, sostenendo come questa rete, per le sue caratteristiche che richiedono costruzione di binari e convogli particolari e costosi, abbia contribuito all'isolamento di alcune zone del Paese. L'Alta Velocità non solo viaggia su tragitti definiti e tecnologicamente avanzati, ma per garantire il mantenimento della velocità deve anche, necessariamente, fare poche fermate. Tra le altre cose, i finanziamenti per la costruzione di queste opere sono stati concentrati maggiormente nella parte Nord del Paese; infatti, al Sud l'Alta Velocità si ferma a Salerno lasciando scollegato tutto il resto del territorio e contribuendo al divario, crescente, tra il Nord e il Sud dell'Italia.

Le varie crisi che si sono poi susseguite hanno allontanato ancora di più l'attenzione da necessari interventi strategici per il potenziamento delle ferrovie in questa zona di Italia, costringendo molte zone del sud, soprattutto quelle interne, all'isolamento.

Dal 2011 con il Libro bianco sui trasporti emanato dalla Commissione europea e con il Green Deal, "Strategia per la mobilità intelligente e sostenibile", il sistema di trasporto ferroviario ha riacquisito valore ed è divenuto nuovamente centrale nelle politiche europee di sviluppo grazie alla sua capacità di consentire spostamenti veloci e sicuri rispettando, attraverso l'elettificazione e l'utilizzo di carburanti sostenibili, l'ambiente. Questo ha determinato un ripensamento anche delle politiche locali di sviluppo dei sistemi di trasporto, riaccendendo l'attenzione sulle cattive condizioni ferroviarie in cui versa il Mezzogiorno.

In tale direzione la Commissione europea, oltre allo stanziamento di fondi specifici per l'operato sviluppo ferroviario, ha definito il 2021 come anno europeo delle Ferrovie prevedendo una serie di iniziative volte ad incentivare, in tutti i paesi europei, l'utilizzo di questo strumento. Purtroppo, un po' come in tutti i settori, la pandemia da COVID-19 ha bloccato e rallentato i vari progetti previsti dal piano europeo.

Il Covid, in realtà, per il settore dei trasporti ferroviari e per lo sviluppo del Mezzogiorno è finito per divenire una nuova opportunità. Durante la pandemia il trasporto in treno, soprattutto merci, è stato rivalutato e la mancanza di collegamenti con una parte importante di Italia ha comportato numerose difficoltà nella distribuzione di beni che viaggiavano prevalentemente in treno per evitare contatti umani e l'aumento della diffusione del virus.

Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sottoscritto tra il governo italiano e la Commissione europea, al fine di porre rimedio ai danni economici provocati dalla pandemia, tra le priorità di intervento troviamo il rafforzamento del sistema ferroviario e il miglioramento delle condizioni del Sud. Il PNRR è stato, in tale prospettiva, definito per il Sud una sfida da non perdere per colmare il divario, non solo infrastrutturale. Al momento attuale, però, il divario ferroviario, che determina un divario di sviluppo, tra le due parti del Paese persiste. I dati Ispra 2021 (grafico 1) forniscono una chiara rappresentazione della diversa diffusione delle ferrovie sul territorio italiano.

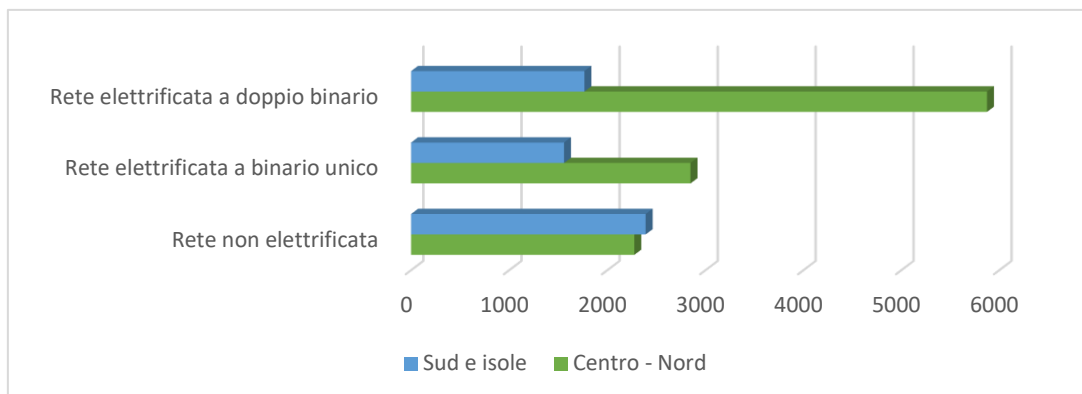


Grafico 1

Fonte: Elaborazione propria, dati Ispra 2021

CAPITOLO II: L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA FERROVIARIO SPAGNOLO NEL CONTESTO EUROPEO

Sommario

1. Le origini del sistema ferroviario spagnolo; 2. La questione del “problema ferroviario” spagnolo; 3. La dittatura di Primo de Rivera; 4. Dalla crisi delle ferrovie spagnole alla nazionalizzazione del settore; 5. Le ferrovie spagnole durante gli anni del regime franchista; 6. Il sistema ferroviario dall'avvento della democrazia alla politica europea; 7. La liberalizzazione del sistema ferroviario spagnolo; 8. L'incredibile decollo del sistema ferroviario spagnolo: l'Alta Velocità

1. Le origini del sistema ferroviario spagnolo

La ricostruzione storica dell'evoluzione del trasporto ferroviario in Spagna deve partire dagli anni Venti dell'Ottocento, quando iniziarono ad essere avanzate le prime richieste di concessione da parte di privati per la costruzione di strade ferrate. Solo nel 1830, però, furono accordati i primi permessi per la costruzione di un sistema ferroviario sul territorio spagnolo. Negli anni Trenta dell'Ottocento diversi furono i tentativi messi in atto per la realizzazione di ferrovie, ma nessuno di questi, per mancanza di fondi, andò a buon fine. Ricordiamo, ad esempio, la Concessione attribuita, il 16 giugno 1830, a Don José Díez Imbrechts per la costruzione del tratto ferroviario che collegava Jerez al Portal. Purtroppo, però, Don José Díez Imbrechts non aveva realmente considerato l'ingente somma di denaro che la costruzione e la messa in funzione di strade ferrate necessitavano. Questa condizione portò al fallimento del progetto.

Nello stesso anno anche Marcellino Calerò Portocarrero riuscì ad ottenere una concessione per la realizzazione di una linea ferroviaria che da Jerez de la Frontera sarebbe dovuta arrivare a El Pietro de Santa Maria. Anche questo progetto portò ad un nulla di fatto. Infine, risalente a questi anni è il fallito tentativo di Francisco Fario di costruire dei binari che da Tarragona portassero il treno a Rues.

Gli anni Trenta e Quaranta dell'Ottocento videro un susseguirsi di richieste avanzate per ottenere concessioni per la costruzione di tronconi ferroviari da parte della Corona. Come ricordato all'inizio, però, le richieste, alle quali seguì il rilascio delle autorizzazioni da parte del governo, non riuscirono a dotare il territorio di infrastrutture

ferroviarie. Tra i motivi della iniziale difficoltà nella costruzione di linee ferrate ci fu la politica adottata nei primi anni di governo di Isabella II che consentiva un accesso facilitato e rapido alle concessioni, ma senza delineare tempistiche ed obblighi di costruzione. Questo permise il rilascio di numerosi permessi che, però, vennero fatti scadere prima della realizzazione concreta delle opere¹⁹².

Inoltre, nell'analisi dei motivi delle difficoltà incontrate nella costruzione di un primo embrione di sistema ferroviario in Spagna, va ricordato che tra il 1833, dopo la dipartita di Ferdinando VII, e il 1839 il territorio fu scenario di forti turbamenti sociali e politici indotti dai continui scontri derivanti dalla prima Guerra Carlista.

Per risolvere la questione e dare avvio ad un concreto progetto di costruzione ferroviaria il governo decise di affidare ad una Commissione di esperti, perlopiù ingegneri, il compito di analizzare le condizioni territoriali e le potenzialità di sviluppo per la costruzione di un assetto ferroviario consono al Paese. Il documento che derivò da questo studio, noto come Rapporto Subercase dal nome del suo autore (Juan Subacase) e reso pubblico nel gennaio del 1845, sarebbe dovuto servire, e servì, per orientare le scelte politiche future e creare delle infrastrutture di buona qualità e capaci di collegare l'intero territorio innescando processi di sviluppo sociale ed economico. Sulla scorta di quanto prodotto dall'ingegnere Subercase il 31 dicembre del 1844 venne, intanto, emanata l'ordinanza Reale considerata la prima normativa spagnola sulle ferrovie.

Mentre sul territorio peninsulare spagnolo si cercava di comprendere come dare avvio alla costruzione di strade ferrate, nella colonia di Cuba il 12 ottobre del 1834 venne rilasciato il permesso per la realizzazione di binari che collegassero L'Avana con Güines. Questa prima tratta ferroviaria entrò in funzione nel 1837 dotando ufficialmente il territorio spagnolo della sua prima ferrovia.

Nel 1848 anche la penisola spagnola riuscì a far entrare in funzione il primo collegamento ferroviario, questo serviva ad unire Barcellona con Mataró. La concessione per la costruzione di questa tratta fu affidata a José Roca che in tempi brevi riuscì a portare a compimento l'opera e inaugurarla il 28 ottobre 1848.

¹⁹² G. C. Tortella, *Los orígenes del Capitalismo en España. Banca, Industria y ferrocarriles en el siglo XIX*, serie de historia, Tecnos, Madrid, 1995, p. 167

Fino al 1855, però lo sviluppo ferroviario del territorio fu molto lento. In sette anni entrarono in funzione solo 440 km di binari, cifra lontana da quella degli altri Paesi europei che nello stesso periodo si stavano dotando di un sistema ferroviario per rendere più veloci e brevi i collegamenti.

La Spagna, quindi, costruì la sua rete ferroviaria con un notevole ritardo rispetto agli altri Stati, ritardo che iniziò a essere recuperare già alla fine degli anni Sessanta dell'Ottocento quando raggiunse, con non poca fatica, i 5.000 km di strade ferrate.

La lentezza iniziale mostrata dalla Spagna viene in molti studi paragonata alle difficoltà, prettamente politiche, incontrate dall'Italia nella costruzione del suo sistema ferroviario. Va però in questa sede spezzata una lancia in favore dell'Italia; benché anch'essa riuscì a dotarsi di un sistema ferroviario solo alla fine degli anni Trenta dell'Ottocento, nel corso del secolo successivo il Paese mise in piedi una rete ferroviaria, nonostante le varie criticità, che raggiungeva i ventimila chilometri, lunghezza mai raggiunta dalla Spagna.

Tornando all'analisi del caso spagnolo, le difficoltà che questo Paese ebbe nella costruzione iniziale dei tronconi ferroviari erano direttamente collegate all'arretratezza economica e l'instabilità politica che caratterizzavano il territorio. In questi anni in Spagna si susseguirono governi moderati, caratterizzati dall'applicazione di politiche prettamente restrittive, e governi liberali con politiche permissive che incentivarono la speculazione. Questi fattori determinarono prezzi eccessivamente onerosi che gli imprenditori avrebbero dovuto sostenere per la costruzione delle opere¹⁹³ e una generale confusione sulla legislazione da applicare.

In questo contesto di forte instabilità economica la costruzione di reti ferrate senza il sostegno economico dello Stato era stata considerata da Stephenson, durante il suo viaggio avvenuto agli inizi degli anni Quaranta del XIX secolo, una scelta non produttiva e, quindi, da evitare. La Spagna, però, in questo periodo storico soffriva anche la carenza di collegamenti stradali e questo faceva guardare con speranza e favore alla costruzione delle ferrovie.

Le discussioni sulla possibilità di dare avvio alle opere di costruzione delle reti ferrate furono molte e molto animate e portarono, ancora prima di avere un vero impianto

¹⁹³ R. E. Cameron, *Francia y el desarrollo económico de Europa. Conquista de la plaza y semillas de guerra*, Tecnos, Madrid, 1971, pp. 248 – 249

infrastrutturale, a decidere a livello governativo le caratteristiche tecniche che le ferrovie avrebbero dovuto avere.

In Spagna, quindi, a differenza di quanto avvenuto in Italia, prima di costruire il reticolato ferroviario si studiò un piano che avrebbe permesso all'intero territorio di essere collegato in modo omogeneo. Questo modello prevedeva la creazione di una struttura radiale con la città di Madrid al centro. In questo modo venivano facilitati gli spostamenti di persone e merci da e verso il principale centro economico e sociale del territorio. Innanzitutto, si riteneva fondamentale collegare Madrid con i poli economici della Catalogna, di Valencia e dell'Andalusia. Inoltre, venne anche deciso di dotare il sistema spagnolo di uno scartamento unico, diverso dagli altri Paesi, ma uguale per tutto il territorio spagnolo¹⁹⁴. Questa scelta, come vedremo, porterà a delle iniziali difficoltà di collegamento del sistema spagnolo con il sistema ferroviario europeo.

I problemi dati dalla costruzione del sistema ferroviario in Spagna non tardarono ad arrivare. Lo Stato spagnolo iniziò a dotarsi di un sistema ferroviario prima che ci fosse sul territorio una reale domanda di trasporto; questo determinò, almeno per i primi anni, una spesa cospicua da parte dello Stato per assicurare il mantenimento e funzionamento delle infrastrutture che non potevano essere considerate produttrici di vantaggi economici¹⁹⁵. Questa rappresenta un'altra analogia con il caso italiano. Entrambi gli Stati, avendo iniziato la costruzione della propria rete ferroviaria prima che se ne sentisse una reale necessità a livello sociale, si trovarono a dover intervenire con importanti investimenti statali per supportare il sistema, determinando un peggioramento delle condizioni economiche dei paesi stessi.

Per quanto, invece, attiene la progressione della costruzione delle linee va ricordata la concessione del 1845 a Don José de Salamanca per la costruzione di binari che collegavano Madrid con Aranjuez. I lavori per questo tratto iniziarono nel 1846 e portarono all'inaugurazione della linea il 9 febbraio 1851. Inizialmente questo tracciato ferroviario prese il nome di Maria Cristina, poi modificato in Ferrovia del Mediterraneo

¹⁹⁴ R. Cordero, F. Menéndez, *El sistema ferroviario español*, in Artola Gallego, *Los ferrocarriles en España 1844-1943*, vol. I, Banco de España, Madrid, 1978, pp. 163-338

¹⁹⁵ G. C. Tortella, *Introducción: la paradoja del ferrocarril español*, in M. Rubio, S. Fernández y V. Olivares, *Siglo y medio de ferrocarril en España, 1848-1998: Economía, industria y sociedad*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, 1999, pp. 249-253

in quanto lo scopo ultimo della creazione di questa linea era collegare Madrid con il porto di Alicante.

La costruzione del sistema ferroviario spagnolo fu in netta crescita dal 1855, anno in cui venne approvata ed emanata la legge dell'allora ministro dei Lavori Pubblici Francisco de Luxán denominata "Legge Generale delle Ferrovie"¹⁹⁶. Tale disposizione, che andava a definire una prima regolamentazione per le linee ferrate, precisava il ruolo centrale che lo Stato doveva avere nella gestione di questo settore e promuoveva la costruzione di nuove ferrovie tramite incentivi. Nello specifico con questa legge il trasporto ferroviario veniva definito un servizio pubblico, ragione per la quale lo Stato doveva essere competente per la loro amministrazione anche durante gli anni in cui vigevano le concessioni. Queste ultime potevano avere durata massima di 99 anni e allo scadere le tratte ferroviarie sarebbero tornate di proprietà esclusiva dello Stato.

La disposizione normativa, inoltre, sempre in linea al principio di servizio pubblico, stabiliva un tetto massimo per le tariffe dei biglietti e un trattamento preferenziale per le truppe, i dipendenti pubblici e il servizio postale.

All'interno della legge, per incentivare i privati ad intraprendere interventi ferroviari, si prevedevano una serie di agevolazioni, tra cui la concessione di vantaggi fiscali per la costituzione di società per azioni, garanzia di redditività, espropriazione dei terreni per la costruzione del reticolato ferroviario e l'eliminazione dei dazi per le importazioni dei materiali utili alla costruzione dei binari e delle locomotive. L'intervento normativo servì allo scopo e la Spagna, fino al 1866, conobbe un notevole incremento di costruzione di infrastrutture ferroviarie.

In questi anni la costruzione e la gestione delle ferrovie, così come in Italia, venne affidata a diverse società private tra le quali: La società "Norte", fondata nel 1858 per la costruzione della linea ferroviaria da Madrid a Irún passando per Valladolid e Burgos; la società "de los Ferrocarriles de Madrid a Zaragoza y Alicante" fondata nel 1856 e riconosciuta, assieme alla compagnia Norte, la più importante azienda ferroviaria spagnola fino agli anni della dittatura franchista e la Società Ferrocarriles Andaluces. I nomi di queste tre grandi società erano riferiti ai territori di loro interesse.

¹⁹⁶ Legge del 3 de giugno 1855, *Estableciendo un sistema general de ferrocarriles: Colección Legislativa de España*, Vol. XLV, secondo trimestre 1855, n 355, p. 233 e ss

Grazie a questa nuova impostazione le ferrovie spagnole passarono da essere composte da 672 km nel 1857 a 5.108 km dieci anni più tardi. Nello specifico nel 1858 fu aperto al pubblico il servizio ferroviario da Madrid ad Alicante, nel 1860 fu inaugurata la linea da Madrid a Barcellona e nello stesso anno la tratta Saragozza-Barcellona. Ancora nel 1866 divennero operativi i collegamenti tra Madrid, Siviglia, Cadice e Malaga e il tragitto che collegava Madrid con Lisbona passò per Alcàzar de San Juan-Manzanares nel 1866, per Algodor-Ciudad Real nel 1879 e per Valencia nel 1881. La Spagna iniziava ad essere collegata in tutte le sue parti da una sempre più solida struttura ferroviaria.

Gli anni dal 1856 al 1866 furono caratterizzati dalla frenesia di completare l'assetto ferroviario del Paese per cercare di recuperare il ritardo con il quale partiva. L'entusiasmo iniziale subì una brutta battuta di arresto nel 1866 quando, per la prima volta e a pochi anni dalla sua costruzione, le ferrovie della Spagna si trovarono a vivere il loro primo periodo di crisi.

In questi anni la Spagna visse un clima politico particolarmente turbolento caratterizzato da continui cambi di governo e, quindi, instabilità nella gestione del Ministero dei Lavori Pubblici e nella gestione dello sviluppo ferroviario. A questo va aggiunto il peggioramento delle condizioni economiche del Paese. Di queste circostanze risentì anche il sistema ferroviario fino a quel momento creato che vide la stagnazione, e in alcuni momenti la diminuzione, della domanda di trasporto. In questo difficile contesto le società gestenti non si videro riconosciuti i profitti sperati. Inizialmente si pensava che la domanda sarebbe cresciuta quando l'offerta di servizio sarebbe stata maggiore e di migliore qualità ma, dopo i primi fallimentari anni, si iniziò a comprendere come il problema dello sviluppo ferroviario era da ritrovarsi nelle difficili condizioni economiche in cui versava la Spagna¹⁹⁷.

La rete spagnola, ad ogni modo, fino al 1900 conobbe un'espansione grazie all'annessione delle linee: Córdoba-Siviglia, Siviglia-Huelva, Ciudad Real-Badajoz, Mérida-Siviglia, Aranjuez-Cuenca, Valladolid-Ariza, Alar-Santander, Saragozza-Pamplona-Barcellona, Tudela-Bilbao, Lérida-Reus-Tarragona, Asturie-Galicia-León e le linee Almansa-Santander, Almansa-Valencia-Tarragona, Orense-Monforte.

¹⁹⁷ G. C. Tortella, *op. cit.*, p. 192

Nel 1867¹⁹⁸ lo Stato intervenne economicamente per contribuire al risanamento del capitale delle società ferroviarie. Oltre all'assegnazione ad ogni impresa di un sussidio calcolato sul numero di km di strade ferrate che le società concessionarie avevano provveduto a costruire, lo Stato decise di intervenire con altri due strumenti: un'iniezione diretta di capitale statale e la concessione della possibilità di un aumento dell'indebitamento delle imprese.

Le varie misure di aiuto economico operate dai diversi governi, però, non ebbero l'effetto sperato. Queste, infatti, invece di dare un vero contributo allo sviluppo della rete ferrata contribuirono all'indebolire delle economie dello Stato¹⁹⁹. A questa situazione si aggiunsero gli effetti negativi della politica ferroviaria che aveva previsto l'eliminazione di dazi per l'importazione del materiale e delle attrezzature utili al funzionamento delle ferrovie. Questa politica impedì la possibilità di riscossione da parte dello Stato di imposte che avrebbero potuto essere riutilizzate per le sovvenzioni alle diverse società ferroviarie. Nonostante le difficoltà che lo Stato si trovò ad affrontare le sovvenzioni concesse vennero definite:

«imprescindibles para la construcción del ferrocarril, a pesar de que provocaron un aumento de la deuda estatal, ya que estimularon la inversión de capital privado en un sector considerado estratégico, al tiempo que redujeron la necesidad de endeudamiento empresarial, abaratando los costes de explotación de las líneas, lo que a su vez provocó una reducción de los costes de transporte, lo que podría ser el incentivo necesario para el crecimiento económico del sector industrial»²⁰⁰.

A causa, però, delle cattive condizioni economiche in cui versava lo Stato, quest'ultimo per aiutare le società ferroviarie si vide costretto ad emettere obbligazioni "per gli aiuti ferroviari" che, però, non risultarono sufficienti a risanare le economie pubbliche. L'unica soluzione possibile appariva, quindi, quella di ricorrere allo strumento del prestito.

¹⁹⁸ G. C. Tortella, *op. cit.*, pp. 168-173.

¹⁹⁹ *Ibidem*

²⁰⁰ F. Comin, *Comentarios en torno al ferrocarril y el crecimiento económico español entre 1855 y 1931*, in *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Cambridge University Press, Vol. I, n. 1, 1983, p. 95

Questo scenario portò ad un peggioramento delle condizioni economiche dell'intero Paese che arrivò all'inizio del nuovo secolo con una grave instabilità sociale e politica che causò numerosi scioperi promossi dal partito socialista.

2. La questione del “problema ferroviario” spagnolo

Come si può evincere dal primo paragrafo, la Spagna non solo diede avvio ai lavori per la costruzione di infrastrutture di trasporto ferroviario in ritardo rispetto agli altri Stati europei, ma il modello creato, per le condizioni politiche, sociali ed economiche del Paese, già dai primi anni di esercizio si trovò a vivere difficoltà economiche e di sviluppo. Mentre nei primi anni del Novecento l'Italia aveva già provveduto a nazionalizzare il settore, per la Spagna il nuovo secolo, segnato anche dalla Grande Guerra, rappresentò per lo sviluppo del sistema ferroviario un ulteriore ostacolo da affrontare.

Quelli del Novecento furono, infatti, gli anni del cosiddetto “problema ferroviario”, espressione nata per definire le difficili condizioni economiche, influenzate dal contesto socio-politico, in cui vertevano le compagnie ferroviarie, condizioni che influirono pesantemente sull'erogazione del servizio ferroviario in periodi, come quello della guerra, in cui la domanda di trasporto aumentò.

Per una corretta ricostruzione di questi anni è importante precisare come dal 1913 al settembre del 1923 in Spagna si susseguirono ben diciotto governi e ventitré ministri dei Lavori Pubblici²⁰¹, determinando la crisi della Monarchia parlamentare incapace di adattarsi al mutare dei tempi. In questa prospettiva la ricostruzione storica di questi anni richiede uno sforzo particolare nell'esaminare gli atteggiamenti assunti dai molti ministri, competenti per il settore del trasporto ferroviario, che si susseguirono in modo conciso e cercando di essere quanto più fluidi è possibile nel discorso.

La forte instabilità politica determinò una gestione amministrativa, e in particolar modo ferroviaria, confusa e non uniforme che influì in maniera massiccia e negativa sul funzionamento e lo sviluppo di questo settore. Il vero problema fu che i vari governi e ministri non ebbero concretamente il tempo necessario per formulare e applicare interventi incisivi.

²⁰¹ M. Artola, *Enciclopedia de Historia de España*, Vol. 6, Madrid, 1993, pp. 1149-1154

Fino al settembre del 1915 uno dei problemi maggiori della crisi ferroviaria fu rappresentato dall'assenza di sufficiente domanda di trasporto che non permetteva un ritorno degli investimenti e rendeva, quindi, difficile lo sviluppo del settore. Nonostante questa condizione, nella prima decade del Novecento le compagnie ferroviarie, con notevole sforzo, avevano investito ulteriore capitale per il miglioramento del settore e del servizio ferroviario nella speranza di vedere crescere la domanda di trasporto e, quindi, le entrate economiche²⁰².

Negli anni della guerra, però, le condizioni mutarono notevolmente, il trasporto ferroviario iniziò ad essere centrale per lo spostamento di merci e persone. Il problema, però, fu che il sistema infrastrutturale di strade ferrate spagnolo e il parco rotabile non erano, per le varie difficoltà economiche precedentemente descritte, pronti a sostenere un aumento così repentino del traffico.

La domanda sempre crescente, soprattutto per il trasporto merci e la scarsa quantità di convogli di cui le varie società disponevano, costrinse le varie compagnie che gestivano le tratte ferrate a utilizzare tutte le locomotive disponibili per il servizio sia merci che passeggeri. Questo determinò non solo un servizio scadente, ma anche un'usura notevole dei macchinari²⁰³. In questi anni l'aumento del numero di merci trasportate tramite ferrovie fu pari al 25%²⁰⁴.

La crescita della domanda di trasporto merci era dovuta anche dalla diminuzione dell'utilizzo del trasporto via mare a causa dell'aumento delle tariffe e dei maggiori rischi che si potevano incontrare durante la navigazione. Questo fu un altro elemento che contribuì al collasso della rete ferroviaria spagnola. In questa difficile situazione lo Stato, con Niceto Alcalá-Zamora y Torres come ministro dei Lavori Pubblici²⁰⁵, cercò di

²⁰² G. Mendoza, *ferrocarril, Industria y Mercado en la modernización de España*, Espasa Calpe, Madrid, 1989, pp. 46-47

²⁰³ Archivio Renfe, *Notas al Director General de Madrid a Zaragoza y Alicante sobre la crisis ferroviaria, abastecimiento de carbón y aumento de tarifas*, Madrid, 1918

²⁰⁴ Archivio Renfe, *Datos solicitados por la Dirección General de Obras Públicas sobre la crisis del transporte*, Madrid, 1917

²⁰⁵ Per chiarezza va precisato che si fa riferimento all'istituzione preposta allo sviluppo dei sistemi di trasporto, l'attuale Ministero dei trasporti, della mobilità e dell'agenda urbana (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana - MITMA) che, in diversi periodi storici assunse il nome di Ministero dello Sviluppo (Ministerio de Fomento) o Ministero dei Lavori Pubblici (Ministerio de Obras Públicas). Questa

intervenire con il Regio Decreto del 20 ottobre del 1917 che mirava a rendere obbligatorio l'utilizzo del trasporto marittimo per i carichi merci superiori a 500kg e che dovevano essere trasportati da un porto all'altro. I prezzi del servizio risultavano, però, essere troppo alti. Così i privati sceglievano di fare spedizioni più leggere, dividendo i carichi, ed utilizzando il trasporto ferroviario. Questo stratagemma rese vana la misura introdotta dal governo. Alla situazione già piuttosto complicata si aggiunse anche la difficoltà di approvvigionamento di carbone essenziale per il funzionamento del servizio ferroviario.

Le diverse compagnie ferroviarie non riuscirono a fronteggiare adeguatamente questo periodo, soprattutto perché le locomotive, essenziali per la produzione del servizio, non erano prodotte direttamente in Spagna e, negli anni della guerra, le varie società trovarono difficoltà ad importare nuovi convogli. Tutto questo fu, poi, accompagnato dall'impossibilità di aumentare le tariffe ed avere, così, maggiori guadagni.

Nel marzo del 1918 in Spagna si formò un nuovo esecutivo guidato da Antonio Maura²⁰⁶ con il catalano Francesc Cambó²⁰⁷ al Ministero dei Lavori Pubblici che fin da subito si adoperò per la risoluzione del problema ferroviario. Secondo Cambó la questione doveva essere affrontata tenendo conto delle necessità impellenti derivanti dal momento di crisi, ma anche programmando interventi di lungo termine che potessero risolvere i problemi strutturali del sistema ferroviario.

La prima cosa da fare era salvaguardare il modello delle Concessioni statali per assicurare la gestione delle ferrovie da parte di imprese private. Per poter introdurre azioni concrete nel più breve tempo possibile Cambó, una volta insediato, chiese ai Consigli di amministrazione delle più grandi società ferroviarie operanti sul territorio spagnolo di presentare delle proposte riguardanti interventi ed azioni da mettere in pratica per risolvere finalmente il cosiddetto “problema ferroviario”.

Le diverse società concordarono sull'idea che un primo aiuto poteva arrivare dalla concessione di aumentare le tariffe ferroviarie. Attraverso l'attuazione di questo provvedimento le società avrebbero potuto aumentare in tempi brevi i loro ricavi e sanare la difficile situazione economica del sistema ferroviario spagnolo. Questa richiesta fu

istituzione nacque nel 1832 come Ministero dello sviluppo generale del Regno (Ministerio de Fomento generale del Reino).

²⁰⁶ Fu presidente del Consiglio dei Ministri per cinque volte durante il regno di Alfonso XIII.

²⁰⁷ Fondatore e leader della Lega Regionalista e due volte ministro del governo spagnolo (1918 e 1921)

avanzata attraverso una lettera indirizzata al governo risalente al 2 settembre del 1918. All'interno del documento le varie compagnie chiedevano un aumento delle tariffe, senza distinzione di tipologia e/o viaggio, del 25 %²⁰⁸.

Il Ministro ritenne che l'aumento richiesto fosse eccessivamente oneroso per il periodo storico, ma viste le difficoltà economiche in cui verteva la Spagna, riconosceva l'esigenza di intervenire per permettere alle imprese private di recuperare i propri investimenti e avere profitti che gli permettessero di svolgere una migliore gestione delle ferrovie in concessione. Questo ragionamento fu alla base della proposta di legge, elaborata da Cambó, che stabiliva un aumento delle tariffe pari al 15%. Il disegno di legge ottenne parere favorevole in Senato, ma si arenò al Congresso dei deputati dopo la caduta del governo.

Al governo Maura successe García Prieto, esponente del partito liberale e capo del governo per appena un mese (dal novembre del 1918 al dicembre del 1918). Il 5 di dicembre del 1918 Álvaro de Figueroa y Torres, leader del partito liberale, diede avvio ad una nuova fase governativa con José Gómez-Acebo y Cortina²⁰⁹ come Ministro dello sviluppo. A seguito di questi mutamenti politici, per intervenire in favore della difficile situazione delle ferrovie, fu finalmente emanato il Decreto Reale del 26 dicembre 1918²¹⁰ che riguardava l'entrata in vigore dell'aumento del 15% dei prezzi delle tariffe ferroviarie valide fino a quel momento. All'interno del Decreto veniva, però, precisato che l'aumento doveva essere solo temporaneo e servire per supportare il funzionamento delle ferrovie spagnole in un momento di crisi. Come data ultima dell'applicazione dell'aumento tariffario venne indicato l'11 novembre del 1921, termine che sarà poi prorogato.

Quest'intervento, che soddisfaceva solo in parte le richieste avanzate dalle società private che gestivano le tratte ferroviarie, si rivelò utile, ma non sufficiente per risanare

²⁰⁸ Archivio Renfe, *Nota formulada por las empresas ferroviarias sobre la subida de tarifas dirigida a la Sra. Consejera de Obras Públicas Cambó*, 1918

²⁰⁹ Tra il 1915 e il 1918 ricoprì l'incarico di Direttore Generale del Commercio e dal 5 dicembre 1918 al 15 aprile dell'anno successivo fu Ministro dello Sviluppo, nel Governo presieduto dal Conte di Romanones. Tra il 14 agosto 1921 e l'8 marzo 1922 fu Ministro della Marina sotto la presidenza di Antonio Maura. Durante questo suo incarico diede vita per la prima volta in Spagna all'aeronautica navale, con navi appositamente progettate per questo e stazioni aeree della Marina.

²¹⁰ Sul processo di trattativa si veda Archivio Renfe, *Real Decreto de 26 de diciembre de 1918 por el que se autoriza un aumento de las tarifas*, 10-18 agosto 1923

le gravi condizioni economiche in cui versavano le ferrovie che dovevano continuare a far fronte ad un progressivo, e sempre più incalzante, aumento dei prezzi delle materie prime necessarie per il funzionamento del sistema ferroviario. Un ulteriore duro colpo per le condizioni economiche di questo settore fu dato dall'emanazione del Regio Decreto del 3 aprile 1919²¹¹ che rappresentava una regolamentazione della giornata lavorativa. Nello specifico veniva stabilito che tutti i lavoratori dipendenti dovessero esercitare le loro mansioni per un massimo di otto ore giornaliere. Negli anni precedenti per rispondere alla crescente domanda di trasporto i dipendenti delle ferrovie erano stati costretti a turni di lavoro sempre più massacranti. Con l'emanazione di questo decreto, quindi, gli orari di lavoro sarebbero stati ridotti e per coprire tutte le fasce orarie di attività del servizio ferroviario si avvertì l'esigenza di assumere nuovo personale, scelta che corrispondeva al dovere di emettere un maggior numero di stipendi e che, quindi, gravava sulle casse delle ferrovie che, ancora una volta, dovettero rinunciare ad interventi per il loro potenziamento.

Durante questi anni il problema ferroviario aveva raggiunto dimensioni importanti per la politica e la società. All'interno delle istituzioni politiche le figure che maggiormente si adoperarono per cercare di risolvere la questione, come abbiamo visto, furono tre: Francisco Cambó, Juan de la Cierva e Antonio Maura. Tuttavia, i vari progetti da loro elaborati non riuscirono a superare le procedure parlamentari obbligatorie.

Alla fine della grande guerra le mutate circostanze spinsero le imprese ferroviarie ad avanzare nuove richieste per la risoluzione del problema ferroviario al Ministro dello Sviluppo, carica che intanto era stata ricoperta da Abilio Calderón, appartenente al partito conservatore, durante il nuovo governo di José Sánchez de Toca²¹². Le imprese ferroviarie richiedevano un nuovo aumento delle tariffe come misura a sostegno di nuovi investimenti necessari. Questa volta, viste le mutate condizioni e i nuovi oneri finanziari, veniva chiesto un aumento del 35% da aggiungere all'aumento del 15% ottenuto in

²¹¹ Decreto Reale del 3 aprile 1919, Articolo I: *La jornada máxima legal será de ocho horas al día o cuarenta y ocho horas semanales en todos los trabajos a partir del 1º de Octubre de 1919/* Articolo I: La giornata lavorativa massima legale sarà di otto ore al giorno o quarantotto ore alla settimana in tutti i lavori a partire dal 1º ottobre 1919, Gaceta de Madrid del 3 aprile 1919, n.93

²¹² Fu a capo del governo dal 20 luglio del 1919 al 12 dicembre del 1919.

precedenza. La richiesta arrivò al nuovo ministro Amalio Gimeno²¹³ che, ritenendo necessario un intervento immediato in soccorso delle società, portò la richiesta in Senato, il quale propose un aumento progressivo delle tariffe in base alla classe di viaggio. Nello specifico la proposta prevedeva un aumento del 50% per i biglietti di I classe, del 48% per quelli di seconda classe, del 45% per le tariffe dedicate alla terza classe e, infine, un aumento complessivo del 50% per il trasporto delle merci. Questa proposta non trovò, però, appoggio all'interno del Congresso dove, invece, scatenò intensi dibattiti sulle modalità di intervento a supporto delle società ferroviarie. In particolare, una forte opposizione arrivò Juan de La Cierva.

Un altro progetto basato sull'aumento delle tariffe fu presentato poco più tardi, nel 1920, dal successore di Gimeno, Ortuño²¹⁴. Il nuovo Ministro voleva creare una Commissione che si occupasse di portare avanti un'analisi economica finalizzata a comprendere quale aumento sarebbe stato davvero necessario. L'idea era, infatti, di incrementare le tariffe “nella misura assolutamente necessaria”²¹⁵. Il tentativo di delineare un nuovo progetto era sostenuto dall'incapacità dello Stato, in quel momento, di poter riscattare le concessioni, ma dalla volontà di non perdere il potere esercitato sulla struttura ferroviaria e sulle società private. Il progetto, però, non trovò consensi e fu abbandonato.

Le gravi condizioni del sistema ferroviario spagnolo venivano imputate all'esiguo numero di mezzi di locomozione in funzione sulle strade ferrate, questa situazione non permetteva un miglioramento della qualità e della quantità di servizio offerto. Ancora una volta veniva chiesto, a gran voce e per evitare una paralisi del settore, l'intervento dello Stato, il quale nell'ottobre del 1920, con il nuovo Ministro Espada y Guntín, intervenne concedendo dei prestiti, restituibili in venti anni e ad un tasso di interesse pari al 5%, per l'acquisto di nuovo materiale rotabile alle diverse società che avevano in concessione le linee ferroviarie. Questo intervento era supportato dal carattere interventista dello Stato spagnolo e dalla sua volontà di esercitare un controllo sempre più stringente in questo settore. Allo stesso tempo, però, i prestiti concessi andavano a gravare sulle condizioni economiche già difficili del bilancio statale.

²¹³ Nella sua carriera politica è stato ministro della Pubblica Istruzione e delle Belle Arti, della Marina, degli Interni, dei Lavori Pubblici e dello Stato durante il regno di Alfonso XIII

²¹⁴ Ministro dello Sviluppo dal febbraio del 1920 al settembre dello stesso anno

²¹⁵ Archivio Histórico Ferroviario, *Junta Superior de Ferrocarriles*, 1940, pp. 22-23

Nel marzo del 1921 il governo tornò ad essere guidato da Manuel Allendesalazar che mise a capo del ministero dei Lavori Pubblici il già noto Juan de La Cierva, il quale adottò una politica per la risoluzione del problema ferroviario completamente ostile alle iniziative prese fino a quel momento. La nomina del nuovo ministro suscitò grande agitazione e turbamento tra le compagnie ferroviarie per la sua profonda avversione, manifesta da tempo, nei confronti delle compagnie private e all'aumento delle tariffe applicato fino a quel momento. La Cierva, inoltre, aveva accusato le diverse compagnie ferroviarie di esortare i dipendenti nello svolgimento di manifestazioni e proteste con lo scopo di ottenere fondi e concessioni da parte dello Stato. In questa prospettiva iniziò a portare avanti campagne di stampa per orientare l'opinione pubblica ponendola in contrasto con le società private²¹⁶.

Gli interventi principali del nuovo ministero, a favore dello sviluppo ferroviario, riguardarono l'aumento salariale dei dipendenti delle ferrovie e l'ulteriore impegno da parte del governo nella concessione dei prestiti per l'acquisto di nuovo materiale. Le misure adottate erano finalizzate a far, sempre di più, penetrare lo Stato all'interno della gestione ferroviaria e sottrarre, un po' per volta, l'autonomia decisionale alle singole imprese private. L'idea ultima era quella di attuare, anche in questo Paese, una nazionalizzazione del settore ferroviario.

La novità principale introdotta dallo Stato in questi anni fu l'istituzione, con Regio decreto del marzo del 1922²¹⁷, anni in cui fu la figura di Argüelles a ricoprire l'incarico di Ministro dei Lavori Pubblici, del *Conejo Superior de Ferrocarriles*²¹⁸ (Consiglio Superiore delle Ferrovie) che doveva rappresentare un organo consultivo alle dirette dipendenze del Ministero dei Lavori Pubblici. La creazione del Consiglio era stata già prevista, ma non attuata, durante gli anni di governo Maura. Questo organo, nello specifico, aveva il compito di proporre al governo gli interventi migliori da attuare per il miglioramento del servizio offerto dalle ferrovie²¹⁹. Il Consiglio era composto dal ministro dello Sviluppo, che lo presiedeva, da sei rappresentanti dello Stato, di cui quattro

²¹⁶ Archivo Histórico Ferroviario, F. Cambó, *Elementos para el estudio del Problema Ferroviario en España*, Ministro dello Sviluppo, 1918 - 1921

²¹⁷ Gaceta de Madrid, 16 marzo 1922, n. 81

²¹⁸ Per il testo del progetto vedere: *Junta Superior de Ferrocarriles*, 1940, pp. 50-53

²¹⁹ Il Consiglio fu costituito il 6 aprile 1923 e terminerà nel dicembre 1923.

dovevano essere proposti dal Ministro dello Sviluppo e due dal Ministro delle Finanze, e da sei delegati delle società private concessionarie. I membri, una volta riuniti, dovevano eleggere un Vicepresidente che avrebbe affiancato il Presidente nello svolgimento dei lavori²²⁰. Il Consiglio poteva essere considerato al pari di un ente pubblico con carattere marcatamente corporativo.

Con l'ultimo cambio di governo di questi anni, che segnò la fine dell'età liberale, il lavoro del Consiglio venne interrotto bruscamente. Quest'ultimo governo ebbe eccessivi problemi tecnici e di stabilità politica per preoccuparsi del problema ferroviario che rimaneva irrisolto.

3. La dittatura di Primo de Rivera

Le difficili condizioni che caratterizzarono il Paese negli anni Venti determinarono un brusco cambio di regime avvenuto il 13 settembre del 1923 con la presa di potere da parte del capitano generale della Catalogna Primo de Rivera. Egli si presentava come l'uomo di cui la Spagna aveva bisogno per rimettere in sesto il territorio. L'idea di affidare, per un determinato periodo di tempo, il potere ad una personalità forte fu sostenuta dalla Corona, da gran parte dell'esercito, da quella parte di popolazione che nel periodo della Restaurazione si era sentita emarginata, dalla borghesia catalana, dalle principali banche del Paese, dalle classi medie e dalla Confederazione Agraria Nazionale Cattolica. A questi soggetti si aggiungevano, poi, anche il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) e l'*Unión General de Trabajadores* (UGT), che decisero di non manifestare alcuna opposizione al regime ma, anzi collaborare con la sua riuscita. Il grande appoggio che de Rivera trovò all'interno del Paese era giustificato dai turbamenti economici e politici, che

²²⁰ I membri del primo Consiglio erano, oltre al ministro Argüelles, Alfredo Mendizábal y Martín, Leonardo Torres y Quevedo, Francisco de la Torre y Luxán, José M^a Madariaga y Casal, Enrique de Illana y Sánchez de Vargas, Juan Díaz y de la Sala per conto dello Stato, Basilio Paraíso (nel luglio 1922, dopo sette sedute, si dimise), il visconte di Eza e Domingo Sert y Badía (presidente del Fomento del Trabajo Nacional), in rappresentanza degli interessi economici Eduardo Maristany, Félix Boix, Rafael Coderch, Cirilo Aleixandre, Manuel Alonso Zabala e il visconte di Escoriaza in rappresentanza degli interessi ferroviari. Questa prima composizione rimase invariata quasi fino alla fine di quella che è stata definita la prima fase di vita del Consiglio. Con il cambio di regime i rappresentanti dello Stato presentarono le dimissioni. Paraíso fu sostituito da Carlos Prats, presidente della Camera di Commercio di Madrid, che in seguito avrebbe fatto parte anche dell'Assemblea Nazionale Consultiva durante la dittatura di Primo de Rivera.

avevano determinato anche una profonda crisi dei partiti e che avevano caratterizzato la Spagna per tutti gli anni Venti. A questo, inoltre, si accompagnava il peggioramento delle condizioni per le difficoltà causate dalla guerra in Marocco.

Il grande appoggio dato al regime fa comprendere, d'altro canto, come in Spagna in quegli anni ci fosse un clima di grave insoddisfazione e malcontento che fece diffondere l'idea che affidare il potere a Primo de Rivera avrebbe rappresentato la soluzione ai problemi più urgenti garantendo, inoltre, finalmente una stabilità politica²²¹.

Dopo un inquadramento generale, in questa sede non ci si concentrerà sulla narrazione delle modalità con le quali Primo de Rivera riuscì a prendere il potere, ma l'analisi verrà, così come accaduto per il fascismo nell'esame del caso italiano, condotta con l'intento di evidenziare i cambiamenti che caratterizzarono il sistema ferroviario spagnolo in questi anni e come le politiche del regime contribuirono alla risoluzione del "problema ferroviario".

Il programma di risanamento del Paese che de Rivera intendeva mettere in atto fu chiaro fin dai primi mesi di governo. Egli voleva puntare ad una riorganizzazione basata sull'efficacia attraverso l'applicazione di una nuova politica dei lavori pubblici ed una riorganizzazione e un potenziamento delle infrastrutture del Paese. Tutto questo sarebbe stato possibile, secondo la visione di de Rivera, attraverso un intervento statale massiccio che negli anni precedenti, per le difficoltà esistenti, era mancato. In questi anni lo Stato, infatti, intervenne attraverso la creazione della fondazione di Campsa per l'energia e delle Confederazioni idrografiche e attuando una politica di modernizzazione del sistema amministrativo che riguardava anche il miglioramento delle strade e delle ferrovie.

Il settore ferroviario rappresentò uno dei principali beneficiari delle politiche attuate in questi anni. Viste le difficili condizioni in cui verteva il settore e le società che lo gestivano il nuovo governo, prima di concedere finanziamenti di supporto, ritenne opportuno intervenire attraverso la creazione di una legislazione di settore. Come primo intervento fu emanato il Decreto-legge del 30 gennaio del 1924 con il quale il *Consejo Superior Ferroviario* diveniva il *Consejo Superior de Ferrocarriles*. A questo mutato organo venne affidato il difficile e complesso compito di redigere uno Statuto

²²¹ J. J., Linz, *crisis de las democracias*, in C. Mercedes, J., Santos y M. Aceña, Pablo, *Europa en crisis, 1919-1939*, Editorial P. Iglesias, Madrid, 1991, pp. 231-280

ferroviario²²². Il nuovo Consiglio, inoltre, aveva il compito di riferire al governo sul progetto del nuovo assetto che le ferrovie avrebbero dovuto adottare.

Per modificare in ottica migliorativa il sistema ferroviario, il decreto che istituiva il nuovo organo stabiliva che il Consiglio sarebbe stato formato da diciassette membri, tra cui sei rappresentanti dello Stato, sei delle imprese, quattro rappresentanti delle corporazioni mercantili, agricole e industriali e, infine, un solo rappresentante per la categoria dei lavoratori. All'interno della disposizione, inoltre, si faceva riferimento anche agli aumenti delle tariffe negli anni adottati e ai prestiti che lo Stato aveva concesso alle società per far fronte alla difficile situazione economica e sopperire alle spese crescenti del personale. Per quanto attiene al primo punto veniva stabilito che gli aumenti sarebbero stati riportati ad una percentuale pari al 15%, mentre gli anticipi avrebbero dovuto essere eliminati attraverso una progressiva diminuzione che doveva avvenire ogni mese²²³. L'approvazione di questo decreto suscitò grandi preoccupazioni tra le società concessionarie per l'eliminazione dei fondi statali per il pagamento degli stipendi dei dipendenti che avrebbero rappresentato una riduzione di 30,5 milioni di pesetas per le aziende.

La redazione dello Statuto ferroviario non fu un processo semplice e si concluse il 12 luglio del 1924 con l'emanazione di un Decreto mirante ad applicare il nuovo regime contenuto all'interno dello Statuto. Per il sistema delle concessioni ferroviarie entrava in funzione una nuova regolamentazione, più stringente e dettagliata rispetto alla precedente. Le novità introdotte dal documento furono, prevalentemente, due: la forte ingerenza dello Stato nella gestione delle ferrovie e la possibilità data al governo di poter anticipare la scadenza delle concessioni se ritenuto necessario.

Si prevedeva la creazione di una sorta di consorzio tra lo Stato ed ogni compagnia privata: in questo modo il soggetto statale, attraverso sovvenzioni economiche emesse a

²²² B. Vera, *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974). Estudio Especifico de Renfe. Prologo De L. Martin-Retortillo*, Tecnos, Madrid, 1975, p. 99

²²³ Archivio Renfe, *Documentos relativos a la creación del Consejo Superior Ferroviario y a la reducción de los anticipos a la duodécima parte, 1924*, e Archivio Renfe, *Correspondencia entre Maristany y Cervantes sobre la elaboración del proyecto de supresión progresiva de anticipos a empresas*, 19 e 20 gennaio 1924.

favore delle società private per lo sviluppo del settore, diventava un vero e proprio azionista del capitale delle società.

La scadenza delle concessioni, invece, poteva essere anticipata solo attraverso il pagamento di un ingente somma di denaro che doveva corrispondere alla somma dei pagamenti annuali, che lo Stato concedeva per supportare le attività delle società private, di tutti gli anni di concessione non rispettati.

Questo importante progetto era stato sostenuto e ideato non con la volontà di cambiare radicalmente il sistema ferroviario e di imporre una nuova gestione, ritenuta più corretta, ma con l'intento di andare a migliorare, anche di poco, il servizio ferroviario offerto all'intera società. In questo modo il sistema ferroviario spagnolo avrebbe potuto avere un vero sviluppo e apportare sul territorio i benefici auspicati con la sua costruzione.

Queste varie disposizioni erano contenute nei 17 articoli che formavano il testo del decreto. Il documento era poi accompagnato da due allegati: uno che conteneva la formula per il calcolo della data media di reversibilità delle varie concessioni e l'altro includeva la tabella delle riduzioni che avrebbero subito gli anticipi per il personale suddivisi per società.

L'applicazione dello Statuto da parte delle società non era resa obbligatoria, ma chi non avesse recepito ed attuato le nuove normative mantenendo il regime giuridico precedente al 1924, avrebbe dovuto rinunciare agli aiuti economici che lo Stato si impegnavano ad offrire e alla possibilità di aumentare le tariffe del 15%. Non si può dire, quindi, che fu un caso che tutte le società accettarono di attuare la nuova normativa.

All'interno dello Statuto, ancora, veniva prevista la creazione di un Fondo ferroviario che rappresentava un organismo puramente amministrativo controllato dal Consiglio superiore, ma imposto dal Ministro delle Finanze. Il Fondo doveva gestire le risorse economiche utili per l'applicazione della politica ferroviaria contenuta nello Statuto. Questo organo entrò in funzione nel 1926 ma, non tutte le società beneficiarono degli aiuti economici del Fondo. Nonostante l'impegno profuso dal governo il nuovo assetto regolatore non portò ad ottenere i risultati sperati.

La situazione delle ferrovie faticò a migliorare e nel settembre del 1928, il Ministro dei Lavori Pubblici, con Regio Decreto²²⁴, fu autorizzato a sequestrare,

²²⁴ Regio Decreto del 28 settembre 1928, n. 1613. Gaceta de Madrid, 11/09/1928, n. 276, p. 13

provvisoriamente, le linee ferroviarie Madrid-Caceres, del Portogallo e della Spagna occidentale a causa delle loro pessime condizioni – stato di decadenza e mancanza di materiale rotabile – a cui le società private non riuscivano più a far fronte paralizzando il servizio ferroviario su queste tratte²²⁵.

Su queste linee iniziò una gestione diretta dello Stato con lo scopo di salvare quanto era stato negli anni costruito. A tale fine, con Decreto del 9 settembre 1928, venne istituita la *Compagnia delle Ferrovie dell'Ovest della Spagna*, una società sovvenzionata dallo Stato che raccolse sotto la sua direzione quelle linee ferroviarie che si trovavano in crisi finanziaria e riuscivano a sostenersi solo grazie agli aiuti statali.

Per quanto attiene, invece, alla concreta realizzazione di linee ferrate, l'ordinanza reale del 7 marzo 1925 conteneva il progetto preliminare del cosiddetto *Plan General Ferroviario* dal *Consejo Superior de Ferrocarriles*. Il progetto prevedeva la costruzione di nuovi 9.136 km di strade ferrate raggruppate in base al loro interesse (nazionali, regionali e locali). Quattro di queste linee avrebbero attraversato la provincia di Ciudad Real, quelle nazionali, invece, erano la linea Puertollano-Córdoba e Guadalajara-Alcazar e quelle regionali le tratte Cáceres-Ciudad Real via Herrera del Duque e Valdepeñas-Alcazar. Il progetto comprendeva anche la linea da Puertollano a La Carolina.

I progetti che riguardavano Ciudad Real avevano come obiettivo quello di unire le linee che provenivano dall'Andalusia e dal Levante, completare i collegamenti da Madrid a Cáceres e da Ciudad Real a Badajoz ed asse ferroviario trasversale nella Manica. Le idee e gli intenti erano sicuramente buoni, ma la situazione economica in peggioramento, soprattutto a causa della crisi del 1929, fecero rimanere questi progetti tali. Le uniche linee realizzate furono quella da Puertollano a Córdoba e la linea a scartamento ridotto da Puertollano a Conquista.

²²⁵ Il regolamento prevedeva che la società concessionaria si sottoponesse a una liquidazione volontaria, in base agli importi stabiliti. Veniva stabilito un importo che lo Stato doveva versare alla società in base al valore delle concessioni, dal quale veniva dedotto l'importo degli obblighi pendenti del concessionario, nonché eventuali debiti che aveva con lo Stato. Nel caso in cui la società non si fosse sottoposta a questa liquidazione volontaria, era previsto un riscatto forzato nei termini stabiliti dallo Statuto ferroviario del 1924.

Nella speranza di far fronte alla grave crisi del 1929 lo Stato pensò di intervenire attraverso un incremento degli interventi economici nel settore delle ferrovie. Questo fu visto come un ulteriore modo per riuscire ad accentrare nelle sue mani la gestione delle ferrovie. Ne fu testimonianza la legge del 9 settembre 1923 con la quale si creò il cosiddetto *Intervención permanente en los ferrocarriles*²²⁶. Con questo meccanismo lo Stato imponeva la presenza di un suo esponente all'interno degli organi di gestione di tutte quelle imprese ferroviarie partecipate dallo Stato. In questo modo le società iniziarono ad essere direttamente controllate dall'apparato statale.

Il regime, intanto, perdeva consensi tra le varie classi della società. Le nuove difficoltà economiche e il criticato eccessivo intervento statale nell'economia portarono nel 1929 ad un fallimento del regime di Primo de Rivera.

4. Dalla crisi delle ferrovie spagnole alla nazionalizzazione del settore

Con la fine del regime di Primo de Rivera e l'avvento della Repubblica l'applicazione dello Statuto ferroviario, dopo lo sforzo fatto per produrlo, fu paralizzata. Il Paese si trovava a vivere, nuovamente, una situazione di profondi mutamenti e instabilità, va ricordato che tra la proclamazione della Repubblica e la Guerra Civile in Spagna si susseguirono dieci diversi ministri a capo del settore ferroviario e diciassette diversi governi.

Nel 1931 la carica di Ministro dei Lavori Pubblici fu ricoperta da Álvaro de Albornoz appartenente al partito radical-socialista che cercò di rendere maggiormente democratico e rappresentativo il *Consejo Superior de Ferrocarriles* portando a tre i rappresentanti dei lavoratori. Inoltre, il nuovo ministro incaricò una Commissione di elaborare proposte per aiutare lo sviluppo del settore ferroviario e per migliorare e rendere, in modo definitivo, attuativo lo Statuto delle ferrovie²²⁷. La Commissione fu composta da membri del *Consejo Superior de Ferrocarriles*, quattro rappresentanti dello Stato, tre rappresentanti delle società concessionarie, un rappresentante dei lavoratori ed uno degli utenti medi del servizio ferroviario.

²²⁶ Legge del 9 settembre 1923, n. 67, *Intervención permanente en los ferrocarriles*. Gaceta de Madrid, 10/09/1923, n. 254, p.1820

²²⁷ Gaceta de Madrid, 1 giugno 1931, n. 152, pp. 1101 - 1103

Nello specifico il ministro voleva che la Commissione concentrasse il suo lavoro verso determinate questioni, quali: revisionare le regole per la distribuzione degli utili; definire una nuova struttura della rete ferrata e proporre progetti per la riduzione del numero di compagnie concessionarie; introdurre un sistema tariffario unico nazionale; regolamentare l'intervento dello Stato nella gestione delle ferrovie e i rapporti con le diverse compagnie. Infine, veniva precisato che il documento elaborato dalla Commissione doveva servire per facilitare il processo di nazionalizzazione delle ferrovie spagnole, esigenza sempre più sentita a livello politico.

La Commissione, però, si trovò a svolgere i propri lavori in un clima non sereno, caratterizzato da continui contrasti tra i rappresentanti delle società private e quelli dello Stato. Le tensioni si acuirono sulla questione, promossa dal presidente della Commissione, della soppressione, all'interno del testo da elaborare, del punto che prevedeva lo scioglimento dei Consigli di amministrazione delle diverse compagnie per la riformulazione della composizione di questi organi.

I rappresentanti delle società, sostenuti da quelli dei lavoratori, non riuscendo su questo punto a contrastare i rappresentanti dello Stato direttamente in Commissione, decisero di indire uno sciopero ed abbandonare le riunioni, pratica che poi venne utilizzata ogni qualvolta le controversie non riuscirono ad essere gestite all'interno della Commissione.

Secondo quanto riportato dal documento pubblicato dalla *Junta Superior de Ferrocarriles*, per arrivare al progetto finale questa commissione esaminò ben sei proposte diverse. A questo proposito va precisato che la documentazione di archivio non fornisce dettagli precisi in quanto molte proposte sono state di volta in volta rettificare, rendendo complicata la distinzione tra quali documenti rappresentino realmente il testo di un progetto e quali, invece, rappresentino le singole proposte avanzate. La difficoltà maggiore, però, si trova nel distinguere i documenti di bozza da quelli ufficiali. Entrambi, in ogni caso, risultano essere privi di data. I vari documenti, unitamente al testo della *Junta Superior de Ferrocarriles*, permettono comunque di condurre una ricostruzione dei lavori della Commissione che portarono alla redazione del documento finale.

Il rappresentante dei lavoratori, Aníbal Sánchez Ferrer, concentrò la sua proposta sulla creazione di nuove reti regionali che formassero un tragitto della lunghezza di 1000/15000 km. Inoltre, veniva richiesto il salvataggio delle concessioni da parte dello

Stato. Quest'ultima era una posizione condivisa dalle imprese, mosse dal timore di un possibile incremento dei costi operativi non compensato da un aumento delle tariffe. e della reale attuazione di interventi di nazionalizzazione.

Secondo questo progetto, le nuove tratte ferroviarie sarebbero state amministrate da consigli indipendenti, gestiti ed organizzati dal Consiglio Superiore, i cui membri dovevano essere di nomina Statale o, al massimo, scelti dagli enti locali.

Ad una settimana dalla presentazione e discussione di questa prima bozza fu presentata un'altra proposta di progetto che modificava la precedente, prevedendo un'amministrazione centralizzata del sistema ferroviario, che sarebbe dovuta essere costruita come un'unica rete nazionale gestita da un ente dipendente dal governo ma, con una buona autonomia di azione.

Nei primi progetti presentati, però, non si teneva conto e non si faceva riferimento al ruolo del Consiglio di amministrazione delle società e alle modalità con le quali sarebbero dovute essere salvate le concessioni; questo provocò il malcontento dei rappresentanti delle imprese ferroviarie e la redazione di un nuovo progetto.

Nel tentativo di accontentare tutte le parti, nel nuovo documento veniva inserito un riferimento specifico alle imprese ferroviarie che avevano aderito allo Statuto del 1924, prevedendo che queste ultime avrebbero continuato a gestire le loro linee ferroviarie anche nel mutato contesto. Ciò che non permise a questo atto di essere votato fu l'atteggiamento di indifferenza del presidente della Commissione a successive richieste di modifica, questo condizionò i rappresentanti delle società che chiesero di elaborare una nuova proposta tenendo conto di tutte le richieste avanzate. Venne così elaborato un nuovo testo che venne poi presentato per la votazione finale. Il problema questa volta fu che il testo per il quale si chiedeva la votazione era diverso da quello originario mandato ai rappresentanti delle società concessionarie, questo, infatti conteneva ben otto articoli in più.

I rappresentanti delle aziende, con l'appoggio dei rappresentanti dei lavoratori, chiesero l'eliminazione di questa aggiunta, che però non venne accordata provocando un nuovo sciopero ed allontanamento dei rappresentanti dei concessionari.

L'ultimo documento proposto, il sesto in solo quattro mesi di lavoro, fu elaborato tenendo conto delle richieste di tutte le parti coinvolte e riuscì ad ottenere la maggioranza. Il prodotto finale dei lavori puntava a valorizzare i diritti dello Stato regolamentando quel

regime consortile nato tra società e Stato attraverso l'applicazione dello Statuto del 1924. I lavori della Commissione non apportarono sostanziali cambiamenti al sistema ferroviario esistente né incisero in maniera significativa sulla risoluzione del problema ferroviario spagnolo. Dei passi in avanti furono comunque compiuti e il tema della nazionalizzazione del sistema ferroviario, che era stato il perno attorno al quale si erano svolti i lavori della Commissione, iniziò ad essere sempre più presente nei vari dibattiti sociali e politici.

Tra i provvedimenti presi in questi anni per la risoluzione del problema ferroviario ricordiamo la legge emanata il 10 maggio 1932²²⁸ che introduceva il principio secondo il quale lo Stato poteva decidere in totale libertà se rilevare o meno le linee che, da un punto di vista di gestione, erano abbandonate dalle diverse società concessionarie. Secondo questa disposizione, quindi, lo Stato non era più obbligato ad intervenire nel caso in cui una o più linee ferroviarie fossero state trascurate dalle società che le avevano in concessione al punto tale da non essere più in grado di funzionare. Prima dell'emanazione di questa normativa, invece, veniva previsto che in caso di scorretta gestione e mal funzionamento delle linee ferroviarie, lo Stato sarebbe dovuto intervenire per garantire la continuità del servizio ferroviario²²⁹.

Il 16 dicembre del 1933 il Ministero per lo Sviluppo prese il nome di Ministero dei Lavori Pubblici con a capo Indalecio Prieto. Negli anni successivi il lavoro di questa istituzione si scontrerà con l'azione di Jaime Carner²³⁰, Ministro delle finanze. Si prese finalmente coscienza che i problemi della gestione e amministrazione del trasporto ferroviario interessavano, in modo diverso, entrambi i dicasteri. Mentre però il Ministro dei Lavori pubblici si adoperò per lo sviluppo ferroviario, quello delle finanze voleva attuare una politica volta al raggiungimento di bilancio per il quale il problema ferroviario rappresentava un forte ostacolo. Una delle prime mosse di Carner, nell'attuazione della sua linea politica, fu, infatti, la presentazione di un progetto di legge, mai approvato, per modificare il regime dei rimborsi delle obbligazioni delle imprese ferroviarie. Gli interventi necessari erano, secondo il Ministro delle finanze, quelli volti a diminuire il

²²⁸ La legge del 10 maggio 1932 abrogava l'articolo 53 della Legge Generale sulle Ferrovie del 1877

²²⁹ B. Vera, *op. cit.*, pp. 118-120

²³⁰ Julià, *op. cit.*, pp. 137 - 152

peso delle ferrovie sulle casse dello Stato, oltre a questo il problema ferroviario veniva da Carner visto come secondario e che, quindi, non necessitava di interventi urgenti.

Intanto le diverse società concessionarie scrissero al nuovo governo, affidato ai radicali di Lerroux, per spiegare le difficili condizioni in cui si trovavano ad operare e richiedere urgenti interventi risolutivi. Come ormai di consueto, tra le varie richieste compariva l'aumento delle tariffe per far fronte alle spese e colmare il deficit. Accanto a questa richiesta era presente, questa volta, anche l'invito a ridurre la tassa sui biglietti per il trasporto passeggeri. Inoltre, veniva richiesto allo Stato di chiarire quale legislazione regolava i rapporti tra le compagnie e lo Stato stesso perché secondo la concezione delle società concessionarie lo Statuto del 1924 era ancora in vigore. Infine, le società chiedevano allo Stato di stilare un programma chiaro e dettagliato degli interventi che si intendevano mettere in atto per la risoluzione del problema ferroviario. Le aziende concessionarie, stanche della difficile situazione che si trovavano a vivere quotidianamente, volevano una data certa entro la quale la questione sarebbe stata risolta.

Nell'ottobre del 1933 fu pubblicato sulla *Gaceta* ufficiale un Decreto del governo che prevedeva la costituzione di una nuova Commissione con il compito di elaborare, entro due mesi, un progetto di pianificazione ferroviaria che tenesse conto anche del necessario coordinamento con il trasporto su strada. Le difficoltà politiche del momento fecero però ritardare l'inizio dei lavori e la Commissione si riunì per la prima volta solo il 15 gennaio del 1934. A causa dei ritardi della Commissione le imprese concessionarie tornarono a scrivere al governo. Questa volta la lettera fu indirizzata al repubblicano Guerra del Río²³¹, allora Ministro dei Lavori Pubblici, e conteneva una nuova richiesta di aumento delle tariffe. La soluzione fu trovata concedendo alle società la possibilità di applicare un regime di tariffe orientato alla flessibilità.

Questi anni continuarono ad essere caratterizzati da una forte instabilità politica e nel 1936 il Ministero dei Lavori pubblici passò nelle mani di Cirilo del Río Rodríguez, il quale fece ben poco per il problema ferroviario. L'unico intervento che ricordiamo fu quello di porre i servizi e i tecnici del *Consejo Superior* sotto il controllo della Sezione Ferroviaria del Ministero dei Lavori Pubblici.

²³¹ Ricoprì la carica di Ministro de Obras Publica solo fino all'ottobre del 1934

Di lì a pochi anni sarebbe scoppiata la Guerra civile, durante la quale il sistema ferroviario spagnolo conobbe notevoli modifiche. Durante la guerra, infatti, le ferrovie divennero un elemento strategico da utilizzare fino allo stremo per il trasporto delle truppe. In questi anni non venne posto il problema dei ricavi e dei finanziamenti del settore, il quale non veniva più visto come un elemento capace di produrre ricchezza e sviluppo territoriale, ma come un vero e proprio strumento di guerra. Questo dato si evince chiaramente dalla lettura delle memorie dell'allora Ministro dei Lavori Pubblici Boeuf:

«Hicimos esfuerzos considerables para prestar el mejor servicio posible en cada región, operando sin restricciones ni directivas estrictas...Durante los años 38 y 39, aseguramos un servicio de emergencia eficaz, colaborando estrechamente con el Servicio Militar de Ferrocarriles, que era naturalmente el principal centro de operaciones.»²³²

Nonostante, però, le gravi condizioni e l'instabilità provocata dalla Guerra Civile, durante il conflitto gli interventi di costruzione delle tratte ferrate non si fermarono. Vennero, infatti, costruite ben 32 nuove linee e furono portati a termine gli interventi di elettrificazione delle linee ferrate considerate strategiche per la risoluzione del conflitto. Queste azioni, seppure utili e meritevoli di menzione, si rilevarono insufficienti per il sostentamento del settore in un momento di grave crisi come gli anni di Guerra.

Prima ancora che l'esercito guidato da Franco venisse dichiarato vincitore si iniziò già a pensare a quali interventi ferroviari sarebbero stati necessari per ristabilire il normale funzionamento al ritorno della pace. L'idea che andava per la maggiore, come durante gli anni precedenti alla guerra, era quella di nazionalizzare il sistema.

Durante gli anni della guerra più volte le compagnie private avevano, sempre attraverso l'utilizzo di lettere, manifestato l'impegno profuso, a scapito di ogni loro interesse, per raggiungere la fine del conflitto e contribuire alla vittoria di quest'ultimo, pur operando in condizioni particolarmente difficili.

Nel luglio del 1937 fu istituita l'ennesima Commissione con lo scopo di studiare le condizioni attuali e passate del settore ferroviario e del trasporto stradale, per creare un

²³² P. Boeuf, *Memorias de un ingeniero político*, Artes Gráfica, Madrid, 1954, p. 238

documento che rappresentasse la base degli interventi ritenuti necessari in una prospettiva di sviluppo e rafforzamento delle infrastrutture spagnole di trasporto. Per supportare il lavoro della Commissione, l'anno successivo Alfonso Peña Boeuf, Ministro dei Lavori Pubblici e capo del Servizio ferroviario nazionale, chiese alle due maggiori società concessionarie – Notre e Madrid a Zaragoza y Alicante – una relazione sulle loro condizioni economiche²³³. Le due società non si limitarono, come era facilmente immaginabile, a redigere quanto richiesto, ma completarono il documento prodotto con un'analisi dettagliata e articolata attorno a tre idee principali sui problemi che da anni caratterizzavano la gestione delle ferrovie e il sistema ferroviario stesso. Questo venne fatto nella speranza di far comprendere al governo spagnolo la crisi che già prima della guerra le compagnie si trovavano ad affrontare.

Innanzitutto, le società sottolinearono tutti gli errori commessi nella gestione del sistema ferroviario dalla sua nascita, osservando come grave era stato sottovalutare i costi, la domanda, il traffico e i profitti. Il documento continuava con una parte dedicata alle cause che avevano negli anni contribuito al peggioramento della situazione e determinato la necessità di continue sovvenzioni da parte dello Stato. Tra i vari motivi compariva l'aumento dei costi delle materie prime e del materiale rotabile.

Infine, venivano descritte le difficoltà portate dagli anni delle guerre. Veniva, inoltre denunciato come solo tra il 1926 e il 1929 erano stati compiuti reali sforzi per potenziare il sistema ferroviario e per porre rimedio alle difficili condizioni economiche in cui il settore versava. Il prodotto dei lavori della Commissione, con il contributo delle aziende, venne utilizzato successivamente per giustificare il bisogno di nazionalizzare le strade ferrate.

Intanto, per far fronte alle nuove e vecchie esigenze del sistema ferroviario e per renderlo pronto alla nazionalizzazione, con un'ordinanza del 20 aprile 1939 venne creata la Filiale per la costruzione e la riparazione del materiale rotabile ferroviario²³⁴. La filiale, diversamente da quanto ci si può aspettare, dipendeva direttamente dal Ministero dell'Industria e del Commercio e non dal Ministero dei Lavori Pubblici. La sua costruzione rappresentò una tappa fondamentale del processo che portò alla

²³³ Archivio Renfe, *Junta Superior de Ferrocarriles*, 1940, pp. 250-263

²³⁴ *Ivi*, pp. 277-278.

nazionalizzazione delle ferrovie. L'esistenza di questa filiale indeboliva, a vantaggio dello Stato, il sistema di imprese produttrici dei beni necessari al funzionamento delle ferrovie. Per rendere autonoma e indipendente da ingerenze esterne questa struttura venne deciso che al suo interno non dovevano comparire, né come personale lavoratore né come personale dirigente, soggetti che potevano rappresentare gli interessi delle società concessionarie.

Il primo passo concreto verso la nazionalizzazione delle ferrovie fu, però, fatto attraverso l'emanazione della legge dell'8 maggio del 1939 per l'istituzione di un regime provvisorio che avrebbe portato all'effettiva nazionalizzazione della rete. Il testo, composto solo da quattro articoli, era molto chiaro e affermava la forte necessità, senza altre alternative, dell'intervento dello Stato per risanare e sviluppare il settore ferroviario.

Nel primo articolo della legge veniva stabilito che durante il regime transitorio le società concessionarie avrebbero continuato a gestire le tratte ferroviarie, ma sarebbero state assoggettate al rigido controllo di Consigli di amministrazione creati per l'occasione²³⁵. All'interno del secondo articolo, invece, veniva stabilito come le società concessionarie avrebbero dovuto operare in questo determinato periodo. La scelta ricadeva sul regime operativo proprio delle società ad eccezione dell'operatività degli organi amministrativi che furono sciolti e le cui funzioni furono esercitate dal Consiglio di amministrazione di cui l'articolo 1. L'articolo 3, invece, prevedeva l'istituzione di un nuovo organo generale; nello specifico veniva costituita la *Junta Superior de Ferrocarriles* che andava a sostituire il *Consejo Superior de Ferrocarriles*. Questa nuova istituzione, che ebbe un ruolo determinante nella definizione del regime definitivo di nazionalizzazione, per la sua composizione faceva riferimento a quella del *Consejo Superior de Ferrocarriles* con l'aggiunta dei capi delle Commissioni delle ferrovie dello Stato, del capo del trasporto stradale e del direttore nazionale dell'Unione trasporti. Inoltre, la presidenza spettava al Ministro dei Lavori Pubblici, mentre la vicepresidenza veniva affidata a capo del Servizio Ferroviario Nazionale. Il quarto ed ultimo articolo serviva come autorizzazione al Ministro dei Lavori Pubblici per l'emanazione e dei decreti attuativi.

²³⁵ Ogni consiglio era composto da un direttore nominato dal Governo, due rappresentanti del Ministero dei Lavori Pubblici, altri tre proposti dai Ministeri dell'Industria e del Commercio, delle Finanze e della Difesa Nazionale e, infine, due rappresentanti della rispettiva azienda nominati tra i sei proposti dalla stessa.

A questo punto, per creare un sistema ferroviario che fosse completamente pubblico anche in Spagna, serviva solo che lo Stato diventasse proprietario a tutti gli effetti dell'intero patrimonio in concessione.

Un altro atto da menzionare, precedente alla legge ufficiale sulla nazionalizzazione del settore, è il regolamento per la direzione approvato nell'agosto del 1939, che conferiva al Consiglio ampi poteri sugli attivi che costituivano il patrimonio delle società²³⁶.

Il regolamento, sostanzialmente, servì per regolamentare con precisione il funzionamento interno e le competenze dei Consigli di amministrazione.

Il 24 gennaio del 1941²³⁷ venne emanata la legge “*de bases de ordenación ferroviaria y de los transportes por carretera*” per la nazionalizzazione della rete ferroviaria spagnola a scartamento largo. La gestione di queste ferrovie fu affidata al neonato ente pubblico, dotato di personalità giuridica propria, *Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles* (RENFE)²³⁸. Con questa legge lo Stato decise di nazionalizzare tutte le linee ferroviarie a scartamento normale, anche quelle per cui le concessioni, che ricordiamo avevano durata di novantanove anni, erano ancora in vigore. Per riscattare le reti ferroviarie, però, lo Stato dovette pagare ad ogni concessionario un numero di annualità pari al numero di anni fissato dal periodo medio di reversibilità delle concessioni della stessa società. Nello specifico l'articolo 1 della legge stabiliva che:

«para todas las líneas ferroviarias españolas de ancho normal, de servicio y uso público, explotadas por empresas concesionarias, cualquiera que sea la fecha de caducidad de la concesión, se adelanta la consolidación de la plena titularidad del

²³⁶ Articolo 4 del regolamento del 25 agosto 1939

²³⁷ Legge del 24 gennaio 1941, *de bases de ordenación ferroviaria*, Boletín Oficial del Estado, 28/01/1941, n. 33

²³⁸ Per rilevare e gestire le ferrovie salvate e le poche ferrovie già di proprietà dello Stato come un'azienda industriale, la legge del 24 gennaio 1941 creò la RENFE come un'entità con personalità giuridica propria, distinta da quella dello Stato, che godeva di autonomia per la gestione, la direzione e l'amministrazione delle ferrovie integrate nella rete e delle operazioni complementari o accessorie.

Estado al día primero de febrero de 1941, asumiendo el Estado el disfrute de estos ferrocarriles el citado día»²³⁹.

All'interno dell'articolo 29 veniva inoltre precisato che:

«las concesiones, dinero en efectivo y valores, líneas, terrenos, edificios, obras, oficinas con su mobiliario, talleres con su maquinaria y herramientas, materiales, existencias, contratos de suministro, productos y otros derechos, incluidas las concesiones de transporte por carretera obtenidas por haber sido la Sociedad concesionaria del ferrocarril, es decir, todo lo que constituye el valor real del establecimiento del concesionario»²⁴⁰.

Le regole per l'amministrazione della rete ferroviaria spagnola furono introdotte con il Decreto dell'11 luglio 1941, questo documento stabiliva che lo Stato era proprietario delle infrastrutture a scartamento normale, mentre l'esercizio del trasporto e le attività complementari venivano affidate all'amministrazione e alla cura di RENFE.

A differenza di quanto accaduto in altri paesi, come ad esempio in Italia, con la nazionalizzazione delle strade ferrate in Spagna non si andò a creare una condizione monopolistica dello Stato nel settore. Questo perché la legge sulla nazionalizzazione, e i successivi decreti, consideravano e trattavano solo della rete a scartamento normale trascurando quelle strade ferrate che erano state costruite con uno scartamento ridotto. Per la gestione di queste ultime fu istituito il Servizio Operativo Ferroviario, istituzione ferroviaria dotata di personalità e patrimonio proprio. Queste ultime linee ferroviarie nel 1965, con Decreto numero 11, vennero affidate a *Ferrocarriles de Via Estrecha* (FEVE).

5. Le ferrovie spagnole durante gli anni del regime franchista

Come si può comprendere dalla lettura di queste pagine ciò che caratterizzò il sistema ferroviario spagnolo, fin dal 1914, furono le difficoltà di sviluppo incontrate per motivi di volta in volta differenti ma, quasi sempre, riconducibili a problemi economici delle compagnie gestenti e dello Stato stesso. Altro fattore che determinò il prolungato

²³⁹ Articolo 1, Legge del 24 gennaio 1941

²⁴⁰ Articolo 29, Legge del 24 gennaio 1941

insuccesso delle ferrovie spagnole era stata la forte instabilità politica che, a parte alcuni momenti, aveva impedito il consolidarsi di politiche capaci di dare un assetto ben definito al settore. Infine, benché nel 1924 si fosse cercato di dare una legislazione uniforme e dettagliata al settore ferroviario attraverso l'emanazione dello Statuto, la storia delle ferrovie spagnole fu caratterizzata da carenze legislative. Questa tendenza iniziò ad invertirsi a seguito della nazionalizzazione del settore avvenuta, come riportato nel paragrafo precedente, nel 1941 durante il regime franchista.

Va qui fatta una precisazione: la Spagna arrivò alla nazionalizzazione del settore ferroviario con ritardo, così come per la costruzione delle reti ferrate, rispetto ad altri Paesi europei come l'Italia e la Francia. Va però precisato come negli altri Paesi presi in esame la nazionalizzazione fu frutto di programmi politici sviluppati in contesti dove era presente una democrazia consolidata e governi che consideravano questa misura estremamente progressista che andavano a favore della costituzione dello Stato sociale. In Spagna, invece, il processo di nazionalizzazione era iniziato e si era svolto grazie alle decisioni di un governo totalitario che voleva l'accentramento del potere. È in quest'ottica che questi anni, fondamentali per le ferrovie, vanno analizzati e ripercorsi.

Il regime franchista voleva attuare una politica di nazionalizzazione e sostegno della produzione dei beni e servizi fondamentali per la società. Lo strumento principale per raggiungere questo risultato, secondo Franco, era rappresentato dall'intervento economico dello Stato attraverso il quale attuare un controllo sempre più stringente su ogni aspetto della vita sociale ed economica del Paese. Le ferrovie rappresentavano, in questa ottica, un settore fondamentale da gestire e sviluppare.

La vita del nuovo ente ferroviario RENFE può essere distinta in tre periodi. Quello autarchico che va dal 1941 al 1959, quello dello sviluppo dal 1959 al 1975 e, infine, il periodo democratico che inizia nel 1975. Questa suddivisione è utile per comprendere come durante il periodo della dittatura la gestione delle ferrovie attraversò ben due diverse fasi.

Durante gli anni iniziali della vita di RENFE i risultati ferroviari non furono dei migliori. I problemi riguardavano diversi ambiti, il trasporto passeggeri e merci diminuì dal 59,9% al 57,7% nel 1950 per poi continuare a scendere raggiungendo la dimensione del 30 % nel 1960; inoltre, le attrezzature e i convogli ferroviari continuarono a diminuire

a causa dell'usura e della mancanza di fondi per intervenire su guasti e danni²⁴¹. Va ricordato che la situazione di decadenza delle ferrovie in Spagna, in questi anni, fu anche condizionata dallo sviluppo del trasporto su strada che, come negli altri Paesi europei, ebbe notevole successo.

Per porre rimedio a questa situazione nel 1959 venne elaborato il *Plan de Estabilización* che, in linea con le ideologie del regime, introduceva importanti novità all'interno della struttura gestionale e amministrativa di RENFE. Il provvedimento prevedeva, innanzitutto, la sospensione degli organi di controllo di RENFE²⁴², sospensione che durerà fino al 1964 con l'approvazione dell'*Estatuto de la empresa*, documento che attribuì un crescente grado di autonomia a RENFE per la gestione del servizio ferroviario prodotto²⁴³.

Nel 1964, inoltre, venne approvato *el Plan Decenal de Modernización* (PDM), che nella definizione dei suoi contenuti si ispirava al Rapporto della Banca Mondiale risalente al 1962, venendo però stilato sulla base delle posizioni e delle ideologie del regime. Il rapporto, al fine di garantire il superamento della crisi ferroviaria e per garantire lo sviluppo del settore, proponeva una sostituzione progressiva delle locomotive a vapore con locomotive a diesel, ritenute migliori da un punto di vista di efficacia ed economicità rispetto alle locomotive che funzionavano grazie alla corrente. Questa sostituzione rappresentava un intervento costoso, ma che, secondo il rapporto, avrebbe garantito nel tempo un margine di profitto decisamente più alto.

Inoltre, veniva sottolineata l'imminente necessità di attuare interventi per rafforzare la rete ferroviaria esistente. Il documento analizzato considerava gli interventi economici volti al completamento delle opere, iniziate negli anni precedenti, uno spreco

²⁴¹ C. Montesinos, A. P. Gemir, J. Cucarella, *El stock de capital ferroviario en España y sus provincias: 1845-1997*, Fundación BBV, Madrid, 1999

²⁴² La Comisaría de Material Ferroviario/ Il Commissariato per il materiale ferroviario fu abolito con Decreto del 15 novembre 1959; la Delegación para la Ordenación del Transporte Terrestre/ Delegazione per l'organizzazione dei trasporti terrestri fu abolita con Decreto del 10 dicembre 1959; l'Inspección Técnica y Administrativa de Ferroviarios/ Ispezione tecnica e amministrativa dei ferrovieri fu abolita con Decreto del 10 dicembre 1959; l'Ispettorato tecnico e amministrativo delle ferrovie fu sciolto nel 1962.

²⁴³ M. Rubio, *RENFE 1941-1991, medio siglo de ferrocarril publico*, Luna, Madrid, 1995, p.18

di denaro giacché, prima di creare nuove strutture, era necessario rafforzare la rete esistente e in funzione. Questa idea era stata elaborata con l'intento di apportare benefici al servizio di trasporto che, con linee migliori e più tecnologiche, avrebbe potuto raggiungere alti livelli di standard di qualità.

Vennero così interrotti i lavori su diverse linee tra le quali: da Arcos de la Frontera a Olvera, che collegava la costa atlantica andalusa al Mediterraneo; della linea da Puertollano a Marmolejo, che accorciava l'accesso ferroviario dalla Mancia all'Andalusia; la linea attraverso l'interno della provincia di Alicante; il grande asse trasversale da Linares-Baeza a Sant Giron, nei Pirenei centrali, che avrebbe dovuto completare l'asse trasversale dalla città cantabrica al Mar Mediterraneo a Sagunto. Solo la linea da Madrid a Burgos nel 1968 fu portata a compimento.

Le linee mai costruite erano state programmate e progettate come "linee trasversali" utili al completamento della rete nazionale, che alla fine degli anni Cinquanta presentava carenze di collegamento lasciando alcune zone del Paese scoperte. Il rapporto della Banca Mondiale, però, riteneva queste linee non produttrici di ricchezza e, quindi, facilmente sopprimibili.

La decisione di interrompere i lavori portò, come era immaginabile, grandi discussioni e scontri che non portarono a nessun risultato all'interno delle istituzioni politiche e, in modo particolare, all'interno del Ministero dei Lavori Pubblici²⁴⁴.

Sulla scia di quanto fatto attraverso il Rapporto della Banca Mondiale, il Piano Decennale di Modernizzazione promuoveva interventi volti all'adeguamento del personale, che in questi anni venne ridotto, alla divisione delle reti ferroviarie in tre diversi livelli e all'elettrificazione di tutte le linee ferroviarie.

Negli anni del regime però, nonostante gli interventi attuati e l'aumento degli investimenti a favore del sistema ferroviario, la crescita della spesa non risultò essere compensata da un aumento delle entrate. Con la fine del regime di Francisco Franco e l'avvento della democrazia, come si vedrà nel paragrafo successivo, le condizioni del sistema ferroviario spagnolo iniziarono a mutare.

²⁴⁴ Per il caso della linea da Baeza a Utiel, si veda la relazione tecnica di Carlos Espinosa de los Monteros, alla quale parteciparono Rafael Izquierdo, Jesús Lasala e Vincente Lafuente, Ministro dei Lavori Pubblici e Boletín Oficial del Estado 9 e 22 febbraio 1968

6. Il sistema ferroviario dall'avvento della democrazia alla politica europea

Il sistema ferroviario spagnolo venne creato sulla base di un progetto che prevedeva che la costruzione e la gestione delle linee ferroviarie fosse affidata, secondo il regime delle concessioni, a società private. In questo modo il modello di sistema ferroviario prevedeva la presenza di diversi soggetti che operavano sulle diverse linee ferroviarie del Paese, determinando una condizione di potenziale concorrenzialità. Questo sistema riuscì a reggere, tra le varie difficoltà descritte all'interno dei paragrafi precedenti che compongono questo capitolo, fino al 1941 quando, in una condizione di grave difficoltà accentuata dai danni provocati dalla Guerra Civile spagnola, venne approvata l'importante legge sulla nazionalizzazione delle ferrovie che determinò l'instaurarsi di un regime di monopolio (o quasi monopolio come spiegato all'interno del paragrafo 4) e la nascita della RENFE. Il sistema ferroviario spagnolo subì ulteriori modifiche con l'avvento del regime franchista, promotore di diversi interventi volti al miglioramento delle gravi condizioni in cui le ferrovie vertevano.

Dalla nascita all'avvento della democrazia, quindi, la storia delle strade ferrate spagnole fu caratterizzata da un susseguirsi di interventi volti a risolvere il cosiddetto "problema ferroviario" che, però, non ottennero grandi risultati.

Con l'avvento della democrazia, RENFE non solo dovette affrontare un nuovo cambio di regime politico, l'ennesimo, ma si trovò a far i conti con un legislatore nuovo e fino a quel momento non considerato: l'Europa. I governi della Spagna democratica, almeno per i primi tempi, nell'elaborazione e nell'applicazione degli interventi destinati al settore ferroviario furono condizionati dal ruolo giocato dall'Europa come nuovo protagonista politico che, già da vari anni, aveva iniziato a dare ai diversi Paesi europei indicazioni ben definite circa le modalità con le quali il settore ferroviario si sarebbe dovuto gestire e sviluppare nell'ottica della creazione di un sistema ferroviario unico europeo.

Lo sforzo fatto dal nuovo assetto politico spagnolo di allinearsi alle regole europee, che definivano la struttura dei sistemi ferroviari dei singoli paesi, si evince nel tentativo di attuare una timida separazione di gestione attraverso una regolamentazione interna dei rapporti tra lo Stato e RENFE.

Per assicurare una chiarezza della narrazione e rendere la lettura scorrevole bisogna, però, continuare a seguire il criterio cronologico nella ricostruzione degli eventi.

Negli anni della transizione politica che portarono alla democrazia, le condizioni del sistema ferroviario spagnolo non riuscirono a migliorare. Gli investimenti economici, inoltre, si concentrarono esclusivamente sulla costruzione di nuove linee; questa volta, però, si trattava di linee che consentissero il passaggio di una nuova tipologia di treno che otteneva sempre più successo in tutta Europa e avrebbe determinato una rivoluzione nel trasporto ferroviario. Si trattava dei treni e della linea ad Alta Velocità, attraverso i quali il traffico passeggeri sembrò crescere anche se la variazione rispetto agli anni precedenti fu davvero lieve, mentre il trasporto merci continuava ad essere in grave perdita²⁴⁵.

I governi che in questi anni si susseguirono, sia quelli democratici dell'UCD che quelli afferenti al Partito Socialista, furono perfettamente consapevoli della situazione del sistema ferroviario spagnolo e cercarono di intervenire attraverso una serie di provvedimenti normativi che regolassero e dessero nuovo impulso all'organizzazione e l'assetto ferroviario. La prima azione risale al 1979 e fu rappresentata dalla creazione del Ministero dei Trasporti e delle Comunicazioni, istituzione nata con il compito di provvedere alla creazione di una dettagliata pianificazione ed organizzazione dei trasporti spagnoli, con riferimento particolare alle ferrovie che dovevano divenire destinatarie di interventi per la risoluzione dei problemi che da anni le caratterizzava. Dal 1997 RENFE, alla quale viene attribuita la libertà di scegliere la politica tariffaria da applicare, iniziò a dipendere dal nuovo ministero e non più da *Obras Públicas*²⁴⁶.

In questi anni, per assicurare la corretta definizione e applicazione degli interventi a favore delle ferrovie, inoltre, venne introdotto lo strumento del contratto/programma tra Stato e società ferroviarie necessario per la fissazione dei programmi di investimento, l'analisi dei livelli di servizio e per la definizione dei finanziamenti che il sistema ferroviario doveva ricevere. Il primo contratto tra RENFE e lo Stato venne firmato nel 1979; con questo documento lo Stato si faceva carico degli investimenti infrastrutturali e dei costi necessari allo sviluppo dell'intera linea, mentre RENFE si impegnavo a mettere in atto gli interventi di gestione necessari per migliorare la qualità e la quantità del servizio offerto.

²⁴⁵ M. Rubio, *op. cit.*, p. 236

²⁴⁶ Archivo de Ferrocarriles, C. Comín, P. M. Aceña, M. M. Rubio, J. V. Olivares, *150 Años de Historia de los Ferrocarriles Española*, Fund. Ferrocarriles Españoles Vol. I, Madrid, 1998, p. 199

Con la riorganizzazione di RENFE per l'ottimizzazione della gestione si decise di creare all'interno dell'azienda diverse *Business Unit*, ognuna competente in uno specifico settore. Due furono create per la gestione dei servizi di trasporto passeggeri e della gestione del servizio di trasporto merci, mentre altre vennero incaricate di organizzare le forniture di beni e servizi. Queste ultime vennero suddivise per area di competenza: Trazione, Materiale rotabile e Stazioni, Materiale ferroviario e Materiale di trasporto²⁴⁷.

Il 1979 doveva essere considerato come l'anno di svolta in cui i trend prodotti dalle ferrovie in questi anni avrebbero dovuto avere un'inversione di tendenza. I risultati, in realtà, non furono quelli sperati anche se la situazione iniziò lentamente a migliorare; la politica iniziava ad interessarsi concretamente dei problemi ferroviari e questo avvenne soprattutto perché, come si può leggere dalle Memorie di RENFE del 1980, "la strada costa alla collettività circa il doppio della ferrovia per unità di traffico"²⁴⁸.

Nel 1978 il Ministro dei Trasporti Salvador Sánchez Terán presentò il documento, dall'omonimo titolo dei documenti programmatici prodotti negli anni a venire dall'Unione Europea, "*Libro blanco del transporte*" contenete le linee guida per lo sviluppo delle politiche organizzative del settore ferroviario. Nella visione del ministro lo sviluppo ferroviario nell'età della democrazia doveva seguire diverse fasi, elencate e dettagliate all'interno del Libro bianco, che avrebbero portato la Spagna a raggiungere livelli di efficienza pari a quelli degli altri paesi europei. La nuova politica dei trasporti sosteneva apertamente l'incremento della concorrenza e la neutralità fiscale. Il nuovo ministro intendeva realizzare un sistema di trasporto nel quale la centralità fosse ricoperta dal trasporto ferroviario, che doveva divenire il mezzo di trasporto preferito da cittadini e imprese. Per il raggiungimento di questo obiettivo veniva stabilito che un aiuto economico allo sviluppo delle ferrovie sarebbe arrivato, tramite lo strumento delle sovvenzioni, del Bilancio Generale dello Stato²⁴⁹. Agli inizi degli anni Ottanta la situazione ferroviaria in Spagna risultava essere in netto miglioramento, grazie anche all'attuazione del Piano Generale delle Ferrovie, e si avvertiva una crescita della domanda dovuta dall'introduzione di nuove tipologie di treni come *l'Intercity*. Questa tendenza

²⁴⁷ M. Rubio, *op. cit.*, pp. 330 - 331

²⁴⁸ Archivio Renfe, *Memorie Renfe*, Madrid, 1980

²⁴⁹ Ministerio de Transportes y Comunicaciones/Ministero dei trasporti e delle Comunicazioni, 1979

positiva fu, però, interrotta dalla vittoria elettorale del PSOE, che determinò un cambio di governo che paralizzò l'applicazione del Piano Generale delle Ferrovie.

Il nuovo governo ritenne opportuno procedere con la convocazione di una "Commissione di esperti per lo studio della ferrovia" i cui lavori portarono all'elaborazione di una serie di documenti contenenti proposte di misure utili al rafforzamento del settore ferroviario. Quanto prodotto dalla Commissione fu poi incluso all'interno dei contratti stipulati tra lo Stato e RENFE nel 1984.

Durante gli anni della democrazia, quindi, grazie alle novità introdotte il settore ferroviario iniziò a crescere e ricoprire anche in Spagna, finalmente, il suo ruolo chiave di produttore di sviluppo e ricchezza territoriale. Tra le novità più importanti di questi anni va anche ricordato il notevole ed efficiente sviluppo del trasporto suburbano nelle zone della Spagna più popolate.

L'ingresso della Spagna nel 1986 nelle Comunità europee rappresentò per le ferrovie un altro momento decisivo che contribuirà ad aumentare l'efficienza del settore.

Il Governo guidato da Felipe González, nel tentativo di armonizzare le politiche spagnole a quelle europee, intervenne per il settore ferroviario predisponendo l'eliminazione di tutte quelle tratte ferroviarie non redditizie. In risposta a questo provvedimento, nel 1987 venne presentato un nuovo documento programmatico per lo sviluppo del trasporto su rotaie intitolato *Plan de transporte ferroviario*. Il Piano sosteneva la creazione di un reticolato ferroviario capace di ricoprire l'intera superficie del territorio spagnolo ed espandersi da Barcellona a Siviglia. I percorsi immaginati avrebbero consentito al treno di collegare Madrid-Valencia-Tarragona-Barcellona-Saragozza da un lato e Madrid-Valladolid-Valencia-Paesi Baschi-Navarra-Saragozza-Madrid dall'altro. Inoltre, il Piano spingeva per la realizzazione del collegamento ferroviario con il Portogallo. Su tutta la rete si sarebbe dovuto, attraverso interventi di modernizzazione, viaggiare ad una velocità di 200km/h, diminuita a 160km/h solo per alcune linee che si trovavano tra Navarra e i Paesi Baschi.

Nello stesso anno, ancora, venne varata la legge sull'organizzazione dei trasporti terrestri. I testi dei due provvedimenti avevano finalità univoche e sostenevano lo sviluppo di progetti volti al completamento dell'elettificazione ferroviaria e ulteriore incremento di investimenti nelle tecnologie utilizzate per il transito dei treni ad Alta

Velocità²⁵⁰. Ad essere oggetto di regolamentazione, però, era il trasporto di persone; il trasporto merci, invece, veniva trascurato ritenendo che la sua regolamentazione sarebbe stata derivata da quella messa in atto per i passeggeri.

Il contesto europeo, intanto, continuava ad essere caratterizzato da un'attenzione crescente delle istituzioni verso il trasporto ferroviario, lo sviluppo di una politica comune del settore e la creazione di una rete ferroviaria europea che condizionava le politiche spagnole. Questi temi saranno approfonditi nel capitolo dedicato al caso europeo.

La Spagna, nel tentativo di conformare il suo sistema ferroviario a quello degli altri paesi europei e, quindi, rispettare le normative comunitarie, si adoperò per l'applicazione della Direttiva n. 440 del 1991 – argomento trattato e approfondito anche nel caso italiano – con la quale l'Europa imponeva a tutti i Paesi membri di operare, all'interno delle aziende ferroviarie, una separazione contabile tra il soggetto gestore delle infrastrutture ferroviarie e il soggetto gestore dei servizi di trasporto, imponendo la liberalizzazione del settore. Questo argomento, però, sarà trattato nel paragrafo successivo.

I cambiamenti del sistema ferroviario spagnolo negli anni Novanta riguardarono anche il grande sviluppo che ebbe l'intermodalità per il traffico merci e l'Alta Velocità per i passeggeri.

7. La liberalizzazione del sistema ferroviario spagnolo

Il processo di liberalizzazione del settore ferroviario spagnolo prese avvio e si sviluppò in un periodo storico contraddistinto da una forte produzione legislativa da parte dell'Europa che, con sempre più forza, faceva sentire il suo peso nella definizione delle politiche per lo sviluppo delle ferrovie nei vari contesti europei. Come riportato già nel primo capitolo di questo lavoro, e ricordato nel paragrafo precedente, la direttiva europea che definì il primo e più incisivo intervento comunitario per modificare e omologare i vari sistemi ferroviari presenti sul territorio europeo fu la numero 440 del 1991. Direttiva completata, poi, con le direttive 18 e 19 del 1991. Non ci si soffermerà ora sul contenuto delle direttive perché già esplicitato all'interno del Capitolo I; ciò che in questa sede

²⁵⁰ M. Rubio, *A contribución de RENFE a la economía española durante la segunda mitad del siglo XX. Una primera aproximación*, in *Transportes, Servicios y telecomunicaciones*, n. 8, Fondazione delle Ferrovie spagnole, 2005, p. 20

interessa sottolineare sono le modifiche che l'attuazione delle elencate disposizioni europee apportarono nel contesto spagnolo.

Per esaminare lo sviluppo della liberalizzazione in Spagna va, però, fatta una premessa: in questo Paese la liberalizzazione delle ferrovie è avvenuta in anni recenti intrecciandosi con il recepimento dei cosiddetti “Pacchetti ferroviari” emanati dall'Europa per creare una regolamentazione unica europea del settore in questione.

Per quanto attiene il recepimento della Direttiva n. 440 del 1991, questo processo in Spagna avvenne tramite la *ley sector ferroviario* risalente al 2003. Con l'articolo 42, comma 2, di questa disposizione veniva stabilito che il trasporto ferroviario di merci, da quel momento in avanti, sarebbe stato esercitato in un regime di libera concorrenza così come stabilito dalla direttiva europea²⁵¹. Attraverso questa legge, inoltre, RENFE venne divisa in Renfe - Operadora, società creata per la gestione del servizio di trasporto ferroviario, e Administrado de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), società deputata alla gestione delle infrastrutture come suggerito dal nome stesso. Questa seconda società veniva regolamentata dall'articolo 2, comma 1, della legge spagnola n. 39 del 2003.

Nella formulazione della normativa si tenne conto di una serie di atti amministrativi emanati in precedenza all'interno del Paese e che erano volti alla regolamentazione del settore. Tra questi, a condizionare in modo incisivo la stesura del testo della nuova legge fu, sicuramente, la relazione, risalente al 1993, stilata dall'allora *Tribunal de Defensa de la Competencia*²⁵², che riconosceva come le condizioni di monopolio, che per il settore ferroviario possono sembrare naturali, in realtà non erano funzionali all'esercizio del servizio. Il trasporto ferroviario, inteso come il servizio di trasporto merci e persone, avrebbe dovuto operare in condizioni di concorrenza per incentivare i diversi operatori a raggiungere standard economici e qualitativi sempre più elevati. La legge n. 39 andava, inoltre, a definire un calendario da seguire per l'apertura concreta del trasporto merci al mercato internazionale.

²⁵¹ Legge del 17 novembre 2003, n. 39, *del sector ferroviario/del settore ferroviario*, Boletín Oficial de Estado del 18/11/2003, n. 276

²⁵² La relazione si intitolava “Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios/ Rimedi politici che possano promuovere la libera concorrenza nei servizi e affrontare i danni causati dai monopoli”

Il motivo per il quale la Spagna ha proceduto alla liberalizzazione del trasporto merci e del trasporto passeggeri in due momenti distinti è da ritrovarsi nel fatto che nel 2003, anno di emanazione della legge sul settore ferroviario, l'Europa emanò il Primo Pacchetto Ferroviario – i pacchetti ferroviari saranno oggetto di specifico esame più avanti – che poneva particolare enfasi sulla liberalizzazione del trasporto merci attraverso la promozione dell'intermodalità e la creazione dell'Agenzia ferroviaria europea.

Il recepimento e l'applicazione delle disposizioni contenute all'interno della direttiva europea erano chiari già nella parte introduttiva della legge spagnola 39/2003. In questa prima sessione veniva, infatti, chiaramente riportato l'obiettivo di voler aprire «*a la competencia la prestación del servicio de transporte de mercancías por ferrocarril*»²⁵³.

In Spagna, però, già la legislazione nazionale applicata dai diversi governi negli anni precedenti andava nella direzione di apertura alla concorrenza per il trasporto ferroviario delle merci. A tal proposito risulta essenziale fare una breve disamina dei due interventi negli anni applicati che dimostrano la propensione del governo a introdurre il settore ferroviario in un mercato concorrenziale. Già nel 1997, con la legge numero 66 – *Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social*²⁵⁴ – in Spagna veniva prevista l'attuazione di una regolamentazione per il canone ferroviario da sostenere per l'esercizio del servizio, principio questo contenuto anche nella direttiva europea sulla liberalizzazione e che verrà, quindi, negli anni Duemila ripreso ed adattato alle diverse disposizioni europee, che intanto entrarono in vigore²⁵⁵.

Ancora, va ricordato il Decreto legge 2111 del 1998 regolante l'accesso alle infrastrutture ferroviarie. All'interno del testo del decreto veniva sottolineato come regolamentare l'accesso all'ingresso alla rete ferroviaria voleva dire iniziare ad aprire il settore ad una effettiva concorrenza, riconoscendo il bisogno di

²⁵³ Legge del 17 novembre 2003, n. 39, *del Sector Ferroviario*, Boletín Oficial de Estad, 18/11/2003, n. 276

²⁵⁴ Legge del 31 dicembre 1996, n. 66, *Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social*. Boletín Oficial del Estado, 31/12/1997

²⁵⁵ R. Castillo, M.I., *Regulación y régimen del sector ferroviario*, coordinador Ruiz Ojeda, A., Derecho de la regulación económica: Transportes, Iustel, Madrid, 2010, p. 440

«diseñar previamente mecanismos estables que permitiesen, en condiciones de igualdad, objetividad y transparencia, acceder al elemento físico, que sirve de sustento material para la realización de estas actividades»²⁵⁶.

Il Decreto, inoltre, ammetteva la possibilità dell'appalto amministrativo, competente di identificare una determinata impresa come operatore ferroviario e autorizzarla a prestare i propri servizi sul reticolato statale.

Nel 2003, poi, come abbiamo visto si intervenne in maniera definitiva per conformare le ferrovie spagnole agli standard europei attraverso il recepimento della normativa comunitaria. Nel 2007, pochi anni dopo la liberalizzazione del trasporto merci, si giunse anche alla regolamentazione della liberalizzazione del trasporto passeggeri. Questo processo è avvenuto grazie all'applicazione del secondo e del terzo pacchetto ferroviario europeo, che fissavano il termine massimo per la realizzazione della liberalizzazione del trasporto passeggeri al primo gennaio del 2010.

Il quadro istituzionale per la gestione delle ferrovie che, a seguito dei mutamenti avuti all'interno del settore, si è andato a delineare in Spagna non è però agevole e vede le diverse competenze suddivise tra tre diversi soggetti.

I poteri normativi relativi al trasporto ferroviario sono assegnati al Ministero dei trasporti, della mobilità e dell'agenda urbana che può emanare atti validi su tutto il territorio spagnolo ad eccezione delle Comunità Autonome. Al Ministero si affianca poi l'ente pubblico costituito dalla *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* al quale, come suggerisce il nome, sono affidati poteri di controllo e vigilanza sul corretto funzionamento del mercato del trasporto ferroviario. Nello specifico la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* deve: preoccuparsi di salvaguardare la pluralità dell'offerta nella fornitura dei servizi di trasporto, sia merci che passeggeri; assicurare che il servizio di trasporto sia erogato rispettando gli standard europei e assicurando il principio della trasparenza e parità di trattamento; assicurarsi che le trattative per l'affidamento dell'esercizio del servizio siano svolte secondo le modalità previste dalla legge; vigilare sulla fissazione dei canoni e delle tariffe. Il quadro istituzionale si completa, poi, con la ormai nota *Administrador de la Infraestructu*, ente dipendente dal Ministero dei trasporti.

²⁵⁶ *Ivi*, p. 441

8. L'incredibile decollo del sistema ferroviario spagnolo: l'Alta Velocità.

Dagli anni della liberalizzazione, ma ancora prima dall'entrata della Spagna nell'Unione europea, lo sviluppo ferroviario spagnolo, dopo molti anni, ha finalmente avuto un'inversione di tendenza. Alla fine degli anni Novanta le ferrovie e il trasporto su ferro iniziarono, finalmente, ad essere concepite dal governo come un elemento strategico per lo sviluppo economico, per collegare il territorio con i propri vicini e con il resto d'Europa. Questo fu il motivo per il quale molti furono in questi anni gli sforzi politici compiuti per recuperare il grave ritardo di sviluppo presente in questo settore e per rendere le infrastrutture di trasporto efficienti. Va detto anche che la Spagna aveva una buona situazione di partenza; la sua rete ferroviaria, nonostante le difficoltà, è stata fin dalle origini concepita per garantire il collegamento di tutte le parti del territorio, nessuna esclusa. Questo ha permesso al Paese di affrontare le sfide degli anni Duemila con un reticolato ferroviario ben delineato e distribuito.

Quello che, però, ha consentito alla Spagna di arrivare oggi ad essere considerata una delle principali potenze europee per l'efficienza del suo sistema ferroviario è sicuramente stata l'introduzione dell'Alta Velocità, unita alla sapienza con la quale sono stati investiti i fondi di coesione europea dedicati al settore. L'Alta Velocità in Spagna, a differenza di quanto accaduto negli altri Paesi europei, non fu concepita come una modalità per salvare e rilanciare le ferrovie ma, come sottolineato anche all'inizio del paragrafo, come tipologia di trasporto aggiuntiva che potesse apportare benefici al territorio e garantire collegamenti veloci tra le diverse zone.

In Spagna si iniziò a parlare di Alta Velocità nel 1988 ipotizzando una prima linea ispirata al modello francese, ma solo nel 1992 fu inaugurata la prima tratta che collegava Madrid a Siviglia. La scelta non venne, quindi, fatta su criteri di economicità – in quel caso si sarebbe optato per collegare prima Madrid con Barcellona, le due città più popolate – ma di possibili vantaggi territoriali che lo sviluppo di questa nuova tecnologia avrebbe potuto apportare²⁵⁷.

Per la costruzione di questo primo tratto ad Alta Velocità, visto gli anni in cui si realizzò, si seguirono le indicazioni che l'Europa stava dettando in vista della costruzione di uno spazio ferroviario unico europeo.

²⁵⁷ J. M Serrano, El ferrocarril de alta velocidad en España. Evolución y perspectivas frente al tercer milenio, revista de climatología, meteorología y paisaje, n. 5-6, 2000, pp. 125 - 154

La svolta decisiva per lo sviluppo della linea ad Alta Velocità spagnola arrivò negli anni Novanta con il susseguirsi di importanti interventi per la modernizzazione delle infrastrutture di trasporto ferroviario. Per cominciare, va ricordato il *Plan Director de Infraestructuras* 1993-2007, approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 marzo del 1994. Per l'attuazione delle misure dedicate alle ferrovie presenti nel piano venne, poi, approvato il *Plan de Infraestructuras Ferroviarias* 1995-2000.

Per la prima volta nella storia della Spagna venne formulato un Piano, quello regolatore delle infrastrutture, che si riferiva a tutte le tipologie di trasporto, ma per ognuna di esse specificava in modo dettagliato gli interventi da attuare.

Per quanto attiene al nostro settore di interesse, quello ferroviario, il piano prevedeva ben sette diversi programmi di sviluppo da attuare. Questi si concentravano sullo sviluppo dell'Alta Velocità, ritenuta essenziale per lo sviluppo competitivo del settore, sulla messa in atto di azioni per il rafforzamento delle strutture, il potenziamento del servizio offerto, il miglioramento della sicurezza e su interventi volti alla conservazione e manutenzione delle strade ferrate in esercizio. Complessivamente, il piano prevedeva un investimento pari a 3,22 miliardi da spendere tra il 1995 e il 2000.

L'attenzione maggiore fu data allo sviluppo e agli interventi destinati all'Alta Velocità che, al momento dell'approvazione del Piano, era già entrata in funzione per la tratta Madrid-Siviglia. Il governo spagnolo in questi anni iniziò a concepire l'Alta Velocità non come un'alternativa di trasporto, ma piuttosto come l'elemento su cui puntare per lo sviluppo di un nuovo trasporto ferroviario. Si iniziò, quindi, a diffondere l'idea che le infrastrutture preposte per l'Alta Velocità avrebbero rappresentato la rete nazionale spagnola sostituendo quella esistente.

All'interno del Piano, dunque, si prevedeva lo sviluppo dell'Alta Velocità inizialmente solo per la dorsale ferroviaria centrale che sarebbe poi stata unita alla tratta Madrid-Valencia, che intanto sarebbe stata dotata di infrastrutture per il passaggio dei treni ad Alta Velocità, e collegata infine con il Portogallo.

Il Piano, accanto agli interventi per l'Alta Velocità, prevedeva anche misure volte all'ammodernamento delle linee esistenti e al raddoppio e l'elettificazione dei binari. Al momento della conclusione dei lavori previsti da questo specifico Piano il governo era già pronto ad emanare un ulteriore programma di investimenti per coprire gli anni successivi al 2000. Venne così ideato ed attuato il Piano delle infrastrutture di trasporto

2000-2007; tuttavia, questo non può essere considerato della stessa rilevanza del suo predecessore, che invece riuscì, in cinque anni, ad innescare una forte corrente di sviluppo all'interno del settore ferroviario spagnolo. È, infatti, con il piano precedentemente descritto che l'assetto ferroviario spagnolo cambia volto e riesce a conquistare, nel tempo, una posizione di primato in Europa.

In realtà il piano 2000-2007 non risulta essere un programma operativo contenuto in un documento, questo fu semplicemente il nome che si iniziò a dare dall'arrivo di Álvarez Cascos al Ministero dei Lavori Pubblici all'insieme degli interventi che il governo aveva intenzione di attuare per il settore delle infrastrutture e dei trasporti. L'investimento complessivo in questi anni fu di 17,1 miliardi di euro, cui il 39,8% venne dedicato alle ferrovie. In realtà la somma prevista fu poi, nell'attuazione degli interventi, superata.

L'obiettivo del Piano era solo uno: quello di intervenire per il potenziamento e il completamento dell'Alta Velocità che avrebbe dovuto raggiungere una lunghezza di 7.131 km e collegare tutti i capoluoghi di provincia del territorio spagnolo. In questo modo si andò a sviluppare una rete che può essere definita "ad albero" e che collegava tutti i capoluoghi con Madrid.

Nel 2005, ancora, venne attuato un ulteriore Piano: Il Piano Strategico per le infrastrutture e i trasporti. Questa volta il nuovo programma fu il frutto di una promessa politica fatta da Rodríguez Zapatero durante la sua campagna elettorale, nella quale affermò che l'intervento strategico in questo settore avrebbe rappresentato per il governo una priorità. Gli obiettivi riguardavano l'intermodalità, la sicurezza, la qualità e l'efficienza, l'equilibrio territoriale e il finanziamento del sistema nel suo complesso.

L'insieme degli interventi previsti poteva essere definito come un disegno ambizioso che rispondeva alla volontà politica di sviluppo dell'intero Paese. Il risultato fu una rete ferroviaria di 10.000 km grazie ad un investimento in infrastrutture ferroviarie di oltre 103 milioni di euro.

La rete ad Alta Velocità spagnola ha delle particolari caratteristiche; essa, dato che il Paese aveva costruito il proprio sistema ferroviario con uno scartamento diverso dal resto dei Paesi europei, è costituita da un insieme di binari distinti da quelli della rete normale. Questa scelta, però, non è sempre convenuta in quanto spesso i binari dell'Alta Velocità sono stati costruiti parallelamente ai binari della rete normale e ciò ha

comportato, a seconda dei casi, uno scarso utilizzo di intere tratte ferroviarie non ad Alta Velocità. Inoltre, il sistema fu costruito con una chiara predisposizione al trasporto passeggeri senza pensare ai vantaggi che il trasporto merci ad Alta Velocità avrebbe apportato.

Si può concludere sostenendo che dal 1992 in avanti gli investimenti per il trasporto ferroviario in Spagna hanno privilegiato lo sviluppo della rete ad Alta Velocità, che è riuscita a divenire, nel complesso, una delle più grandi e funzionali di tutta l'Europa.

Con il tempo sono entrate in funzione le tratte Madrid-Barcellona-Perpignan, Cordoba-Málaga, Madrid-Galizia (Madrid-Valladolid e La Coruña-Orense), Filiale Saragozza-Huesca, Madrid-Levante, Ramo La Sagra-Toledo, Madrid-Puerta de Atocha, Ciudad Real, Puertollano, Cordoba e Siviglia-La Cartuja. Quest'ultima tratta fu chiusa un anno dopo l'apertura e sostituita con la linea Siviglia Santa-Justa²⁵⁸. Un'altra strada ferrata da segnalare è il collegamento tra Puerta de Atocha e Chamartín, che consente il collegamento dei corridoi Nord-Est con quelli del Sud.

Dagli anni Novanta ad oggi i governi hanno messo in pratica una serie di interventi volti allo sviluppo di un sistema ferroviario efficiente e ben distribuito sul territorio. La volontà politica di arrivare ad ottenere questo risultato ha permesso di attuare una sistematica pianificazione e programmazione degli interventi che, assieme alle politiche europee e alla possibilità di accedere ai diversi fondi europei di sviluppo, hanno dotato la Spagna del più competitivo sistema ferroviario europeo.

²⁵⁸ A. Bellet, C. y Gutiérrez, *Ciudad y ferrocarril en la España del siglo XXI. La integración de la alta velocidad ferroviaria en el medio urbano*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 2011, n. 55, pp. 251-279

CAPITOLO III: L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA FERROVIARIO FRANCESE NEL CONTESTO EUROPEO

Sommario

1. Dalla prima ferrovia francese al Novecento; 2. Dalla Prima Guerra Mondiale all'esigenza di nazionalizzazione ferroviaria; 3. La creazione dell'UIC; 4. Il lungo periodo delle riforme; 5. I problemi ferroviari degli anni 90 e le possibili soluzioni; 6. La liberalizzazione del settore ferroviario e il (mancato) recepimento delle normative comunitarie; 7. L'Alta Velocità nel sistema ferroviario francese.

1. Dalla prima ferrovia francese al Novecento

La storia dello sviluppo del sistema ferroviario francese, così come per gli altri Paesi esaminati, appare essere fortemente legata alla storia politica, economica e sociale dello Stato. Il 1823 fu l'anno in cui in Francia venne firmata la prima concessione ferroviaria. I primi binari sul territorio francese furono realizzati grazie all'impegno di Louis -Antoine Beaunier che, a seguito di numerosi viaggi in Inghilterra per studiare l'evoluzione ferroviaria di un Paese all'epoca all'avanguardia, propose la costruzione della tratta Saint-Etienne- Andrézieux²⁵⁹ (inaugurata nel 1827) per agevolare il trasporto del carbone²⁶⁰. La concessione per la realizzazione di questa linea arrivò tramite tre diverse ordinanze reali²⁶¹ riguardanti l'approvazione del tracciato ed il funzionamento delle infrastrutture di trasporto. Negli anni seguenti furono emanate altre concessioni per la costruzione di brevi tratte destinate al trasporto merci verso le vie navigabili.

L'iniziale regime delle concessioni in Francia prevedeva ampi poteri decisionali per le società che le ricevevano²⁶². Lo Stato non forniva alcuna garanzia o aiuto finanziario, ma interveniva solo attraverso il rilascio del permesso di esproprio dei territori sui quali le strade ferrate dovevano essere costruite. In quegli anni la creazione di un embrione di sistema ferroviario era, infatti, considerato esclusivamente un "affare

²⁵⁹ P. Sellari, *Uno sguardo alle ferrovie italiane nell'Ottocento postunitario*, in *Studi e Ricerche socio-territoriali*, Napoli, 2022 p. 100

²⁶⁰ F. Caron, *Histoire des chemins de fer en France*, Vol. 1 (1740-1883), Fayard, Parigi, 1997

²⁶¹ Si tratta dell'ordinanza del 26 febbraio 1823, quella del 30 giugno 1824 e quella del 21 luglio 1824

²⁶² Archivio SNCF, *Carte de la société de fer français*, position 13449

privato” di cui lo Stato non doveva occuparsi²⁶³. Qualsiasi privato che voleva costruire un tratto ferroviario, se aveva le disponibilità economiche per sostenere i costi di realizzazione e mantenimento dell’opera, poteva, quindi, farlo.

Non passò, però, molto tempo dalla costruzione della prima linea ferroviaria alla nascita dell’interesse per questo mezzo di trasporto da parte della classe politica francese. Questi, infatti, furono anni caratterizzati da intensi dibattiti parlamentari sulla costruzione delle linee ferrate. L’opinione si divideva tra chi sosteneva che lo Stato avrebbe dovuto occuparsi della gestione delle ferrovie in costruzione, tra i quali figurava il deputato Lamartine²⁶⁴, e chi, invece, sosteneva che la questione delle strade ferrate doveva rimanere di competenza esclusiva dei privati. Si arrivò così all’emanazione, nel 1833, di un insieme di leggi riguardanti una prima politica ferroviaria francese²⁶⁵. Nello specifico furono approvate tre diverse disposizioni (marzo, aprile e luglio) grazie alle quali iniziò a delinearsi timidamente l’idea secondo la quale le ferrovie dovessero essere concepite come un servizio pubblico garantito. In realtà già nel preambolo dell’ordinanza reale con la quale veniva conferita l’autorizzazione per la costruzione della linea Saint – Etienne, la nuova strada ferrata veniva definita come un’opera di pubblica utilità. In questo caso, però, l’espressione usata era finalizzata solo a giustificare l’ordine di esproprio dei terreni necessari per la sua realizzazione. Dal 1833 in avanti, inoltre, le concessioni non furono più attribuite in modo “perpetuo” ma, uniformandosi agli altri Paesi europei che adottavano lo stesso strumento, iniziarono ad avere una durata limitata per un massimo di 99 anni. In questo modo, però, si venne a creare un sistema che può essere definito misto, in cui diverse imprese avevano concessioni di durata differente²⁶⁶. Questo assetto riuscì a reggere fino al 1859, anno nel quale il governo scelse di uniformare la durata di tutte le concessioni che da quel momento doveva corrispondere a 99 anni.

²⁶³ R. Guibert, *Service public et productivité: étude des relations réciproques des notions de service public et de productivité, avec application au problème des transports*, SEDES, Parigi, 1956, p. 105

²⁶⁴ Alphonse de Lamartine fu un politico francese facente parte, in questo momento storico, del partito liberale.

²⁶⁵ R. Guibert, *op. cit.*, p. 105

²⁶⁶ G. Ribeill, *La révolution ferroviaire. La formation des compagnies des chemins de fer en France (1823-1870)*, Belin, Parigi, 1993, pp. 33-34

Lo Stato francese in questi anni inizia ad immaginare come le ferrovie potessero svilupparsi sul territorio auspicando la creazione di un sistema efficiente capace di collegare tutte le zone della Francia. Nel 1838 il segretario ai lavori pubblici, Alexis Legrand, propose un disegno di legge per la costruzione di quattro grandi linee ferroviarie le cui spese avrebbero dovuto essere a carico dello Stato. La proposta fu respinta dalla Camera dei deputati per la forte opposizione degli interessi privati, contrari alla nascita di un nuovo mezzo di trasporto che avrebbe potuto rappresentare un diretto concorrente di strade e porti²⁶⁷. Diversi furono i dibattiti che si concentrarono attorno a questi temi che, però, fino alla fine degli anni Trenta dell'Ottocento non portarono alla programmazione di grandi linee ferroviarie, anche se piccoli collegamenti furono comunque costituiti. Ricordiamo, ad esempio, la tratta Mulhouse-Thann del 1837. Di particolare valore fu poi la realizzazione della Parigi-Saint-Germain-en-Laye realizzata nel 1835 e considerata la prima vera ferrovia francese dedicata al trasporto passeggeri. Da questo momento il sistema ferroviario si sarebbe sviluppato attraverso la costruzione di binari che partivano da Parigi e collegavano i diversi territori.

Nel 1839 fu, poi, fatto un successivo passo in avanti: per la realizzazione della linea Parigi-Orléans lo Stato concesse una garanzia degli interessi sul capitale²⁶⁸. Ancora, durante il 1840 un ulteriore aiuto finanziario venne concesso da parte del governo alla compagnia de Paris-Orléans. Nel 1842 fu, poi, emanata la legge nota come la Carta delle Ferrovie francesi che mirava a regolamentare in modo dettagliato i rapporti tra Stato e compagnie private, definendo i compiti che i due attori dovevano avere nella costruzione delle strade ferrate²⁶⁹. Questo documento stabilì l'assetto organizzativo delle ferrovie francesi fino alla creazione della *Société Nationale des Chemins de fer Français*.

Il primo ostacolo al vero sviluppo ferroviario in Francia fu rappresentato dall'eccessivo numero di compagnie operanti all'interno del settore ferroviario. La grande frammentazione comportava problemi di comunicazione e coordinamento, per cui lo Stato decise di intervenire attraverso l'avanzamento di una richiesta di fusione alle società

²⁶⁷ Léon, *La conquête de l'espace national*, in *Histoire économique et sociale de la France*, Vol. 3, 1789-1880, Centro universitario di ricerche amministrative e politiche (PUF), Parigi, 1993, p. 258

²⁶⁸ M. Merge, *Les chemins de fer français des origines à nos jours: evolution du cadre juridique et institutionnel*, Docutren, 1998, p. 2

²⁶⁹ Ribeill, *op. cit.*, p. 31

private. Una diminuzione degli attori avrebbe permesso la creazione di un assetto più definito e facile da gestire. A seguito di questo provvedimento le compagnie che in questi anni caratterizzarono il mercato ferroviario francese furono: la Società da Parigi à Orléans, la Società del Nord, la Società Midi, la Società dell'Est, la Società dell'Ovest e la Società delle ferrovie da Parigi a Lione. Così dal 1857 la situazione ferroviaria in Francia iniziò a migliorare.

Questi anni furono, però, caratterizzati da forti scontri tra le Compagnie private e lo Stato per la gestione del sistema. Queste tensioni portarono nel 1879 a nominare una Commissione di inchiesta per definire le necessarie riforme da attuare in favore del sistema ferroviario del Paese. I lavori riguardarono in modo particolare la fissazione delle tariffe che non veniva più lasciata alla libertà dei privati. Fino al 1880 vennero costituiti più di 2.000km di strade ferrate, ma la grande depressione attraversata durante gli anni Ottanta dell'Ottocento portò ad un peggioramento della situazione finanziaria delle imprese ferroviarie che gestivano le diverse reti. Queste condizioni determinarono un ulteriore aggravarsi dei rapporti tra l'amministrazione statale e le società private.

Una novità per le ferrovie francesi arrivò nel 1908 con l'emanazione di una legge che prevedeva la fusione di reti di Stato con le reti che si trovavano nella parte Ovest del territorio, questo determinò la creazione, per la prima volta, di una vera e propria rete unica con una sola gestione.²⁷⁰

Gli anni del Novecento furono, poi, interessati dai terribili eventi della Prima Guerra mondiale. È in questa occasione che lo Stato francese decise di imporre il proprio controllo sulle ferrovie.

2. Dalla Prima Guerra Mondiale all'esigenza di nazionalizzazione ferroviaria

Allo scoppio del primo conflitto mondiale il sistema di trasporto ferroviario venne posto alle dipendenze del Ministero della Guerra al quale vennero attribuiti pieni poteri per la gestione dell'intera linea ferroviaria francese²⁷¹.

²⁷⁰ Michèle Merge, *op. cit.*, p. 5

²⁷¹ F. Caron, *Histoire de l'exploitation d'un grand réseau. La Compagnie du chemin de fer du Nord, 1846-1937*, Mouton, Parigi., 1973, p. 108

Durante il periodo bellico il Ministero per la Guerra nella gestione del sistema ferroviario non pensò di applicare politiche orientate all'economicità e al risultato economico, bensì si cercò, per quanto possibile, di sostenere lo Stato sfruttando tutte le risorse a disposizione. Questa strategia, però portò al determinarsi di una situazione post-conflitto davvero complicata. Oltre al grave danno materiale che le strade ferrate francesi avevano subito, la maggior parte delle linee ferroviarie e dei convogli riportarono danni difficilmente riparabili. Durante la guerra, inoltre, i costi di gestione aumentarono esponenzialmente fino a raggiungere livelli di crescita pari al 97,6%. In questi anni il deficit complessivo del sistema ferroviario ammontò a 2,5 milioni di franchi²⁷². La difficile situazione economica comportò l'impossibilità da parte delle società private di far fronte agli interventi necessari per la ricostruzione ferroviaria. Si sentì, dunque, anche in Francia, l'esigenza per questo settore dell'intervento statale.

Si iniziò, così, a ripensare all'assetto gestionale che fino a quel momento aveva caratterizzato il sistema ferroviario. Particolarmente sentita era l'esigenza di costituire un organismo unico che fosse capace di coordinare le politiche di tutte le diverse società. Dal 1920 venne, così, stabilito che le compagnie ferroviarie avrebbero dovuto essere sottoposte al controllo di un'organizzazione comune creata per coordinare le diverse modalità di gestione e orientarle verso il perseguimento dell'interesse generale dello Stato²⁷³. Altro aspetto da considerare erano le condizioni di lavoro alle quali il personale ferroviario era stato sottoposto durante il conflitto. Condizioni di affaticamento estremo che determinarono, una volta ritornata la pace, un cospicuo aumento di scioperi sostenuti dai sindacati.

Dal 1920 al 1940 la situazione economica e gestionale delle reti ferroviarie continuò a peggiorare e solo le società gestenti le linee dell'Est e dell'Alsazia-Lorena riuscirono ad ottenere degli utili di gestione²⁷⁴. Nonostante le cattive condizioni in cui si trovavano le aziende ferroviarie, la classe politica francese continuava a sollecitare, con

²⁷² *Ibidem*

²⁷³ Convenzione del 17 maggio 1920, *Autorité ferroviaire supérieure*, Vol. V, pp. 145-151

²⁷⁴ Archivio Renfe, *Documentos sobre los cambios introducidos en el régimen ferroviario de distintos países europeos durante y después de la Primera Guerra Mundial*, febbraio 1921, pp. 8-18. Secondo Caron, invece dal 1914 al 1920 il deficit totale di tutte le imprese ferroviarie aveva raggiunto i 5 miliardi. Inoltre, evidenzia come le compagnie Norte e PLM fossero in bancarotta.

sempre più forza, la realizzazione di nuove opere per l'espansione del sistema ferroviario. Durante una riunione della Commissione finanziaria del Senato si osservò proprio come la crisi economica delle singole società ferroviarie stava diventando di dimensioni troppo grandi e presto sarebbe stata difficile da gestire. Yves Le Trocquer in quell'occasione dichiarò che “era necessario o salvare le reti o dare loro i mezzi per vivere”. Le società furono comunque lasciate quasi completamente da sole nella gestione della difficile situazione e l'unico intervento di aiuto realizzato riguardò un aumento delle tariffe che sarebbe entrato in vigore dal 10 marzo del 1924. L'innalzamento del prezzo dei biglietti non portò, però, ad ottenere maggiori ricavi ma, anzi, ebbe come risultato una netta diminuzione del traffico passeggeri. Ad opporsi a questa linea di azione furono, in questi anni, i socialisti mossi dalla convinzione che il necessario intervento dello Stato doveva andare a favore delle imprese ferroviarie sulle quali non poteva gravare tutto il peso economico della gestione ferroviaria, soprattutto in momenti di crisi²⁷⁵.

L'avvento degli anni Trenta non portò ad un miglioramento della situazione, così anche il vicesegretario della *Banque de France*, Fournier, decise nel maggio del 1930 di studiare le cause del deficit delle imprese ferroviarie per proporre rimedi. Secondo Fournier l'errore che si era compiuto era stato quello di procedere con un aumento delle tariffe ferroviarie invece di intervenire sul possibile sgravio fiscale. Il rapporto ebbe, però, scarsi effetti sul governo di Laval.

Dal 1931, poi, le diverse società private iniziarono a lamentarsi per la gestione delle convenzioni da parte dello Stato che, secondo le compagnie, non rispettava adeguatamente i suoi obblighi. Va ricordato, a tal proposito, come in Francia l'impostazione di un regime basato sulle convenzioni non significò mai una perdita di potere sul sistema ferroviario da parte dello Stato che ha sempre mantenuto ed esercitato funzioni di controllo, soprattutto attraverso il Ministero delle Finanze e dei Lavori Pubblici. Le società private, però, in continua e crescente difficoltà proseguivano con l'avanzamento di richieste che miravano ad ottenere maggiore intervento economico dello Stato. Nel 1931 Jules Moch, allora membro della Commissione Lavori Pubblici della Camera dei Deputati, formulò un progetto per risolvere la situazione ferroviaria. Il piano di Moch, che prevedeva il sequestro delle strade ferrate per la costruzione di

²⁷⁵ Caron, *op. cit.*, pp. 443-444

un'unica linea nazionale, era però considerato troppo rischioso per il difficile momento storico. Il deficit ferroviario intanto continuava a crescere, così nel 1932 le aziende private formularono un rapporto che riassumeva quanto, secondo loro, sarebbe stato necessario fare per ripristinare un corretto esercizio ferroviario. Questa azione portò, l'8 luglio 1933, all'emanazione di una legge di pianificazione ferroviaria nella quale era prevista la riorganizzazione delle attività di trasporto e un ulteriore aumento del controllo statale. Nonostante i vari problemi, gli anni Trenta del Novecento furono definiti come “di effervescenza di idee sul ruolo che doveva essere attribuito allo Stato nella società e nell'economia”²⁷⁶.

Nel gennaio del 1933 ottenne la carica di Ministro dei Lavori Pubblici Joseph Paganon che presentò un suo progetto per risolvere la situazione di stallo in cui si trovavano le ferrovie francesi. Il progetto presentato, che prevedeva la possibilità di iniziare a commercializzare la gestione delle reti ferroviarie e rafforzare il potere di controllo esercitato dallo Stato²⁷⁷, fu approvato e divenne legge nel luglio dello stesso anno.

Tra le varie misure configurava quella sulle fissazioni delle tariffe. Dal 1933, infatti, venne stabilita un *range*, comprendente una cifra massima ed una minima, entro il quale le tariffe potevano variare. A questa iniziativa seguirà nel 1936 quella sull'istituzione di tariffe “preferenziali” applicabili su alcune tipologie di viaggio e che dovevano servire per fronteggiare la concorrenza. Vennero previsti prezzi fissi per merci come lo zucchero, il legno, i mattoni, ecc. Le varie misure adottate, tuttavia, non servirono a ristabilire un equilibrio nel campo ferroviario; il disavanzo economico continuava ad essere incredibilmente alto ammontando, nel 1933, a 3.861,4 milioni di franchi.

Nella primavera del 1934 le aziende presentarono un nuovo programma di misure per ridurre i costi, basato su di una diminuzione degli stipendi e un ripensamento del

²⁷⁶ N. Neiertz, *La révision du régime de 1921 (1930-1934)*, in *Revue d'Histoire des chemins de fer hors série* (1996): *Le statut des chemins de fer français et leurs rapports avec l'état 1908-1982*, n. 4, Parigi, 1996, p. 70

²⁷⁷ Neiertz, *op. cit.*, pp. 78-79. Su quanto accaduto in questi anni precedenti la Legge del 1933 e sul suo significato si veda anche: Caron, *op. cit.*, pp. 529-542. Il testo del progetto presentato da Paganon al Senato e le sue modifiche fino alla legge dell'8 luglio con le sue disposizioni complementari sono contenute in *Junta Superior de Ferrocarriles*, Vol. V, 1940, pp. 185-201

regime pensionistico. Nonostante l'approvazione del piano da parte del governo la situazione stentò a migliorare e nel 1935 il disavanzo delle imprese arrivò a toccare i 15 miliardi di franchi²⁷⁸. Appariva così necessario avviare un serio ripensamento sulla gestione di questo settore, nello specifico si doveva trovare una soluzione che mettesse d'accordo lo Stato e le imprese private. Iniziò a farsi sempre più presente in sede istituzionale l'idea di attuare una vera nazionalizzazione del settore.

In Francia non era la prima volta che all'interno delle istituzioni politiche veniva avanzata la proposta di nazionalizzare le ferrovie. Già nel 1848 l'allora Ministro delle finanze Duclerc in un suo discorso all'Assemblea nazionale proponeva di nazionalizzare il settore, idea che fu immediatamente respinta soprattutto a causa delle pressioni provenienti dalle diverse aziende concessionarie.

Nel 1937, invece, l'idea di nazionalizzazione, soprattutto con il Fronte popolare al potere, non sembrò più tanto utopistica e portò alla nascita della *Société Nationale des Chemins de fer* (SNCF)²⁷⁹. Nella definizione economica e legislativa della nuova istituzione non si optò per la scelta di un regime che la inquadrasse come ente amministrativo dipendente dal Ministero delle Poste e delle Comunicazioni, ma si preferì creare la SNCF come una società partecipata per il 51% dallo Stato e per il 49% dalle grandi imprese. La nazionalizzazione, quindi, fu vista come un intervento necessario per risanare un settore cruciale, come quello delle ferrovie, per l'economia e la crescita territoriale.

3. La creazione dell'UIC

Dalla fine della Prima guerra mondiale, quando l'importanza delle ferrovie per lo sviluppo economico, il funzionamento del mercato e la crescita territoriale era ormai ben noto, iniziò a circolare l'idea di poter far nascere un'organizzazione internazionale capace di riunire tutte le imprese ferroviarie dei Paesi che ne facevano parte.

Subito dopo il conflitto, in tutti i paesi europei, si sentiva il bisogno di azioni volte a ripristinare livelli di traffico ferroviario pari a quelli pre-guerra. Questa esigenza portò nel 1922 alla nascita dell'*Union Internationale de Chemins de Fer* (UIC), la quale doveva

²⁷⁸ Neiertz, *op. cit.*, pp. 69-70

²⁷⁹ Archivio SNCF, *Société Nationale des chemins de fer, 1939-1945*, Dossier 10251

perseguire l'obiettivo di procedere allo sviluppo di una regolamentazione che fosse in grado di regolare e migliorare le condizioni del traffico ferroviario.

L'UIC nasceva come un ente internazionale con carattere fortemente tecnico e doveva essere composto dalle varie amministrazioni ferroviarie. Per assicurare la libertà di azione dell'organizzazione, all'interno dell'atto istitutivo veniva stabilito che i governi o gli enti statali dedicati all'organizzazione e gestione dei trasporti non vi potevano partecipare. Il lavoro dell'UIC, soprattutto nella sua prima fase di operatività fu tutt'altro che semplice in quanto bisognava gestire una situazione di crisi globale.

L'associazione divenne operativa nel 1922 a seguito di una conferenza con tutte le principali amministrazioni ferroviarie convocata dal Comitato direttivo delle reti ferroviarie francesi. Alla conferenza parteciparono: Germania, Gran Bretagna, Austria, Belgio, Bulgaria, Cecoslovacchia, Danimarca, Spagna, Estonia, Francia, Grecia, Olanda, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, territori della Saar, Serbia, Svezia e Svizzera. Inoltre, per motivi prettamente strategici, furono invitate anche Cina e Giappone.

Per prendere parte ai lavori dell'associazione le diverse amministrazioni ferroviarie dovevano dimostrare di gestire almeno 1000 km di linea, che doveva trovarsi in Europa o essere direttamente collegata con linee dei Paesi europei. La gestione dell'UIC veniva, poi, affidata a un Comitato di Gestione composto da dodici amministrazioni aderenti, mentre le funzioni esecutive erano attribuite alla Presidenza e al Segretariato Generale. L'organizzazione interna dell'associazione prevedeva, inoltre, la composizione di cinque Commissioni tecniche operanti nel settore del traffico passeggeri, traffico merci, conti comuni e operazioni di tecnica. Le decisioni formulate dalle diverse Commissioni hanno sempre avuto valore di raccomandazione.

L'UIC, fin dalla sua nascita, ha sempre svolto un ruolo fondamentale e strategico nella definizione e nello sviluppo di nuovi sistemi di trasporto ferroviario attraverso gli studi portati avanti e le raccomandazioni prodotte.

4. Il lungo periodo delle riforme

Nel 1946, dalla forte necessità di procedere con la progressiva elettrificazione delle reti ferroviarie, con il rinnovo del materiale rotabile e con la rivalutazione della rete ferroviaria francese, nacque il cosiddetto programma di ricostruzione tecnica. Un piano

che doveva avere la durata di nove anni e che consentì interventi di ammodernamento su numerose linee facendo registrare un aumento notevole dei km di strade ferrate elettrificate. Si passò, infatti, da 3.660 km a 8.583 km. Nello specifico in questi anni furono elettrificate le tratte Parigi-Lione, Lione-Saint-Etienne, Digione-Dôle, Mâcon-Lione-Annemasse, Lione-Nîmes e Marsiglia.

Lo sviluppo dei nuovi sistemi di funzionamento delle reti ferrate, basati sull'energia elettrica, in questi anni ebbe un'accelerata notevole fino a subire una grave battuta di arresto per mancanza di fondi alla fine degli anni Sessanta, per poi riprendere in seguito alla grave crisi petrolifera degli anni Settanta. Anni, questi, durate i quali l'aumento esponenziale del costo del carburante portò ad un ripensamento ed interesse per lo sviluppo di carburanti alternativi.

Le novità tecnologiche in questi anni introdotte, inoltre, permisero un forte aumento della velocità raggiunta dai convogli durante la marcia, aumento che permise al sistema ferroviario francese di essere considerato il più veloce d'Europa. La vera novità fu, infatti, rappresentata nel 1966 dall'introduzione del Train à Grande Vitesse (TGV) che, come chiarisce il nome, permise spostamenti ad una velocità sempre maggiore. Per la circolazione di queste tipologie di treno furono, poi, necessari interventi su tutto il reticolato ferroviario e solo nel 1980 entrò in funzione la linea che consentiva il transito dei treni ad alta velocità da Parigi a Lione la cui costruzione era iniziata nel 1975.

Dagli anni dopo la Guerra in avanti, però, la situazione economica della *Société Nationale des Chemins de fer Français* sembrò progressivamente peggiorare, questo fu dovuto da un lato ai grandi investimenti fatti e dall'altro ai prezzi bassi dei biglietti. Il governo ritenne, dunque, opportuno intervenire per porre rimedio alla situazione attraverso una più stringente regolamentazione delle tariffe, le quali da questo momento per essere attuate avrebbero dovuto essere sottoposte all'approvazione del Ministero competente. In questo senso si mosse anche l'intervento del 1962, il quale prevedeva che i prezzi dei biglietti dovevano essere modulati in base alle variazioni locali del prezzo di costo del trasporto²⁸⁰. Queste novità, però, vennero applicate solo ad una parte del traffico merci.

²⁸⁰ M. Merger, *op. cit.*, p.8

Nel 1969 fu, poi, attuato il Programma di adeguamento pluriennale 1969-1973. Al suo interno si ritrovavano chiare indicazioni sugli interventi che l'azienda ferroviaria avrebbe dovuto attuare per innescare una crescita di profitto e produttività, crescita che doveva essere pari, almeno, al 4,25% annuo. Inoltre, il documento prevedeva una riduzione progressiva delle sovvenzioni che lo Stato rilasciava a favore della società. Secondo il Ministro dei trasporti del tempo, Raymond Mandon, l'attuazione di questo nuovo programma era necessario per consentire alla SNCF di operare sul mercato ferroviario svolgendo, in una dimensione di concorrenza, solo le attività che per la società avrebbero potuto essere redditizie²⁸¹.

Le gravi condizioni economiche a cui la società dovette far fronte spinsero, dal 1966 in avanti, la SNCF a ricorrere più volte al mercato finanziario e richiedere ingenti prestiti. Dai dati a disposizione si evince che nel 1968 la SNCF aveva già un debito di 460 milioni di franchi che nel 1970 crebbe fino ad arrivare a toccare il miliardo di franchi. La società, in questo modo, accumulò degli interessi da versare pari a 8,6 miliardi di franchi²⁸².

In questa situazione sembrò impossibile non intervenire e all'inizio degli anni Settanta il governo propose modifiche inerenti al rapporto giuridico, definito nel 1937, che intercorrevano tra la società e lo Stato. Questa scelta doveva servire per garantire maggiore autonomia tariffaria e gestionale alla SNCF e assicurarle il raggiungimento del pareggio di bilancio entro il 1974²⁸³.

Nell'arco di undici anni, dal 1971 al 1982, lo Stato e la Società ferroviaria sottoscrissero ben tre contratti di programma nel tentativo di riequilibrare le condizioni economiche e finanziarie della SNCF, tentativo reso particolarmente difficile dall'aumento della concorrenza proveniente dal settore del trasporto su strada. In questi anni l'utilizzo delle ferrovie iniziò, quindi, a diminuire facendo registrare un calo notevole sia per il trasporto merci che per quello passeggeri. Tra il 1966 e 1973 il reticolato

²⁸¹ C. Monbrun-Gutierrez, *Service public ferroviaire et rentabilité: La réforme de 1969*, in *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Vol. 1, Centro universitario di ricerche amministrative e politiche (PUF), 1978, p. 220

²⁸² C. Monbrun-Gutierrez, *op. cit.*, p. 225

²⁸³ Lettera del Ministro dei Trasporti al Presidente del Consiglio di Amministrazione della Société nationale des chemins de fer français risalente al 16 luglio 1969

ferroviario francese perse ben 3.000 km di binari, chiusi al traffico merci a causa del loro scarso utilizzo.

Nel 1982 venne, poi, approvata la *Loi d'orientation des transports intérieurs*²⁸⁴ (LOTI) con la quale il governo si impegnavano a garantire adeguate condizioni di accesso, prezzo e qualità del servizio, nella speranza di innescare una nuova attenzione e propensione per l'utilizzo del treno da parte della popolazione.

5. I problemi ferroviari degli anni 90 e le possibili soluzioni

Gli anni Novanta del Novecento rappresentarono per il sistema ferroviario francese anni di grave crisi economica²⁸⁵. Strettamente collegato ai problemi finanziari della società ferroviaria francese appariva essere il grave calo, avvertito in quegli anni, della quantità di traffico merci/passeggeri. La diminuzione della vendita dei biglietti ferroviari non consentì alla società francese di accumulare ricavi per poter arrivare ad avere un utile di esercizio. I problemi finanziari erano iniziati quando, negli anni Ottanta, gli organi di gestione della SNCF avevano deciso di investire grandi somme di denaro per la costruzione di opere infrastrutturali in grado di introdurre un nuovo modo di viaggiare, capace di collegare l'intero territorio e permettere spostamenti più sicuri e veloci. Si trattava dell'Alta velocità. Ai costi di costruzione si andarono, poi, ad aggiungere quelli per la manutenzione delle nuove strutture, costi molto alti e non previsti al momento dell'avvio dei lavori. Inoltre, gli oneri per la realizzazione dell'Alta Velocità furono quasi totalmente a carico della SNCF, il contributo statale ammontò solo a 50 milioni di franchi²⁸⁶.

Concentrare tutte le risorse nella costruzione di questa nuova tipologia di trasporto ferroviario, infine, determinò un blocco degli interventi di manutenzione destinati alla linea cosiddetta "classica" (quella costituita dai binari capaci di sostenere il transito di treni che non viaggiavano ad alta velocità), innescando una condizione di declino e inefficienza del servizio di trasporto ferroviario. Appariva nuovamente necessaria una riforma capace di ridare vita al sistema ferroviario. Fu così creata una Commissione di

²⁸⁴ Legge del 30 dicembre 1982, n. 82-1153, *d'orientation des transports intérieurs*

²⁸⁵ A. Passalacqua, *La réforme ferroviaire française de 1997: une histoire à rebondissements pour un scénario original*, Revue d'histoire des chemins, Éditeur Rails & histoire de fer 45/2014, p. 86

²⁸⁶ *Ibidem*

studio, presieduta dall'ingegnere Claude Martinand²⁸⁷ e composta da cinque membri, per studiare i problemi che attanagliavano le ferrovie ed elaborare possibili soluzioni. La Commissione riuscì a produrre il testo finale del proprio lavoro già nel febbraio del 1996²⁸⁸. La proposta suggeriva una riorganizzazione della gestione delle ferrovie che doveva riguardare anche gli aspetti economici. Si voleva, attraverso questa misura, arrivare ad ottenere una risoluzione completa del problema ferroviario francese. Nello specifico la proposta prevedeva la suddivisione tra il servizio ferroviario pubblico e quello offerto dalla SNCF, anche se questa scelta avrebbe portato la stessa a perdere il suo ruolo di organizzatore unico del servizio offerto sull'intero territorio del Paese. La volontà era, inoltre, quella di dare un assetto regionale al trasporto ferroviario. Questa idea venne promossa da una serie di incentivi finanziari che lo Stato si impegnava a conferire a tutte quelle regioni che mostravano la volontà di farsi carico del trasporto locale.

La prima bozza di legge fu presentata con Bernard Pons come Ministro dei Trasporti e ottenne grande sostegno dai deputati della destra. L'opposizione, invece, arrivò da parte dei socialisti e dai comunisti che mostravano timori sugli eventuali interessi statali esercitati sulle ferrovie. La paura che in quegli anni era maggiormente sentita riguardava la possibilità di privatizzare la SNCF. Nonostante le forti opposizioni Olivier Grunberg e Frédéric Baverez insieme a Hubert du Mesnil, direttore dei trasporti terrestri, e David Azéma, consigliere di Louis Gallois, lavorarono per giungere all'approvazione ed emanazione della legge. Nello stesso periodo venne, poi, approvato un "patto di modernizzazione" con il quale l'azienda ferroviaria si impegnava a riequilibrare la sua situazione entro gli anni Duemila, ridurre i costi delle infrastrutture ed aumentare i pedaggi.

La storia della Società ferroviaria francese e, quindi, dello sviluppo dell'intero sistema ferroviario fu caratterizzato, alla fine del Novecento, anche dalla presentazione del rapporto Rouvillois²⁸⁹, con il quale si manifestavano grandi titubanze sull'utilizzo che

²⁸⁷ Direttore degli affari economici al ministero dei Trasporti ed ex direttore di gabinetto del comunista Charles Fiterman

²⁸⁸ C. Martinand, *Débat national sur l'avenir du transport ferroviaire: rapport introductif*, Rapport au ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, 1996, p. 22

²⁸⁹ Relazione sulle prospettive di creazione di nuove linee ferroviarie a grande velocità, relazione al Ministro delle Infrastrutture, dell'edilizia abitativa, dei trasporti e del turismo, 1996

in quegli anni si faceva della TGV. La volontà generale, però, era volta all'accelerazione del processo di creazione della Rete Ferroviaria Nazionale francese (RFN) e il 13 febbraio 1997²⁹⁰ fu emanata, finalmente, la legge che istituiva l'RFF lasciando allo Stato il compito di andare a definire e gestire la rete²⁹¹.

In questi anni, però, tra la popolazione cresceva il malcontento e un generale clima di sfiducia nei confronti di eventuali progetti di modifica delle reti ferroviarie.

6. La liberalizzazione del settore ferroviario e il (mancato) recepimento delle normative comunitarie

Negli anni Novanta la novità principale che riguardò la gestione delle infrastrutture ferroviarie fu, così come quasi in tutti i contesti europei, l'applicazione della Direttiva della Commissione europea n. 440 del 1991 inerente alla liberalizzazione del settore ferroviario.

In Francia questa Direttiva europea venne recepita attraverso l'approvazione del Decreto n. 95-666 del 9 maggio 1995²⁹² e permise la nascita di *Réseau Ferré de France* (RFF) responsabile della gestione delle infrastrutture di trasporto ferroviario.

Dal 1991 in avanti per disciplinare la liberalizzazione e la conseguente apertura alla concorrenza del mercato ferroviario, le istituzioni europee si videro impegnate nella produzione di varie direttive volte all'omologazione della gestione dei sistemi ferroviari dei diversi contesti europei per velocizzare il processo di creazione di una rete ferroviaria sovranazionale.

La Francia per rispondere alle nuove richieste provenienti dall'Europa e garantire l'effettiva apertura alla concorrenza del mercato ferroviario merci, nel 2003 intervenne con la creazione della *Mission de Contrôle des Activités Ferroviaires* (MCAF). Questo era un organo che aveva il compito di esprimere pareri e/o raccomandazioni al Ministro

²⁹⁰ Legge del 13 febbraio 1997, *Réseau ferré de France* "in vista del rinnovamento del trasporto ferroviario", n. 97-135

²⁹¹ La *Réseau ferré de France* (RFF) era un'azienda pubblica a carattere industriale e commerciale ideata per la gestione della rete ferroviaria nel 1997.

²⁹² Decreto del 9 maggio 1995, n. 95-666, *portant transposition de la directive 91-440 du Conseil des Communautés européennes du 29 juillet 1991 sur le développement de chemins de fer communautaires et relatif à la gestion et l'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national*

dei Trasporti sull'attività ferroviaria ed era composto da sei membri divisi tra rappresentanti del Consiglio di Stato, rappresentanti della Corte dei conti e rappresentanti del Consiglio Generale dei Ponti e delle Strade. Le tre istituzioni nazionali dovevano designare due soggetti, uno dei quali doveva rappresentare un supplente, che sarebbero andati ad operare all'interno della MCAF senza ricevere, però, alcun tipo di retribuzione.

La MCAF non godeva di risorse finanziarie proprie e per l'espletamento dei suoi compiti doveva essere assistita da un agente permanente, che in questo caso ricopriva il ruolo di segretario generale, del Ministero dei Trasporti. Il nuovo organo nasceva, quindi, come una sorta di dipartimento del Ministero. È proprio dalla definizione della composizione della MCAF che deriveranno i problemi di quest'organo che risultava essere, come appare chiaro, strettamente dipendente e condizionato dalla sfera politica nell'assolvimento dei suoi compiti. Il rapporto della Commissione Affari Economici del Senato²⁹³ del 2009, infatti, sottolineava come la stretta relazione tra quest'ente ed il Ministero dei trasporti condizionava la MCAF nella scelta dei temi da trattare e nella formazione e pubblicazione delle raccomandazioni.

La MCAF era, inoltre, destinataria di reclami inerenti al funzionamento della rete ferroviaria francese che potevano arrivare dalle compagnie ferroviari. Il rapporto sul funzionamento della MCAF del 2007 sottolineava, però, come la stretta relazione che intercorreva tra la stessa e la politica induceva spesso le compagnie ferroviarie a non presentare reclami nel timore che potessero sorgere problemi nei loro rapporti con la SNCF che, ricordiamo, era gestita dallo Stato. Si iniziò, quindi, a sentire l'esigenza di una vera e propria autorità di regolamentazione del settore ferroviario che non fosse così legata al potere politico.

Intanto, nel 2008 la Commissione europea nel tentativo di comprendere quali Stati avessero correttamente applicato le diverse regolamentazioni prodotte in tema di trasporto ferroviario, segnalava come l'autorità di regolamentazione (organo che secondo le normative comunitarie doveva essere creata da ogni Stato per la risoluzione delle controversie che potevano nascere in seguito all'apertura alla concorrenza) del sistema ferroviario francese fosse inadeguato e non dotato di una indipendenza tale da poter esercitare le funzioni previste dalle diverse direttive europee. Così nel 2009 con la legge

²⁹³ Relazione n.184 presentata il 28 gennaio 2009 al tavolo di discussione sul progetto ORTF

numero 1503²⁹⁴ fu istituita l'*Autorité de régulation des activités ferroviaires* (ARAF) dotata di autonomia finanziaria e personalità giuridica. Dal 2015, per effetto della legge Macron, l'ARAF ha iniziato ad occuparsi anche delle decisioni riguardanti la regolamentazione delle strade, cambiando il suo nome in *Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières* (ARAFER).

Inoltre, per evitare il rischio di ingerenza politica e, quindi, garantire totale indipendenza all'ARAF l'articolo 20 della legge n. 1503 precisa che

«les membres et agents de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires exercent leurs fonctions en toute impartialité, sans recevoir d'instruction du Gouvernement ni d'aucune institution, personne, entreprise ou organisme »²⁹⁵.

In seguito alle norme europee emanate per la liberalizzazione del settore ferroviario, quindi, la struttura organizzativa delle ferrovie francesi prevedeva una cooperazione tra diversi soggetti: Stato, compagnia ferroviaria SNCF, ente pubblico per la sicurezza ferroviaria, il gestore dell'infrastruttura RFF e, infine l'ARAF.

Nel 2010 la Francia fu

poi soggetta a un ricorso giuridico presentato dalla Commissione alla Corte di giustizia. La Commissione sosteneva che lo Stato in questione non aveva adempiuto adeguatamente agli obblighi di recepimento della normativa comunitaria in materia di trasporto ferroviario.

Nello specifico veniva appurato che la Francia nell'adozione della direttiva 440/1991 non aveva davvero provveduto a separare la gestione delle infrastrutture ferroviarie, da attribuire ad un ente specifico, da quella di produzione dei servizi ferroviari. Inoltre, la Commissione denunciava che la Francia, attraverso la sua normativa nazionale, non aveva emanato alcun atto per migliorare le prestazioni delle ferrovie e facilitare il diritto di accesso alle infrastrutture, contrariamente da quanto stabilito dalla legislazione comunitaria. L'ultimo punto della denuncia riguardava, poi, il necessario intervento per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura.

²⁹⁴ Legge dell'8 dicembre 2009, n 2009-1503 *relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*

²⁹⁵ Art. 20 della legge n 2009-1503, 8 dicembre 2009

La Francia, dal canto suo, rispondeva alla Commissione sostenendo che, se anche non nell'immediato, provvedimenti per adeguarsi alle normative europee erano stati messi in atto e la liberalizzazione del settore ferroviario era avvenuta totalmente.

Che la Francia si era adeguata era vero, ma il problema riguardava le tempistiche con le quali questo era avvenuto. La Francia, infatti, aveva provveduto ad emanare normative di recepimento che completava la liberalizzazione del settore solo dopo il 9 dicembre 2009, data in cui lo Stato aveva ricevuto un parere motivato da parte della Commissione²⁹⁶.

7. L'Alta Velocità nel sistema ferroviario francese

Mentre lo sviluppo delle automobili e altri mezzi di trasporto comportarono un forte aumento della concorrenza per il settore delle ferrovie, i dirigenti della SNCF già nel 1966 si orientavano verso progetti di reti ad Alta Velocità capaci di far circolare i treni a 200km/h per fronteggiare la crisi provocata dalla spietata concorrenza del trasporto su gomma. L'idea alla base del progetto era quella secondo la quale un servizio di trasporto sempre più veloce ed efficiente avrebbe indotto i cittadini a rivalutare le modalità di spostamento, facendo riacquistare terreno alle ferrovie. Così, nel 1989 fu ideato un piano per le ferrovie ad Alta Velocità che comprendeva 3.500 km di strade ferrate dedicate alla LGV con dieci diverse diramazioni.

La volontà di costruire una rete ferroviaria ad Alta Velocità, che fosse ben definita e capace di collegare l'intero territorio francese, determinò uno sviluppo di politica di investimento della SNCF orientata alla costruzione di nuove tratte. Questo, però, significò una diminuzione degli investimenti nella manutenzione e nella cura della rete tradizionale e, soprattutto, degli interventi destinati alle periferie bisognose di aiuti²⁹⁷.

L'interesse per lo sviluppo dell'Alta Velocità fu, nonostante le difficoltà economiche, negli anni crescente tanto da portare all'emanazione, nel 1991, del Piano Regolatore Nazionale per lo sviluppo dell'Alta Velocità. Questo piano, adottato nel

²⁹⁶ Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato Stampa n 49/13, Lussemburgo, 18 aprile 2013, Sentenza nella causa C-625/10, Commissione vs Francia

²⁹⁷ Nel periodo 1985-1989 le rispettive proporzioni erano del 61,5% (rete classica), 27% (TGV) e 11,4% (periferia parigina). Fonte: *La Vie du Rail*, n 2229, 25-1-1990, p. 16

maggio, prevedeva uno sviluppo delle reti ad Alta Velocità su tutte le regioni della Francia con la costruzione totale di 3.172 km di nuove strade ferrate.

Gli investimenti a cui la società ferroviaria francese dovette far fronte furono, dunque, davvero enormi e comportarono una nuova crisi finanziaria per il settore.

Questa situazione fu affrontata attraverso l'emanazione, nel 1997, di una riforma che prevedeva il trasferimento di una parte del debito ferroviario alla RFF, società nata per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria. Questo, però, non portò a una risoluzione del problema soprattutto perché non ci furono particolari aiuti da parte dello Stato nella costruzione di queste nuove reti ad alta velocità. Le conseguenze sullo sviluppo e sulla manutenzione della rete ferroviaria furono davvero enormi, si iniziò a poter intervenire per la gestione delle reti "normali" solo attraverso i fondi dello Stato e, quindi, si iniziarono a poter portare a compimento solo le opere che erano state definite prima della costruzione delle infrastrutture ad alta velocità.

Per il finanziamento delle grandi opere di cui l'alta velocità necessitava venne poi creata l'Agenzia per il finanziamento delle infrastrutture dei Trasporti, istituita come un ente pubblico che doveva intervenire al posto dello Stato. L'Agenzia divenne, però, operativa solo nel 2005.

La Francia, quindi, nella progettazione e costruzione della sua rete ferroviaria ad alta velocità ha scelto di fare affidamento quasi esclusivamente sulle possibilità economiche della società ferroviaria la quale, spinta dal desiderio di innovare e offrire un servizio di trasporto sempre più efficiente, ha vissuto anni di grande indebitamento. Dalla costruzione della prima tratta Parigi-Strasburgo alla costruzione della Tours-Bordeaux il debito accumulato dalla SNCF passò da 20 miliardi di euro nel 1997 a 47 miliardi nel 2018²⁹⁸. Va, però, anche segnalato come l'importanza di collegamenti efficienti sull'intero territorio e la diffusa idea dei potenziali ritorni economici dati dallo sviluppo della rete ad alta velocità, hanno spinto le regioni francesi a cofinanziare i progetti e la realizzazione dei binari. Inoltre, finanziamenti importanti sono stati ottenuti anche grazie ai fondi della Politica di Coesione europea.

Dai dati messi a disposizione dall'archivio della SNCF si può ricostruire lo sviluppo che questa rete ha avuto. Nel 1981 fu costruita la Saint-Florentin-Sathonay-

²⁹⁸ Y. Putallaz, P. Tzieropoulos, *Audits EPFL revisités. Synthèse des travaux du groupe d'études. Audit sur l'état du réseau. (Audit Rivier)*, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, 2021, p.26

Camp, nel 1981 la Saint-Florentin-Sathonay-Camp, nel 1983 la Paris Lyon-Saint-Florentin, nel 1989 la Parigi Montparnasse-Courtalain-Connerré-Le Mans, nel 1990 le Courtalain-Saint Pierre des Corps-Monts, nel 1992 le Bypass Est di Lione da Montanay a Saint-Quentin-Fallavier, nel 1993 la Paris Nord-Lille-Flandres; nel 1993 la Lille-Europe-Calais-Fréthun, nel 1994 la Lyon-Saint-Exupéry TGV-Valence TGV, nel 1994 la Contournement Est di Parigi, nel 1996 la Contournement Est di Parigi, nel 1997 la Lille-Flandres, nel 2001 la Valence TGV Marseille-Saint-Charles, nel 2007 la Paris Est-Baudrecourt en Moselle, nel 2010 la Linea Perpignan-Figuières, nel 2011 la Linea Villers-les-Pots - Petit-Croix, nel 2016 la Baudrecourt in Mosella e Vendenheim nel Basso Reno, nel 2017 la LGV Sud Europe Atlantique, nel 2017 la LGV Bretagne-Pays de la Loire, nel 2017 la Bypass di Nîmes e Montpellier.

La legge sulla mobilità del 2019 ha, poi, introdotto una nuova programmazione per l'ulteriore sviluppo delle linee ad Alta Velocità. Tutti gli interventi che si sono susseguiti negli anni, nonostante le difficoltà economiche, permettono oggi alla Francia di avere un ottimo sistema ferroviario ed essere al primo posto per l'utilizzo delle linee ad alta velocità²⁹⁹.

²⁹⁹ Corte dei Conti Europea, *La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace*, relazione speciale n 19, Lussemburgo 2018, p.24

CAPITOLO IV: DAI SISTEMI FERROVIARI NAZIONALI ALLA CREAZIONE DELLO SPAZIO FERROVIARIO EUROPEO

Sommario

1. Le prime forme di cooperazione ferroviaria; 2. Il trasporto ferroviario per collegare l'Europa: la politica europea dei trasporti; 3. Le istituzioni europee per le ferrovie: dal libro bianco sui trasporti del 1992 al Green Deal; 4. I quattro pacchetti ferroviari emanati dall'unione europea; 5. La realizzazione di uno spazio ferroviario europeo: La rete TEN-T come strumento di coesione territoriale; 6. Il Meccanismo per Collegare l'Europa; 7. Le politiche ferroviarie europee come risposta a momenti di crisi: dalla crisi climatica al COVID-19; 8. L'Alta Velocità europea.

1. Le prime forme di cooperazione ferroviaria

La politica comune dei trasporti ha fin dagli anni Cinquanta avuto come scopo, tra gli altri, quello di creare uno spazio unico ferroviario. In questa sede, prima di analizzare come l'idea dello spazio unico ferroviario si sia con gli anni andata a concretizzare, appare opportuno sottolineare che l'esigenza di far comunicare i diversi sistemi ferroviari, per scopi economici e di sviluppo territoriale, inizia ad essere sentita dai Paesi europei già alla fine dell'Ottocento. In questo periodo gli Stati formarono delle cooperazioni ferroviarie per facilitare gli scambi di informazioni tecniche, organizzare il traffico ferroviario e promuovere le reti ferrate come mezzo di trasporto.

La prima associazione che qui ricordiamo fu la Associazione Internazionale dei Congressi Ferroviari, costituita il 15 agosto 1885 a Bruxelles. Questa aveva lo scopo di produrre uno studio contenente indicazioni su come migliorare la costruzione e il funzionamento delle reti nazionali. La creazione di questa associazione la si deve ad un'idea degli organi direttivi delle ferrovie del Belgio, preoccupati delle difficoltà tecniche incontrate nello sviluppo ferroviario dai diversi Paesi. Al nuovo ente aderirono ben 156 amministrazioni ferroviarie. Nel 1887 si volle, poi, dare a questa associazione carattere permanente per favorire lo sviluppo delle ferrovie attraverso congressi periodici e studi sugli interventi da attuare in tema di ferrovie. Dalla sua fondazione fino alla guerra l'Associazione ha tenuto congressi prima con una periodicità di due anni, poi di tre, e infine di cinque, in totale il numero di riunioni fu otto: Bruxelles 1885; Milano 1887;

Parigi 1889; San Pietroburgo 1892; Londra 1895; Parigi 1900; Washington 1905 e Berna 1910. Negli anni immediatamente dopo il conflitto, sebbene ci fu la volontà e l'impegno di ripristinare il lavoro di quest'ente, i problemi da affrontare sembrarono più gravi e diversificati. Questo determinò la cessazione della vita dell'associazione.

Nel 1983 per risolvere il problema delle disparità normative esistenti nei diversi Paesi in materia di traffico ferroviario, fu costituita la Convenzione internazionale relativa al trasporto passeggeri e merci. L'iniziativa, che determinò notevoli sviluppi nel collegamento dei diversi mercati europei, si deve a due giuristi svizzeri: l'avvocato Siegneux e l'avvocato Christ. Caratteristiche molto simili a quest'ultima forma di cooperazione descritta la ebbe la Convenzione internazionale relativa al trasporto di merci, istituita per favorire il traffico delle merci, che iniziava ad assumere dimensioni intermodali. La convenzione, infatti, sostenne l'esigenza di collegare il trasporto ferroviario con quello su strada e per mare.

Nel 1919, inoltre, il Trattato di Versailles imponeva il rispetto delle Convenzioni firmate a Berna sul trasporto di merci su rotaia. Il Comitato provvisorio per le comunicazioni e il transito fu incaricato di elaborare un progetto generale sulla libertà di circolazione e sugli accordi complementari per la navigazione e le ferrovie. Questo progetto fu redatto nel 1920 e approvato durante la Conferenza Generale sulle Comunicazioni e i Transiti che la Società delle Nazioni tenne a Barcellona nell'aprile 1921.

Infine, ricordiamo l'Unione Ferroviaria Internazionale, nata nel 1922 con l'obiettivo di migliorare, attraverso una regolamentazione dettagliata, il traffico ferroviario a livello internazionale. Questa istituzione ha contribuito negli anni allo sviluppo del sistema ferroviario unico europeo.

Dagli anni immediatamente dopo il secondo conflitto mondiale, in parallelo rispetto al lavoro fatto da queste prime forme di cooperazione ferroviaria, si svilupperà, tra i Paesi europei, l'idea di far nascere una politica dei trasporti comune che porterà alla realizzazione di uno spazio ferroviario comune.

2. Il trasporto ferroviario per collegare l'Europa: la politica europea dei trasporti

Al termine del secondo conflitto mondiale si era diffuso in tutti i Paesi europei un forte interesse per i trasporti, in modo particolare per il sistema ferroviario che negli anni della

guerra avevano dimostrato, ancora una volta, il suo grande potenziale strategico ed economico. Quello dei trasporti iniziava a rappresentare, dunque, un settore economico nel quale investire per poter innescare processi virtuosi di sviluppo economico.

Gli anni nei quali ci muoviamo sono anche quelli in cui sei Paesi (Italia, Germania, Francia, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo) iniziarono a costituire le prime forme di cooperazione europea con l'obiettivo di creare un mercato comune. Nella definizione degli obiettivi e delle regole delle prime comunità europee sembrò naturale dedicare una particolare attenzione ai trasporti, i quali venivano visti come lo strumento principale per raggiungere in tempi brevi la creazione del mercato unico ed assicurarne un corretto funzionamento. Tra le varie modalità di spostamento quella preferita, già dai primi anni, sulla quale investire sforzi politici e denaro sembrava essere la ferrovia. I motivi di questa scelta sono da ritrovare in diversi fattori. Da un lato il sistema ferroviario aveva mostrato, in contesti come l'Italia, la sua capacità di creare materialmente entità territoriali unite e definite dal reticolato ferroviario. A tal proposito va ricordato come già prima della creazione delle comunità europee Jean Monnet, oggi considerato uno dei padri fondatori dell'Unione Europea, aveva ipotizzato la creazione di uno "spazio logistico europeo" attraverso il quale raggiungere l'unione politica e territoriale dell'Europa e nel quale fosse consentita la circolazione di merci e persone senza ostacoli legislativi e/o tecnici³⁰⁰.

Dall'altro lato dalla metà dell'Ottocento le ferrovie erano state capaci di collegare i principali mercati esistenti, agevolando gli scambi commerciali e favorendo la crescita economica. Quello dei trasporti, inoltre, non rappresentava solo un settore di interesse per le sue potenzialità di collegamento e di agevolazione degli scambi, ma anche perché costituiva uno specifico mercato nel quale poter investire³⁰¹.

Iniziò, così, a diffondersi l'idea di creare una politica dei trasporti comune per garantire lo sviluppo omogeneo di questo settore all'interno delle neonate comunità. Già nel 1957, al momento della sottoscrizione dei Trattati di Roma, si inserì all'interno dell'art. 3 l. e (Trattato CEE) specifico riferimento alla politica dei trasporti, enunciando che per il raggiungimento degli obiettivi (economici) contenuti all'interno dell'art. 2

³⁰⁰ G. Quagliariello, *Monnet, Jean*, in *Ventunesimo Secolo*, 12/32, 2013, p. 142

³⁰¹ D. U. Galetta, *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Quaderni della rivista giuridica della circolazione e trasporti*, n. 35, 2002, p. 8

“l’azione della Comunità importa, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal seguente trattato, l’istituzione di una politica comune dei trasporti”³⁰²

Suddetta politica doveva essere comune per tutti gli Stati membri, capace di collegare in maniera efficiente i diversi territori e avere un impatto decisivo sull’attuazione e il funzionamento del mercato comune. All’interno del Trattato, inoltre, ai trasporti veniva dedicato un intero titolo per garantire una uguale attuazione delle norme su tutto il territorio europeo³⁰³.

Nello specifico gli articoli del Trattato che venivano dedicati ai trasporti miravano a definire regole e modalità con le quali gli Stati avrebbero dovuto recepire ed applicare la politica dei trasporti comune. L’articolo 84 faceva specifico riferimento a tutte le forme di trasporto terrestri lasciando alla giurisprudenza statale la regolamentazione dei trasporti marittimi e aerei. Ogni Stato poteva, quindi, decidere a proprio piacimento come regolamentare questi specifici mezzi di trasporto. Questo, però, rischiava di rappresentare un ostacolo alla creazione e applicazione di norme comuni sull’intero territorio europeo. Gli articoli 76, 77, 79 e 80 del Trattato erano, invece, dedicati agli obblighi di servizio essenziale e l’eliminazione delle forme di discriminazione nella gestione del servizio di trasporto. Il ruolo centrale ricoperto dalla politica comune dei trasporti portò, inoltre, gli Stati ad inserire all’interno dell’articolo 75 del trattato la disposizione secondo la quale questa politica avrebbe dovuto essere elaborata ed attuata entro il 31 dicembre del 1969³⁰⁴.

Tuttavia, in un momento iniziale lo sviluppo della politica comune dei trasporti conobbe numerose difficoltà che ne rallentarono la definizione e l’attuazione concreta, limitandone anche i possibili impatti positivi sui territori. Questi ritardi oggi possono essere ricondotti sia alle titubanze mostrate, per un lungo periodo di tempo, dai singoli governi locali nel cedere parte del controllo delle proprie reti di trasporto, sia alla

³⁰² Articolo 3, Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati, p.15, 25 marzo 1957

³⁰³ D.U. Galetta, *op. cit.*, p. 7

³⁰⁴ M. C. Baruffi, F. Pocar, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell’Unione europea*, Collana Breviaria Iuris, Cedam, Padova, 2014, p. 322

difficoltà di uniformare strutture normative profondamente diverse vigenti all'interno dei Paesi membri.

Un forte impegno per la definizione della politica dei trasporti comune e la sua applicazione arrivò dalle istituzioni europee che, fin da subito, intervennero attraverso l'emanazione di una serie di documenti, il primo di questi risale al 1961 e fu il *Memorandum* sulle linee generali di una politica comune dei trasporti³⁰⁵, oggi considerato di particolare importanza per una corretta ricostruzione storica della definizione della politica comune dei trasporti. Il documento in questione non conteneva delle proposte concrete per la definizione di una politica capace di regolamentare il settore dei trasporti in maniera uniforme su tutto il territorio europeo, ma piuttosto proponeva una serie di principi sui quali la suddetta politica avrebbe potuto svilupparsi. Già negli anni Sessanta un aspetto particolarmente rilevante, secondo la Commissione europea, era assicurare il rispetto della leale concorrenza e dell'uguaglianza di trattamento, questi principi dovevano essere rispettati non solo all'interno dei singoli Stati, ma anche nei rapporti tra Paesi. La Commissione, inoltre, riteneva importante anche la definizione di un regime tariffario e di tassazione unico.

Il *Memorandum* fu accolto con piacere dal Parlamento europeo che mostrò, fin da subito, interesse per lo sviluppo dei suoi contenuti, mentre il Consiglio adottò una posizione neutrale senza mai esprimersi sul lavoro prodotto dalla Commissione³⁰⁶.

La Commissione, ancora, nel 1962 propose il *Programma d'azione per la politica comune dei trasporti*³⁰⁷ che riprendeva i principi contenuti all'interno del *Memorandum* e li trasportava in proposte concrete nella speranza di giungere quanto prima all'applicazione della disciplina comunitaria in materia di trasporto. Le grandi aspettative riposte nell'elaborazione di questo documento furono, però, deluse. Il Programma suscitò

³⁰⁵ Commissione europea, *Memorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports*, COM (61) 50, 10 aprile 1961

³⁰⁶ Archivio storico dell'Unione europea, *Mémorandum de la Commission de la Communauté Économique Européenne sur l'orientation à donner à la politique commune des transports*, 1961-1962, Opinione del Parlamento Europeo, p. 1256

³⁰⁷ GU delle Comunità europee, *Programma d'azione sulla politica comune dei trasporti*, 23/05/1962, n. 128

grande interesse all'interno del Parlamento e del Comitato Economico Sociale, ma non riuscì a portare ai risultati sperati.

Accanto al lavoro della Commissione va ricordato anche l'impegno del Consiglio che, sempre nel 1962, si adoperò per emanare la prima direttiva in materia di trasporto per regolamentare il traffico merci su strada³⁰⁸ e il primo regolamento inerente alla disciplina della concorrenza³⁰⁹.

Le posizioni delle istituzioni europee, in questa fase, si scontravano, però, con le posizioni degli Stati che, presentando sistemi e condizioni di sviluppo molto diverse tra loro, non risultavano essere pronti ad uniformare le proprie politiche di trasporti.

Nel 1964 il consiglio intervenne nuovamente con un progetto che avrebbe dovuto fungere da supporto ai singoli stati per mettere in atto la tanto auspicata armonizzazione amministrativa necessaria per l'applicazione della politica comune in materia di trasporto. Questo processo sarebbe dovuto avvenire in tre fasi. La prima dedicata alla fissazione di regole comuni per il regime della concorrenza e tariffario, come già si era provato a fare in precedenza, mentre la seconda e la terza, invece, avrebbero dovuto riguardare gli aspetti finanziari e contabili.

Questa volta l'ostacolo all'applicazione del progetto fu rappresentato dall'opposizione della Commissione che riteneva che gli Stati non avessero raggiunto ancora livelli di sviluppo simili e questo avrebbe condizionato la buona riuscita dell'applicazione della politica comune dei trasporti.

In questo caso lo sviluppo non riguardava solo aspetti economici e sociali, ma anche le tipologie di trasporto sulle quali gli Stati avevano deciso di investire. Il panorama era, infatti, molto variegato e si divideva, perlopiù, tra Paesi che avevano investito e puntato sul trasporto ferroviario ed altri che si erano impegnati per lo sviluppo del trasporto marittimo.

Solo negli anni Ottanta, dopo ben venticinque anni senza una legislazione uniforme, si iniziarono a fare dei concreti passi in avanti. Prima di descrivere come i diversi trattati, che nel tempo hanno regolamentato l'Europa, contribuirono alla costituzione dell'assetto teorico della politica comune dei trasporti, risulta importante

³⁰⁸ Si fa riferimento alla direttiva del 23 luglio 1962. GU del 6/08/1962, n. 70, pp. 2005–2006

³⁰⁹ Si fa qui riferimento al regolamento del 26 novembre 1962 n. 141/62. in GU del 28/11/1962, n. 124, p. 2751

sottolineare come quelli Ottanta rappresentino anni importanti anche per il settore ferroviario che iniziò ad acquisire una centralità crescente all'interno delle politiche dell'Europa.

A tal proposito nel 1980 la Commissione emanò un documento sulla politica ferroviaria³¹⁰ con il quale, rivolgendosi al Consiglio, andava ad ampliare i principi base su cui fino a quel momento si era fondata la suddetta politica. All'interno del documento veniva chiaramente riportata la volontà di aumentare la cooperazione in questo settore ed iniziare a promuovere forme di integrazione per tutte le attività inerenti al settore ferroviario con lo scopo di facilitare la creazione di una rete ferroviaria europea.

Le proposte contenute all'interno di questo documento furono, nel 1981, utilizzate dal Consiglio per la formulazione di una risoluzione³¹¹ sulla politica ferroviaria che mirava al rafforzamento delle diverse forme di cooperazione economica nel settore, riconoscendo alle imprese che gestivano le ferrovie larga autonomia decisionale per il raggiungimento dell'obiettivo.

In tema di politica europea dei trasporti, importante fu anche l'anno del 1985. Anno a cui risalgono le accuse mosse dal Parlamento Europeo nei confronti del Consiglio per il mancato sviluppo, avuto fino a quel momento, della politica comune dei trasporti.

Il Parlamento in questa occasione richiese l'intervento della Corte di Giustizia, ritenuto necessario per sbloccare la situazione di stallo negli anni creata. La Corte, così, intervenne tramite la sentenza del 22 maggio 1985³¹² con la quale esortava il Consiglio ad intraprendere azioni concrete finalizzate alla definizione e attuazione della politica europea dei trasporti.

Il 1985 risulta essere un anno importante anche per la pubblicazione del "Libro bianco sul completamento del mercato interno", nel quale furono inseriti rilevanti riferimenti all'esigenza, sempre più presente, di avere una politica dei trasporti europea che permettesse il raggiungimento e il completamento del mercato unico entro il 1992. All'interno del Libro bianco, inoltre, erano presenti disposizioni che dovevano servire per: l'eliminazione delle distorsioni alla concorrenza; lo sviluppo delle infrastrutture a

³¹⁰ Collection Reliée Des Documents, COM (80) 752 Vol. 1980/0235, Bruxelles 12 dicembre 1980

³¹¹ Risoluzione del 15 dicembre 1981. GU del 22/06/1982, n. 157, pp. 1-2

³¹² Parlamento c. Consiglio, in c. 13/83

livello europeo; la semplificazione delle procedure e dei controlli di frontiera; l'aumento della sicurezza interna nelle nazioni.

Si arrivò, così, alla sottoscrizione dell'Atto unico europeo, firmato nel 1986 ed entrato in vigore il primo luglio 1987. Nell'elaborazione dell'Atto unico non solo venne ritenuto necessario estendere il voto a maggioranza qualificata alle decisioni inerenti ai trasporti marittimi e aerei, ma vennero anche fatti specifici riferimenti al bisogno di concretizzare a livello europeo azioni volte alla tutela dell'ambiente e alla mitigazione dei danni provocati dall'inquinamento. Quest'ultimo punto colpiva direttamente il settore dei trasporti in quanto primo responsabile dell'emissione di gas serra (art. 130R del Trattato).

Il vero punto di svolta si ebbe, però, solo nel 1992 con il trattato di Maastricht che permise l'istituzione delle reti transeuropee³¹³ e l'integrazione dei requisiti di protezione dell'ambiente nella politica dei trasporti. Sempre nel 1992, la Commissione, inoltre, adottò, come vedremo nel dettaglio nel paragrafo successivo, il Libro bianco "Sullo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti", un documento contenente la strategia, che tutti i Paesi europei avrebbero dovuto adottare, per garantire la realizzazione di una mobilità attenta all'ambiente.

Nella regolamentazione di questo specifico settore intervenne anche il Comitato delle Regioni che, nel 1995, si impegnò per la formulazione di una proposta di direttiva riguardante i requisiti da rispettare necessariamente per il raggiungimento di una efficace interoperabilità nel settore ferroviario a livello europeo. Nello specifico il lavoro elaborato dal Comitato delle Regioni auspicava la veloce realizzazione di una zona senza frontiere all'interno della quale, attraverso l'utilizzo del treno, si sarebbero resi più facili gli scambi di merci e il movimento di persone, garantendo livelli di coesione territoriale e sviluppo sempre più elevati.

Nuovi sviluppi in questo settore si ebbero poi nel 1997 con il Trattato di Amsterdam, che ricalcò l'importanza del tema ambientale nella gestione dei trasporti concedendo, in aggiunta, al Parlamento europeo il diritto di partecipare alla decisione su quasi tutti gli aspetti di tale politica. politica dei trasporti conferendo, inoltre, al Parlamento europeo poteri di codecisione su quasi tutti gli aspetti della suddetta politica. Da

³¹³ L. Ammannati, A. Canepa, *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Giapichelli, Torino, 2016, p. 11

Amsterdam in poi la Commissione ha iniziato a svolgere un'attività di analisi sulle differenze esistenti nella gestione delle reti di trasporti a livello nazionale per innescare un clima favorevole allo sviluppo di una rete comune di collegamenti europei.

La tappa successiva per lo sviluppo della politica in questione fu rappresentata dalla formulazione del Trattato di Lisbona. Con questo nuovo atto venne introdotto il criterio secondo il quale all'Unione Europea, a seconda degli ambiti, vengono attribuite competenze di tipo esclusive, concorrenti o di sostegno. All'interno del Trattato, a questo proposito, veniva stabilito che in materia di trasporti, in quanto considerata centrale per la competitività e lo sviluppo economico e culturale dei singoli Paesi e dell'Unione nel suo complesso, si doveva applicare il principio delle competenze concorrenti, cioè ripartite tra Stati e Unione. Inoltre, Lisbona proponeva una regolamentazione più dettagliata del settore, contenuta all'interno del titolo VI, che accanto all'enunciazione dei principi generali, prevedeva l'introduzione di forme di controllo da parte della Commissione sulla disciplina degli aiuti di Stato che potevano essere concessi alle ferrovie, alle strade e ai porti.

Nel 2001 venne, poi, pubblicato un ulteriore Libro bianco intitolato "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il tempo delle scelte"³¹⁴. Ancora una volta il tema centrale fu la sicurezza e protezione dell'ambiente. All'interno del documento, infatti, veniva sottolineato il bisogno di tener conto dell'impatto crescente dell'inquinamento prodotto dai trasporti e, quindi, la necessità di sviluppare una mobilità europea quanto più possibile sostenibile.

Nel corso degli anni i diversi Stati membri e le istituzioni europee, attraverso l'orientamento della politica di coesione e quindi della spesa dei Fondi europei, hanno lavorato per la costruzione di un insieme di infrastrutture di trasporto che fossero in grado di collegare, in modo rapido e sostenibile, l'intero territorio ed apportare benefici in termini di sviluppo economico e sociale. Nonostante gli sforzi compiuti, però, oggi si avvertono ancora importanti carenze in termini di collegamento tra i ventisette Stati che fanno parte a tutti gli effetti dell'Unione Europea.

Attualmente, infatti, le infrastrutture di trasporto non risultano distribuite in maniera omogenea sull'intero territorio europeo. Inoltre, in molti Paesi di recente

³¹⁴ Per l'impatto ambientale del settore dei trasporti la Commissione nel maggio pubblicò il Libro Verde contenente una strategia per assicurare uno sviluppo sostenibile al settore dei trasporti. COM (92) 46 def

adesione non esistono ancora collegamenti alla rete transeuropea di trasporto ferroviario ad alta velocità.

Oltre alla necessità di investimenti per la costruzione delle infrastrutture mancanti si avverte anche l'esigenza di ripensare e modernizzare una parte considerevole delle infrastrutture di trasporto presenti sui diversi territori. È qui che si innesta il progetto della rete transeuropea di trasporto (TEN-T), un'idea europea molto ambiziosa e a lungo termine messo in atto con l'obiettivo di aggiornare e connettere tra loro le reti nazionali, creando così una rete di collegamenti unica in Europa che preveda un'intermodalità tra i diversi modi di trasporto.

3. La Commissione europea per le ferrovie: dal libro bianco sui trasporti del 1992 al Green Deal

Dai Trattati di Roma in avanti, nonostante le difficoltà incontrate in una fase iniziale nell'applicazione ma ancor prima nella definizione di una politica comune di trasporti, le istituzioni europee si sono sempre prodigate per il raggiungimento di norme comuni da attuare in questo settore, riconoscendone l'importanza strategica non solo per lo sviluppo economico, ma anche per unire materialmente l'Europa. Un ruolo centrale nella definizione delle politiche e degli interventi introdotti negli anni è stato ricoperto dal trasporto ferroviari considerato strategico perché in grado di garantire, se sviluppato adeguatamente, alti livelli di sviluppo e rispetto ambientale. Quanto detto lo si evince dall'analisi dei documenti che le istituzioni europee, in particolare la Commissione che risulta essere l'ente preposto alla cura e all'applicazione della politica comune dei trasporti, hanno prodotto soprattutto negli anni Novanta e Duemila.

Il 1992, subito dopo il trattato di Maastricht, viene ricordato anche per la pubblicazione di due documenti della Commissione inerenti alla strategia da attuare per lo sviluppo dei trasporti europei. Il primo risulta essere il Libro Verde e si concentrava sull'analisi del forte impatto che i trasporti avevano sull'ambiente, delineando una strategia di sviluppo sostenibile. Questo documento fu promosso dallo slogan "Mobilità Durevole e Sviluppo Sostenibile"³¹⁵.

³¹⁵ Centro Studi Confetra, *L'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti*, quaderno n. 100, 1997, p. 2

Quanto contenuto all'interno di questo documento venne poi, nello stesso anno, ripreso dal primo Libro bianco sui trasporti intitolato "Libro Bianco sugli sviluppi futuri della politica comune dei trasporti"³¹⁶. All'interno del documento i temi trattati erano vari, innanzitutto va sottolineato come i trasporti venivano analizzati nell'ottica della sostenibilità in linea con il Libro Verde. Inoltre, la Commissione riaffermava la necessità per lo sviluppo del mercato interno di dotare l'Europa di una rete comune di trasporto attraverso la quale si sarebbe potuto raggiungere un grado di coesione territoriale e sociale sempre maggiore, riducendo le disparità esistenti tra le diverse regioni europee. La costruzione di sistemi infrastrutturali di trasporto a livello europeo avrebbe dovuto consentire, in quest'ottica, il collegamento anche di quelle regioni in forte ritardo di sviluppo facilitando il raggiungimento di una crescita omogenea dell'intero territorio europeo.

Con il Libro Bianco del 1992 per la prima volta, quindi, si iniziarono a tracciare realmente le linee guida da seguire per la costruzione di trasporti europei. L'idea dalla quale la Commissione partiva era quella di collegare le diverse infrastrutture ferroviarie presenti sui diversi territori europei per creare una linea unica capace di collegare l'Europa. In questo modo sarebbe stato possibile rispondere a tutte le diverse esigenze segnalate all'interno dei due documenti del 1992. Una ferrovia europea, basata sull'Alta Velocità e completamente elettrificata, avrebbe, infatti, consentito una maggiore facilità negli spostamenti di persone e merci nel rispetto dell'ambiente.

Pochi anni dopo, nel 1995, fu emanato un nuovo documento, questa volta si trattava del cosiddetto Libro Verde sui trasporti della Commissione europea³¹⁷ che puntava a raggiungere una regolamentazione uniforme dei costi di servizio e delle tariffe. Queste misure erano volte alla costruzione di un regime concorrenziale che si basasse su regole di equità e trasparenza.

Nel 1995, ancora, ci fu l'elaborazione del Programma di azione 1995 – 2000 per la politica comune dei trasporti, dedicato, ancora una volta, allo sviluppo sostenibile dei trasporti.

³¹⁶ Presentato il 2 dicembre del 1992, documento COM (92) numero 494: *lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti. Una strategia globale per la realizzazione di un quadro comunitario per garantire una mobilità sostenibile.*

³¹⁷ Commissione europea, *Libro Verde sui trasporti*, provvedimento del 20/12/1995, n. 691

Il programma

«conferma le iniziative annunciate dalla Commissione nel settore dei trasporti per il 1995 e delinea, indicativamente, le azioni specifiche previste per il 1996. Parimenti contiene, ove possibile, indicazioni riguardanti le misure che saranno varate a partire dal 1997. In aggiunta a tali iniziative, la Commissione continuerà ad intensificare il suo lavoro di rafforzamento della legislazione comunitaria nel campo dei trasporti. A tale proposito è essenziale assicurare che le misure comunitarie riguardanti i trasporti siano applicate con uguale rigore in tutti gli Stati membri. Scopo del presente programma d'azione è fornire alle istituzioni dell'Unione europea e a tutti gli interessati indicazioni chiare sulle intenzioni della Commissione riguardo alla politica dei trasporti»³¹⁸

Il nuovo documento stabiliva degli obiettivi definiti riguardanti lo sviluppo di nuove tecnologie, la promozione di un trasporto sostenibile e il miglioramento dei collegamenti tra i paesi dell'Europa. Le ferrovie venivano considerate centrali per il raggiungimento di tutti e tre gli obiettivi e nello specifico veniva auspicata una “ulteriore liberalizzazione del settore delle ferrovie”³¹⁹.

L'anno dopo – 1996 – la Commissione pubblicò un ulteriore Libro Bianco, questa volta dedicato al tema specifico delle ferrovie. Il titolo, infatti era “Libro Bianco. Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie”³²⁰. All'interno del testo venivano prima esaminate le condizioni, critiche, in cui si trovavano i diversi sistemi ferroviari europei per poi sviluppare delle strategie concrete per lo sviluppo del settore. La necessità del rafforzamento del sistema ferroviario per lo sviluppo europeo era ben specificata, infatti, la Commissione affermava che

³¹⁸ Commissione delle comunità europee, *Programma di azione 1995 - 2000*, Bruxelles 12 luglio 1995. COM (95) 302, p. 1

³¹⁹ Commissione delle comunità europee, *Programma di azione 1995 - 2000*, Bruxelles 12 luglio 1995. COM (95) 302, p. 5

³²⁰ Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco. Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie*, Bruxelles 30 luglio 1996, COM (96) 421

«le ferrovie dovrebbero svolgere un ruolo molto più incisivo per permettere alla Comunità di affrontare le sfide che l'attendono nel settore dei trasporti alla vigilia del nuovo secolo. Bisogna intervenire urgentemente per rilanciare il settore [...] treno potrebbe diventare un mezzo di trasporto sempre più interessante in Europa. Negli ultimi decenni la sua importanza è andata riducendosi ed il settore non è stato in grado di adeguarsi a sufficienza ai cambiamenti del mercato. Esistono già molteplici possibilità di miglioramento e sviluppo dei servizi e nuove occasioni potranno presentarsi in campi diversi. Per raccogliere queste sfide la Comunità ha bisogno di un nuovo tipo di ferrovie»³²¹.

Questo nuovo documento proponeva un piano per migliorare il sistema ferroviario che si basava su modifiche da apportare ad alcuni articoli della direttiva CEE 440/1991 – direttiva che impose la liberalizzazione del settore ferroviario su tutto il territorio europeo-.

Nello specifico con il Libro bianco del '96 si voleva procedere con l'introduzione di una disciplina della liberalizzazione, che riguardasse merci e persone, più ampia e che introducesse la concorrenza anche nel servizio di trasporto passeggeri. Il raggiungimento di questa finalità era volto non solo allo sviluppo di una concorrenza a livello europeo, ma anche a livello nazionale. Secondo la commissione la concorrenza avrebbe portato ad un aumento di competitività ed un miglioramento del servizio offerto a livello locale, questo avrebbe, consequenzialmente, influito positivamente anche sulla qualità del trasporto europeo.

Per la corretta applicazione delle disposizioni previste dalla Commissione nel 1998 quest'istituzione interverrà nuovamente, attraverso una comunicazione, per verificare lo stato di applicazione della direttiva 440/91 all'interno dei diversi contesti europei. Questo intervento servì a rilevare come l'applicazione della direttiva, in diversi momenti storici, c'era stata, ma aveva spesso portato ad una apertura limitata del settore perché molti Stati avevano consentito a pochi operatori di operare sulle proprie linee ferroviarie. Questa situazione rappresentava un elemento che determinava il ritardo nella costruzione ed entrata in funzione del reticolato ferroviario europeo.

³²¹ Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco. Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie*, Bruxelles 30 luglio 1996, COM (96) 421, pp. 5 - 7

Il successivo Libro Bianco venne pubblicato nel 2001 intitolato “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”³²². In questo documento si sottolineavano gli sforzi fatti e i traguardi raggiunti in tema di trasporti all’interno dei singoli stati e sull’intero territorio europeo.

Tra le varie criticità veniva segnalata una crescita non omogenea sui diversi territori dell’utilizzo di diversi modi di trasporto. Questi furono anni in cui le persone iniziarono a preferire l’utilizzo dell’auto per spostarsi, preferenza che condizionò in maniera notevole e in negativo la qualità dell’aria. Ancora, veniva, con preoccupazione, rivolto lo sguardo a tutte quelle regioni che non erano adeguatamente collegate né via terra, attraverso le ferrovie, né via mare attraverso i porti. Il loro isolamento ne condizionava le possibilità di sviluppo.

All’interno del Libro Bianco veniva, quindi, dedicata una intera sessione alle ferrovie, nello specifico l’impegno era rivolto alle ferrovie come mezzo per raggiungere “il decollo delle operazioni intermodali”³²³ attraverso l’istituzione di un nuovo programma denominato Marco Polo.

La Commissione prevedeva così un finanziamento di 30 milioni per tutte le proposte che riguardavano il trasferimento del trasporto merci dalla strada a modalità diverse e rispettose dell’ambiente.

L’ultimo Libro Bianco sui trasporti risale, invece, al 2011 “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”³²⁴. Come si evince dal titolo l’obiettivo, questa volta, era arrivare alla creazione di uno spazio unico dedicato ai trasporti.

Dalla lettura del documento si evince come, già nel 2011, la Commissione europea era sempre più preoccupata per il peggioramento progressivo della qualità dell’aria causato, soprattutto, dalla congestione stradale. Gli interventi per riequilibrare la situazione, indicati all’interno del Libro bianco, ponevano al centro dell’attenzione la costruzione di una ferrovia europea entro il 2020 e la modifica delle modalità con le quali

³²² Commissione delle Comunità europee, *Libro bianco La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, Bruxelles 12 settembre 2001, COM 370

³²³ *Ivi*, p. 48

³²⁴ Commissione Europea, *Libro bianco Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, Bruxelles, 28 marzo 2011, COM 370

le persone e le merci viaggiavano. Si voleva puntare all'utilizzo di nuove tecnologie e lo sviluppo di nuove infrastrutture ferroviarie per rendere il viaggio in treno quello favorito dalle persone e quello capace di registrare livelli di efficienza maggiore rispetto alle altre modalità di trasporto.

Nello specifico gli obiettivi da raggiungere erano: interconnessione delle reti di trasporto al fine di creare la rete transeuropea; regolamentazione dei costi; finanziamenti per incoraggiare la partecipazione privata. Questo documento fu, poi, sottoposto a revisione nel 2015 ottenendo, però, una conferma degli intenti ed obbiettivi.

Da quanto fin ora ricostruito appare chiaro come il treno abbia rappresentato, nella storia europea, un elemento chiave su cui puntare non solo per raggiungere una coesione territoriale, ma anche per adottare politiche volte alla protezione e tutela dell'ambiente. In questa direzione si è mossa, nuovamente nel dicembre del 2019, la Commissione europea che, in linea con quanto stabilito dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile definiti dalle Nazioni Unite, ha approvato il “Green Deal Europeo”³²⁵, un piano strategico per il raggiungimento della neutralità dell'aria entro il 2050 e per assicurare all'Europa uno sviluppo sostenibile. Al centro del piano in riferimento al settore dei trasporti è stato posto nuovamente il settore ferroviario capace di spostare l'8% del traffico passeggeri e il 19% del traffico merci in Europa producendo solo lo 0,4% di emissioni di CO₂.

La Commissione ha, quindi, stilato un piano per il raddoppio del trasporto ferroviario ad Alta Velocità entro il 2030 attraverso il potenziamento e completamento della rete ferroviaria transeuropea. Inoltre, tra le iniziative volte alla promozione del treno come strumento di trasporto va ricordato l'Anno europeo delle ferrovie. A tal proposito il Parlamento ha approvato il 15 dicembre 2020 la proposta della Commissione di definire il 2021 come Anno Europeo delle Ferrovie, anno durante il quale dovevano essere svolte una serie di iniziative volte a promuovere il treno come elemento centrale per il trasporto e lo sviluppo sostenibile. Tra queste iniziative ricordiamo il progetto “*Connecting Europe Express*”, un treno che in 36 giorni avrebbe dovuto attraversare l'Europa dimostrando la sua capacità di collegare territori distanti e unire popolazioni.

³²⁵ Commissione Europea, *Green Deal*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM 640 final

4. I Quattro Pacchetti Ferroviari

Nel ricostruire storicamente la politica ferroviaria adottata negli anni dall'Unione Europea non possono non essere trattati i Pacchetti Ferroviari, principale strumento con il quale l'Europa è intervenuta per regolamentare il settore e per uniformare le diverse politiche ferroviarie adottate dai diversi stati membri.

Il primo Pacchetto Ferroviario³²⁶, composto da tre direttive, fu emanato nel 2001 per regolamentare, in maniera più stringente e specifica rispetto quanto fatto dalla direttiva 440 del 1991 e le successive direttive 18 e 19 del 1995, la liberalizzazione del trasporto ferroviario.

La prima direttiva del Pacchetto, la numero 12 del 2001³²⁷, fu emanata con l'intento di andare a modificare la legislazione vigente fino a quel momento, adattandola al contesto politico e sociale mutato. Nello specifico, la direttiva orientava le scelte degli Stati sulla separazione gestionale/contabile avvenuta all'interno delle aziende ferroviarie in seguito all'emanazione della Direttiva 440. Infatti, la normativa imponeva, laddove non fosse ancora avvenuta, la separazione della gestione contabile all'interno delle imprese ferroviarie. Nell'articolo 4, invece, veniva riconosciuto l'onere ai singoli Stati membri di stabilire una regolamentazione per disciplinare il diritto di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.

L'elemento che, però, maggiormente caratterizzava la prima direttiva del primo Pacchetto Ferroviario era il riconoscimento, applicabile a tutti i paesi membri dell'Unione Europea, del diritto di operare sulla rete transeuropea. In questo modo l'apertura alla concorrenza del settore ferroviario non sarebbe più stata solo locale, ma anche sovranazionale. Tutte le imprese gestenti il servizio ferroviario, dal 2001 in poi, si trovarono a fare i conti non solo con il mercato dei servizi ferroviari locale, ma anche con quello europeo. Questa disposizione era volta alla creazione di uno spazio unico ferroviario.

³²⁶ Detto anche "Pacchetto Infrastruttura Ferroviaria"

³²⁷ Direttiva 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie*, 26 febbraio 2001

In linea con quanto appena detto va, poi, richiamato l'obbligo introdotto per tutti gli Stati di consentire l'esercizio del trasporto merci internazionale sulle proprie reti ferroviarie³²⁸.

La seconda direttiva contenuta all'interno del Primo Pacchetto ferroviario era la numero 13 del 2001³²⁹ emanata per regolamentare i criteri di assegnazione delle licenze ferroviarie ed assicurare una maggiore trasparenza nelle modalità di affidamento delle licenze. Questa direttiva andava, infatti, ad integrare quanto previsto dalla direttiva 18 del 1995, ammettendo la possibilità di rilasciare le licenze anche alle imprese di trasporto gestenti il servizio passeggeri. Precedentemente, invece, le licenze potevano essere rilasciate solo a chi prestava servizio di trasporto merci.

Ancora, nel definire dettagliatamente i vari aspetti della disciplina, con l'articolo 3 la direttiva affidava ai singoli Stati il compito di indicare quale ente dovesse essere preposto al rilascio della licenza ferroviaria, introducendo come unico vincolo l'impossibilità di indicare un soggetto che fosse anche produttore di servizi di trasporto.

Terza direttiva del Primo Pacchetto ferroviario era, infine, la numero 14 del 2001³³⁰ emanata per abrogare la direttiva numero 19 del 1995. Il testo di questa norma era volto all'introduzione di una regolamentazione dettagliata che riguardasse il diritto di accesso e l'assegnazione della capacità³³¹. Per quanto attiene al diritto di accesso la direttiva stabiliva l'obbligo per tutti i soggetti gestori delle infrastrutture ferroviarie dei Paesi europei di compilare e rendere pubblico un documento informativo sulla rete infrastrutturale gestita. La pubblicazione di questo documento era prevista per consentire a tutti i soggetti che fossero stati interessati ad esercitare servizio di trasporto su di una data tratta ferroviaria di poter fare una valutazione *ex ante*, prima di presentare richiesta di accesso alla rete, basata su chiare informazioni circa le dimensioni e la qualità delle

³²⁸ Art. 10 Direttiva 2001/12/CE

³²⁹ Direttiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie*, del 26 febbraio 2001

³³⁰ Direttiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, *relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza*, 26 febbraio 2001

³³¹ Si fa riferimento alla capacità massima di traffico ferroviario che può essere gestita su una data infrastruttura ferroviaria, come un tratto di linea, una stazione, un nodo ferroviario o un impianto di smistamento, durante un determinato periodo di tempo, come un giorno o un'ora

infrastrutture. In questo modo veniva, inoltre, assicurato il rispetto del principio di trasparenza. Ancora, la direttiva dettagliava i servizi fondamentali che il gestore dell'infrastruttura doveva garantire. Per quanto, invece, riguardava l'assegnazione della capacità, il testo della direttiva introduceva un definito schema da seguire in caso di conflitti. Ultima novità prevista era la possibilità di stipula di accordi quadro tra gestore e impresa ferroviaria.

Il Primo Pacchetto Ferroviario così come presentato, venne approvato all'unanimità del Consiglio Europeo, ma recepito dai vari Stati membri in momenti diversi. Nello specifico Belgio, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Italia, Paesi Bassi e Portogallo provvidero all'attuazione delle normative in tempi brevi, mentre Irlanda e il Lussemburgo adottarono solo due delle tre direttive. Gli altri Stati, invece, non adottarono nessun provvedimento per uniformare le loro legislazioni e i loro sistemi ferroviari a quanto stabilito dall'Europa, questo spinse la Commissione ad avviare un ricorso legislativo per mancato rispetto delle scadenze.

Per quanto attiene i Paesi oggetto di studio va riportato come l'Italia ha recepito il primo Pacchetto Ferroviario adattando il sistema ferroviario alle nuove normative comunitarie con il Decreto legislativo numero 188 del 2003³³², la Spagna, invece, ha provveduto ad attuare le disposizioni europee con la legge numero 39 del 2003³³³ e, infine, la Francia ha adattato le disposizioni nazionali attraverso l'emanazione del decreto numero 194 del 2003³³⁴.

L'approvazione delle disposizioni contenute all'interno delle direttive che facevano parte del primo Pacchetto ferroviario ha contribuito alla liberalizzazione, per il settore del trasporto merci, di ben 50.000km di binari costituenti la rete di trasporto transeuropea.

Nel 2001 fu, come precedentemente riportato, pubblicato anche il Libro bianco sui trasporti che incentivava i cittadini e le imprese europee ad utilizzare il treno come mezzo di trasporto principale. Da questo testo è nata la volontà della Commissione

³³² Decreto Legislativo del 8 luglio 2003, n. 188, *Attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria*. GU del 24/07/2003, n. 170

³³³ Legge del 17 novembre 2003, n. 39, *del Settore Ferroviario*, Boletín Oficial del Estado del 18 novembre 2003, n. 276

³³⁴ Decreto del 7 marzo 2003, n. 2003-194, *relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire*

europea di intervenire nuovamente per regolamentare la realizzazione di uno spazio ferroviario unico in europea. Così, nel 2004 la Commissione ha emanato il secondo “Pacchetto Ferroviario” che fu affiancato dalla pubblicazione di un documento intitolato “Verso uno spazio ferroviario europeo integrato”³³⁵.

Il secondo Pacchetto Ferroviario si componeva di tre direttive – la numero 49, la numero 50 e la numero 51 – e il regolamento numero 881.

La prima direttiva, la numero 49³³⁶, interveniva con lo scopo di regolamentare l’aspetto della sicurezza armonizzando le discipline che regolamentavano il rilascio della certificazione di sicurezza³³⁷ e definendo gli elementi essenziali del sistema di sicurezza ferroviario che avrebbe dovuto essere applicato sull’intero territorio europeo sostituendo le singole discipline degli Stati membri. Al fine di garantire alti standard di sicurezza, inoltre, la direttiva prevedeva che ad ogni convoglio dovesse essere attribuito un numero identificativo per permetterne il riconoscimento durante l’esercizio del servizio ferroviario su reti nazionali e su reti europee.

La direttiva numero 50³³⁸, invece, intervenne per apportare specifiche modifiche nella disciplina dell’interoperabilità regolata precedentemente dalla direttiva numero 48 del 1996. Secondo quanto previsto dalla Commissione,

«la direttiva è volta a stabilire le condizioni da soddisfare per realizzare nel territorio comunitario l’interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad Alta Velocità [...] il perseguimento di tale obiettivo deve portare alla definizione di un livello ottimale di armonizzazione tecnica e consentire di: facilitare, migliorare e sviluppare

³³⁵ Documento della Commissione europea del 23 gennaio 2002, n.18

³³⁶ Direttiva 2004/49/CE Del Parlamento Europeo e Del Consiglio, *relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza*, 29 aprile 2004

³³⁷ Il certificato di sicurezza era un documento che attestava l’impresa ferroviaria nella creazione del proprio sistema di gestione della sicurezza rispettava le normative nazionali e la normativa comunitaria.

³³⁸ Direttiva 2004/50/CE Del Parlamento Europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 96/48/CE del Consiglio relativa all’interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad Alta Velocità e la direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all’interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale*, 29 aprile 2004

i servizi di trasporto ferroviario internazionale nel territorio comunitario e con i paesi terzi; contribuire alla graduale realizzazione del mercato interno delle apparecchiature e dei servizi di costruzione, esercizio, rinnovo e ristrutturazione del sistema ferroviario transeuropeo ad Alta Velocità; contribuire all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad Alta Velocità»³³⁹.

L'ultima direttiva che formava il secondo Pacchetto Ferroviario era la numero 51³⁴⁰, che prevedeva un'ulteriore liberalizzazione del settore ferroviario attraverso le disposizioni che consentivano alle imprese ferroviarie di esercitare l'attività di trasporto merci sul territorio nazionale utilizzando, però, una tratta internazionale. Inoltre, all'articolo 1 la direttiva considerava il 2010 come l'anno entro il quale tutti i Paesi europei avrebbero dovuto provvedere alla liberalizzazione completa del settore ferroviario (merci e passeggeri).

Particolarmente importante appariva, invece, il regolamento che accompagna le direttive precedentemente descritte. Questo regolamentava l'entrata in funzione di un'Agenzia ferroviaria per la sicurezza e l'interoperabilità – organismo con personalità giuridica e bilancio proprio - istituita per dare impulso all'applicazione della politica dei trasporti europea attraverso la diffusione di una cultura ferroviaria a livello europeo. I suoi compiti riguardavano il potenziamento dell'interoperabilità e la sicurezza dei sistemi ferroviari europei. L'Agenzia era dotata di un Consiglio amministrativo formato da un rappresentante per ogni Stato membro, quattro rappresentanti della Commissione, sei delegati di imprese ferroviarie, sindacati, gestori dell'infrastruttura e passeggeri. Questo ente entrò in funzione il primo maggio del 2004 con ventiquattro membri³⁴¹.

Questo secondo Pacchetto di misure fu recepito in Italia con il Decreto Legislativo 167 del 2007 e in Francia con la legge n. 10 del 2006.

³³⁹ Art. 1 direttiva n. 50

³⁴⁰ Direttiva 2004/51/CE Del Parlamento Europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie*, 29 aprile 2004

³⁴¹ L'Agenzia ha due sedi, un contenente gli uffici operativi e posizionata a Valenciennes e l'altra, utilizzata per le conferenze internazionali, a Lille. Questa istituzione, guidata da un direttore esecutivo nominato dal Consiglio di Amministrazione, si riunisce due volte l'anno e ha il compito di presentare pareri e proposte alla Commissione.

Nel 2007, ancora, fu approvato un nuovo Pacchetto di misure ferroviarie: il terzo. Questa volta oggetto di regolamentazione appariva essere la concorrenza e la tutela dei passeggeri. Il terzo Pacchetto ferroviario nello specifico era composto da due direttive – 58 e 59 - e da due regolamenti – 1370 e 1371 -.

La direttiva numero 58³⁴² era dedicata alla disciplina per l'apertura del trasporto ferroviario passeggeri al mercato internazionale. Nello specifico la direttiva riconosceva a tutti i soggetti che prestavano servizio di trasporto di persone di poter operare e transitare su tutte le linee ferroviarie internazionali e, inoltre, poter anche effettuare soste.

L'intento era quello di aumentare la concorrenza, passando da un livello statale ad un livello europeo e internazionale, per innescare processi di competizione che avrebbero portato ad un miglioramento dei servizi offerti. La direttiva 59³⁴³, invece, interveniva per regolamentare le discipline riferite ai macchinisti.

Per i regolamenti contenuti all'interno del Terzo Pacchetto ferroviario, invece, va detto che il 1370 era dedicato agli interventi che le diverse autorità a livello nazionale potevano effettuare a tutela del trasporto pubblico dei passeggeri. Invece, il 1371 era volto ad attuare una disciplina uniforme per i diritti e gli obblighi dei passeggeri.

Tra il terzo ed il quarto Pacchetto Ferroviario è stata poi emanata la cosiddetta direttiva “*recast*”, ovvero la numero 34 del 2012³⁴⁴. Questa è stata frutto di un intenso lavoro di accordo tra le diverse istituzioni europee. Con questo intervento si è voluto andare ad aggiornare le disposizioni e le regole fissate dal Primo Pacchetto ferroviario. Nello specifico venivano ampliati i poteri di quegli organismi creati a livello nazionale per la regolamentazione del settore ferroviario, estendendoli a tutte quelle attività che potevano essere svolte nell'esercizio ferroviario. Inoltre, per garantire l'indipendenza di questo organo, veniva sottolineata la necessità di tracciare una separazione netta con la

³⁴² Direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria*; Direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 ottobre 2007

³⁴³ Direttiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, *relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità*, 23 ottobre 2007

³⁴⁴ Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione) Testo rilevante ai fini del SEE*, 21 novembre 2012

politica e non consentire più che il soggetto regolatore coincidesse con il Ministro dei trasporti.

Infine, nel 2013 la Commissione ha emanato il quarto e, per ora, ultimo pacchetto ferroviario. Questo ha avuto lo scopo di eliminare tutti i possibili ostacoli alla creazione di uno spazio unico ferroviario. La struttura del nuovo Pacchetto ferroviario si articola su due pilastri, uno tecnico, contenente le norme sulla sicurezza e l'interoperabilità, e l'altro di mercato, contenente norme sull'apertura del mercato e la regolamentazione degli obblighi di servizio pubblico.

Le direttive e i regolamenti modificati da questo quarto pacchetto sono stati: il regolamento CEE n. 1192/69 del Consiglio del 26 giugno 1969 recante norme comuni per la standardizzazione dei conti delle imprese ferroviarie; Regolamento CE n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea; Direttiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sulla sicurezza ferroviaria; Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 3 ottobre 2007, sugli obblighi di servizio per il trasporto ferroviario di passeggeri; Direttiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sull'interoperabilità e la Direttiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che andava ad istituire uno spazio ferroviario europeo unico.

5. La realizzazione di uno spazio ferroviario europeo: La rete TEN-T come strumento di coesione territoriale

Da quanto detto fin ora appare chiaro che la volontà di creare una politica comune dei trasporti, capace di far diventare il territorio europeo una zona geograficamente unita e nella quale garantire la libera circolazione di merci, persone e capitali, fosse presente fin dalla sottoscrizione dei primi trattati che istituivano le Comunità europee del 1957.

Collegare l'Europa basandosi sui sistemi di trasporto dei singoli Stati membri non sembrava, però, portare a risultati concreti, questo perché non era presente un livello omogeneo di sviluppo dei sistemi di trasporto tra i diversi Paesi. Si iniziò, così, a sentire la forte necessità di creare una rete dei trasporti sovranazionale e capace di connettere tra di loro tutti gli Stati membri in maniera veloce ed efficiente.

La Commissione auspicava la costruzione di questa rete attraverso la creazione di nuove infrastrutture di trasporto, che dovevano servire come collegamenti tra le diverse strutture di cui gli Stati europei si erano negli anni dotati. In questo senso per permettere lo sviluppo delle reti europee era necessario prima intervenire sui trasporti locali per uniformarli e renderli tecnologicamente avanzati. Gli Stati iniziarono, così, a diventare soggetti attivi nella definizione prima e creazione poi di una politica orientata a generare un sistema di trasporto europeo denominato “Trans-European Transport Network” (TEN-T).

Il primo documento, emanato dalla Commissione europea, riguardante il concreto sviluppo della rete transeuropea³⁴⁵ risale al 1989. All'interno del documento la Commissione proponeva l'adozione di un programma preciso per assicurare un corretto sviluppo delle reti di trasporto. Nel farlo si sottolineavano i numerosi vantaggi, di crescita economica e aumento della coesione territoriale, che la realizzazione di questa opera, in un primo momento definita utopistica da chi ne sottovalutava il potenziale, avrebbe comportato per l'interno territorio europeo. Inoltre, la sentita necessità di dare avvio al processo di costruzione delle reti di trasporto comunitarie era giustificata dal bisogno, nato con la creazione del mercato unico, di rispondere ad un aumento esponenziale del flusso di merci presente sul territorio europeo³⁴⁶.

Per la definizione delle reti da realizzare importante fu, senza dubbio, l'emanazione del Libro bianco della Commissione risalente al 1992. All'interno di questo documento veniva, nuovamente, sottolineata l'importanza della costruzione delle reti transeuropee per lo sviluppo del mercato e, ancora più importante, per un corretto sviluppo della politica dei trasporti comune. Nello stesso anno il ruolo centrale che le linee TEN-T iniziavano ad assumere per le istituzioni europee era testimoniato dall'inserimento all'interno del Trattato di Maastricht di un intero titolo, il XII, dedicato allo sviluppo di questo sistema, che doveva garantire l'interoperabilità, e alla relazione esistente tra crescita economica, coesione sociale e sviluppo dei sistemi di trasporto.

Con Maastricht si iniziò, inoltre, a sottolineare l'importanza che i trasporti potevano avere per le regioni in ritardo di sviluppo non collegate in nessun modo, o quasi,

³⁴⁵ Predieri, *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 4, 1997, p. 569

³⁴⁶ H. Stevens, *Making Transport policy in the European Union*, Macmillan Educatio, United States, 2003, p. 175

con il resto dei territori europei. Per queste zone avere un sistema di trasporto efficiente avrebbe rappresentato un nuovo punto di partenza attraverso il quale innescare processi di sviluppo economico e sociale.

Nel 1996 venne, poi, emanato il nuovo Libro bianco della Commissione che adottava orientamenti comunitari per lo sviluppo delle strutture transeuropee³⁴⁷. Le indicazioni contenute all'interno del Libro Bianco servivano per incentivare lo sviluppo delle TEN-T in prospettiva di crescita sociale e aumento della coesione territoriale, ma anche crescita economica sostenibile. Ricordiamo, infatti, come le varie istituzioni europee nella definizione delle loro politiche sono sempre state molto attente alla sostenibilità ambientale³⁴⁸. Come appare chiaro dal paragrafo dedicato all'impegno delle istituzioni europee per lo sviluppo della politica comune dei trasporti, dal 1992 in poi la costruzione della TEN -T iniziò ad essere oggetto di dibattito in ogni sede possibile.

Dal 2009, sulla base di quanto contenuto del Libro bianco “Tabella di marcia verso uno spazio europeo unico dei trasporti – per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”, l'impegno delle istituzioni europee fu volto in maniera decisa alla regolamentazione dello sviluppo dei trasporti transeuropei. All'interno di questo documento veniva presentata una tabella di marcia da seguire per il periodo 2009-2050.

Fino al 2012, però, gli sviluppi della rete di trasporto europea furono molto modesti e contraddistinti dall'incapacità dei singoli Stati di raggiungere, nonostante le risorse e le politiche impiegate, livelli di sviluppo omogenei. La Commissione, quindi, tornò ad intervenire attraverso la presentazione di una comunicazione³⁴⁹ che proponeva una nuova regolamentazione per la creazione delle linee TEN-T. Questo documento portò all'approvazione del Regolamento adottato nel 2013 numero 1315 con il quale la

³⁴⁷ DOCE, 1996, 1-103

³⁴⁸ T. Richardson, *The Trans-European transport network: environmental policy integration in the European Union*, Journal of European Urban and Regional Studies, Vol. 4, 1997, p. 338

³⁴⁹ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti*, 6 febbraio 2012, COM/2011/650 definitivo/2 2011/0294 (COD)

Commissione europea tornava ad orientare lo sviluppo delle reti transeuropee sottolineando, ancora una volta, l'importanza di collegare l'Europa³⁵⁰.

Con l'emanazione del regolamento si è andato a definire, nel dettaglio, l'articolazione che la rete transeuropea dei trasporti doveva avere. Da questo momento in avanti veniva stabilito il principio secondo il quale le linee TEN-T si dividono in quelle che fanno parte di una *linea globale*, la quale mira a garantire un'accessibilità piena a tutte le regioni europee, e la *rete centrale* che, invece, è basata su di un approccio per "corridoi"³⁵¹. Nel 2013 è stato, poi, emanato anche il regolamento che ha istituito il "*Connecting Europe Facility*"³⁵². Lo sviluppo delle reti transeuropee venne orientato sottolineando, ancora una volta, l'importanza di collegare l'Europa³⁵³.

Il regolamento del 2013, inoltre, istituì la figura del Coordinatore europeo con il compito di dettare regole di politica comune per tutti i soggetti coinvolti - Stati, Regioni, enti locali ecc.- nella progettazione e costruzione delle reti transeuropee. L'istituzione di questa nuova figura nacque dalla necessità di riuscire ad arrivare ad avere una regolamentazione unica e chiara dei processi da intraprendere per la costruzione delle reti TEN-T e per l'utilizzo di queste ultime.

Dal 2 al 5 aprile del 2024, poi, si sono tenute le "giornate per collegare l'Europa" durante le quali è stato centrale, ancora una volta, il tema dello sviluppo delle reti transeuropee e si è incanalato il regolamento che ne definisce finalità e costruzione all'interno del Green Deal Europeo.

Per quanto, invece, attiene ai finanziamenti necessari per la realizzazione dell'ambizioso progetto, la Commissione europea ha stimato per il periodo dal 2010 al 2030 un investimento necessario pari a 1.500 miliardi di euro che dovevano servire non

³⁵⁰ Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/U, 11 dicembre 2013

³⁵¹ I corridoi rappresentano le tratte sulle quali vengono a costituirsi le infrastrutture di trasporto, questi a livello europeo devono garantire l'interoperabilità e permettere la circolazione di tre diverse tipologie di trasporto.

³⁵² Si fa riferimento al regolamento dell'UE n. 1315/2013

³⁵³ Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, *sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/U*, 11 dicembre 2013

solo per costruire materialmente le infrastrutture, ma anche per adottare politiche volte all'aumento della domanda di trasporto all'interno dei singoli Stati.

I fondi dovevano essere, poi, distinti tra quelli destinati alla costruzione dei corridoi, per i quali si stimava una necessità di intervento pari a 700 miliardi di euro, e quelli destinati alla rete centrale, alla quale venivano indirizzati 250 miliardi di euro³⁵⁴. Un impegno importante dal punto di vista economico e finanziario per le casse dell'Unione europea.

Per la costruzione delle infrastrutture di trasporto che costituivano la rete TEN-T era, inoltre, necessario andare a identificare i cosiddetti corridoi. Oggi si può affermare che la rete transeuropea di trasporti si basa su ben nove corridoi europei. Due di questi sono i corridoi che ricoprono il territorio europeo da Nord a Sud, tre sono, invece, quelli che tracciano un tragitto da Est a Ovest e quattro vengono, infine, definiti "diagonali" per la loro caratteristica di tagliare il territorio europeo, appunto, in diagonale. Questi nello specifico sono: il corridoio Atlantico; corridoio Baltico-Adriatico; il corridoio Mediterraneo; il corridoio Mar Baltico - Mar del Nord; il corridoio Mar del Nord - Mediterraneo; il corridoio oriente Mediterraneo; il corridoio Reno - Alpi; il corridoio Reno - Danubio; il corridoio Scandinavo - Mediterraneo.

Nel 2021, nel tentativo di allineare e potenziare le capacità di trasporto dei diversi corridoi, l'Europa è intervenuta nuovamente con il Regolamento numero 1153³⁵⁵. Le novità principali hanno riguardato il corridoio Mediterraneo, il quale è stato esteso alle località di Ventimiglia, Genova e La Spezia, e il Corridoio Baltico – Adriatico, ed è stata prevista un'estensione che permettesse un collegamento diretto fino al porto di Ancona.

La strada che ha seguito il progetto di definizione di infrastrutture di trasporto sovranazionali si intreccia con la costruzione, a lungo auspicata, della creazione di uno spazio ferroviario europeo. Il progetto iniziale della grande rete infrastrutture europea prevedeva una costruzione sul territorio europeo di infrastrutture di: strade - 75.185 km-, ferrovie - 79.440 km -, vie navigabili - 20.000 km -, 381 aeroporti, 273 porti marittimi e 210 porti fluviali.

³⁵⁴ Commissione europea progetto TEN-T

³⁵⁵ Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014*, 7 luglio 2021, n. 1153

Nell'applicazione della Politica comune dei trasporti, così come nella costruzione delle reti TEN-T, l'Europa ha sempre cercato di mettere in atto misure capaci anche di fronteggiare il cambiamento climatico e l'emergenza ambientale. In questa prospettiva, sebbene il numero di km di strade ferrate e di strade per il trasporto su gomma previste dai progetti TEN-T fossero simili, maggiori finanziamenti sono stati destinati allo sviluppo di una rete ferroviaria europea.

La volontà di creare un sistema ferroviario europeo è derivata dalla necessità, sempre più sentita, di creare uno spazio europeo unico ferroviario all'interno del quale fossero garantiti collegamenti efficienti su tutti i territori europei senza dimenticare il rispetto per le politiche ambientali. Creare un reticolato ferroviario presente su tutti i territori europei e che fosse tecnologicamente avanzato voleva dire aumentare le potenzialità di sviluppo. Secondo la Commissione le reti

«possono ridurre la distanza di alcune regioni dagli attuali centri economici e favorire lo sviluppo delle attività economiche»³⁵⁶.

Per la costruzione del sistema ferroviario europeo si è partiti, quindi, dal 1996 con l'Atto unico. Questo trattato prevedeva che tutti i Paesi che a quel tempo facevano parte dell'Europa – quindici – mettessero in atto politiche di armonizzazione delle discipline regolanti il settore ferroviario per permettere l'unione delle diverse reti presenti sul territorio ed iniziare a creare uno spazio unico ferroviario. Nel 2004 la Commissione si trovò, poi, a dover intervenire nuovamente per allargare la regolamentazione anche ai Paesi di nuova adesione. Ciò che ha sempre mosso le diverse istituzioni europee ad intervenire a favore dello sviluppo della rete ferroviaria unica è stata la comprovata idea che le infrastrutture ferroviarie, se ben distribuite sul territorio, potessero contribuire in maniera incisiva sulla riduzione del divario economico esistente tra le diverse regioni.

Un forte impegno per la realizzazione dello spazio ferroviario comune arrivò anche dall'UIC³⁵⁷ che propose lo sviluppo di un progetto (*European Infrastructure Market Capacity and Investment*) con il quale si volevano identificare i principali motivi dei ritardi nella costruzione della rete TEN-T ferroviaria e adoperare misure correttivi. I

³⁵⁶ CCE, 1990, 16

³⁵⁷ Union internationale des chemins de fer creata a Parigi il 17 ottobre 1922

problemi, come già ricordato, derivavano dalle diverse strutture ferroviarie, che seguivano regole differenti, presenti nei diversi Paesi. Uno dei problemi principali che si incontrò, ad esempio, fu la differenza esistente tra i vari tipi di scartamento che gli Stati avevano adottato per la costruzione dei binari. Questo condizionava la possibilità di transito delle diverse tipologie di treno presenti in Europa. Per costruire la rete europea fu, quindi, necessario intervenire innanzitutto con una regolamentazione che prevedeva l'omologazione dei modelli di scartamento.

Collegare l'Europa attraverso infrastrutture ferroviarie sembrava possibile e, così come sostenuto dagli obiettivi di costruzione delle TEN-T, il sistema ferroviario europeo doveva garantire un efficiente mezzo di collegamento che permettesse ai treni di viaggiare, in modo sicuro, ad una velocità elevata (160km/h). A tal proposito tutta la linea, entro il 2040 sarebbe dovuta essere tecnologicamente pronta e avanzata. Questo rappresenta oggi uno dei problemi che per molti anni ha influito sul funzionamento della rete europea. Non tutti gli Stati, come ad esempio l'Italia, sono infatti dotati di infrastrutture di trasporto ferroviario capace di servire tutto il territorio tramite l'Alta Velocità. Si sente, quindi, la necessità a livello politico, di avere una maggiore uniformità nella definizione dei singoli piani nazionali di trasporto, soprattutto ferroviari, per garantire il successo delle linee TEN-T.

6. Il Meccanismo per Collegare l'Europa

Il regolamento 1316 del 2013³⁵⁸ emanato per il completamento e la regolamentazione della rete Transeuropea di trasporto ha disciplinato il cosiddetto “Meccanismo per Collegare l'Europa” (MCE). Questo ha rappresentato lo strumento adottato dall'Unione europea per la definizione degli interventi economici necessari per sostenere gli interventi di costruzione dei diversi corridoi infrastrutturali. Il Meccanismo per Collegare l'Europa nel 2013 era, quindi, chiamato a definire le risorse economiche e gli interventi necessari per il periodo di tempo che andava da 2014 al 2020.

³⁵⁸ Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento UE n. 913/2010 e che abroga i regolamenti CE n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010*, 11 dicembre 2013, n. 1316/2013

Il regolamento chiarisce immediatamente la necessità di sviluppare le infrastrutture di trasporto avvertita soprattutto in quel momento. Infatti, all'art.1 la Commissione precisa che,

«al fine di pervenire a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e stimolare la creazione di posti di lavoro, conformemente agli obiettivi della strategia Europa 2020, l'Unione ha bisogno di infrastrutture moderne e di elevata efficienza che contribuiscano all'interconnessione e all'integrazione dell'Unione e di tutte le sue regioni, nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Tali interconnessioni dovrebbero agevolare il miglioramento della libera circolazione delle persone, dei beni, dei capitali e dei servizi. Le reti transeuropee dovrebbero favorire i collegamenti transfrontalieri, promuovere una maggiore coesione economica, sociale e territoriale e contribuire a un'economia sociale di mercato più competitiva e alla lotta contro il cambiamento climatico»³⁵⁹.

Per questi motivi si avverte la necessità di creare un meccanismo che miri

«ad accelerare gli investimenti nel campo delle reti transeuropee e a stimolare gli investimenti sia pubblici che privati, aumentando allo stesso tempo la certezza del diritto, nel rispetto del principio della neutralità tecnologica. L'MCE dovrebbe consentire di sfruttare al meglio le sinergie tra i settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, rafforzando in tal modo l'efficacia dell'intervento dell'Unione e permettendo un'ottimizzazione dei costi di realizzazione»³⁶⁰.

Anche nella definizione delle forme di aiuto che il Meccanismo per Collegare l'Europa avrebbe dovuto concedere agli Stati, la Commissione promuoveva lo sviluppo dello spazio comune ferroviario. Infatti, la direttiva stabiliva che i finanziamenti, validi per i progetti che si intendevano attuare sul territorio europeo, potevano essere concessi a tutte le azioni volte alla creazione di reti ferroviarie sovranazionali, reti ferroviarie efficienti a livello statale, azioni volte alla creazione di infrastrutture di trasporto sostenibili e sicure

³⁵⁹ Articolo I, Regolamento UE 1316/2013

³⁶⁰ *Ibidem*

e azioni volte alla promozione di progetti per il miglioramento della cooperazione con Stati terzi³⁶¹.

Va, inoltre, precisato che il Meccanismo per Collegare l'Europa nacque con l'intenzione di creare uno strumento che, attraverso la concessione di aiuti finanziari, fosse in grado di innescare investimenti virtuosi sui territori. A tal proposito veniva previsto che il MCE poteva intervenire attraverso lo strumento del cofinanziamento che per lo sviluppo di infrastrutture ferroviarie sarebbe stato pari al 30% del costo totale dell'opera per gli Stati e le regioni che erano sprovvisti di reti ferroviarie, mentre per gli interventi che miravano a migliorare l'interoperabilità fra mezzi di trasporto il cofinanziamento poteva rappresentare il 40% del costo totale. Oltre a questa modalità i finanziamenti potevano essere concessi sotto forma di sovvenzioni, appalti e diversi strumenti finanziari per i progetti definiti di interesse comune.

La Commissione con la creazione di questo strumento andava, inoltre, a definire come prioritari i progetti da mettere in atto sulle reti Trans frontaliere e nello specifico si faceva riferimento: alla linea Madrid-Lisbona, il Tunnel del Brennero tra Austria e Italia, la Lione-Torino tra Italia e Francia, la Senna-Escada tra Francia, Belgio e l'Olanda e la cintura di Fehmarn nel Mare del Nord.

Inoltre, venivano previsti interventi per risolvere i cosiddetti colli di bottiglia sulla linea ad Alta Velocità Montpellier-Perpignan in Francia e sulle linee ad Alta Velocità Lipsia-Norimberga e Stoccarda-Ulm in Germania.

La grande attenzione data al settore delle infrastrutture di trasporto, in particolare quello ferroviario, in questi anni fu, inoltre, giustificata dal fatto che il regolamento del 2013 veniva emanato in un momento in cui l'Europa stava compiendo ampi sforzi per uscire da un periodo di crisi economica. Fu proprio in questa prospettiva che la Commissione pubblicò il documento intitolato *“Costruire infrastrutture per rafforzare l'economia europea”*. In questo documento veniva fatta un'analisi della situazione economica dei diversi contesti europei promuovendo la costituzione di nuove infrastrutture di collegamento in grado di innescare processi virtuosi di crescita economica.

³⁶¹ Articolo 7 e 8 par. 3 del regolamento (UE) n. 1316/2013

La Commissione europea nel 2018, fiera dei successi raggiunti con l'applicazione del MCE, propose, inoltre, di prorogare questo strumento di aiuto finanziario anche per il periodo 2021-2027³⁶² con una dotazione finanziaria pari a 42,3 miliardi di euro di cui 30,6 miliardi destinati ad interventi nel settore dei trasporti. Nella definizione del nuovo Meccanismo per Collegare l'Europa ha dovuto tener conto della sempre più sentita necessità di avviare una sinergia e rafforzare la cooperazione nei settori del trasporto e dell'energia.

7. Le politiche ferroviarie europee come risposta a momenti di crisi: la crisi sanitaria COVID-19 e il *Next Generation EU*

Nel definire ed attuare una politica comune dei trasporti le istituzioni europee hanno sempre perseguito obiettivi di economicità e di sviluppo sostenibile. L'ultima strategia adottata dall'Unione europea in tema di trasporti è ritrovabile all'interno del Libro bianco sui trasporti intitolato "Tabella di marcia verso uno spazio unico dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" del 2011³⁶³.

L'Europa si propone di ottenere un sistema di trasporto sostenibile attraverso, principalmente, l'introduzione di mobilità in grado di ridurre le emissioni nocive, mitigando così i cambiamenti climatici e l'inquinamento dell'aria.

Per quanto quello dei trasporti sia, infatti, un settore strategico e fondamentale per favorire la crescita e la competitività dei singoli territori, si deve anche tener conto che in Europa i trasporti dipendono in larga misura da combustibili fossili che rappresentano il 96% delle forniture totali di energia del settore³⁶⁴. L'Unione Europea, in linea con quanto stabilito dalla Commissione europea nel dicembre del 2019 con il *Green Deal Europeo*³⁶⁵,

³⁶² Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio *che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014*, 6 giugno 2018

³⁶³ Commissione Europea, *Libro Bianco: Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, Bruxelles, 28 marzo 2011, COM (2011), 144 definitivo

³⁶⁴ Ministero Dell'ambiente e Della Sicurezza Energetica, *La Situazione Energetica Nazionale nel 2022*, luglio 2023

³⁶⁵ Commissione Europea, *Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 gennaio 2019, COM (2019), 640 final

si è posta l'obiettivo, entro il 2050, di raggiungere la neutralità dell'aria e di ridurre le emissioni nocive derivanti dalle diverse tipologie dei trasporti del 90% rispetto a quelle registrate nel 1990.

Sostenere la mobilità sostenibile significa sostenere un modello di trasporti che sia capace non solo di ridurre al minimo l'impatto ambientale di questo specifico settore, ma anche massimizzare l'efficienza e la rapidità degli spostamenti tanto delle merci quanto delle persone.

La riduzione delle emissioni provenienti dai trasporti costituisce un aspetto fondamentale della politica dell'Unione Europea. Tale politica è supportata da numerosi progetti e iniziative mirati a mitigare la congestione urbana, promuovere l'uso di mezzi di trasporto più ecologici, come le ferrovie e le vie navigabili interne, e sviluppare combustibili alternativi non derivati dal petrolio. Il traffico su strada, essendo la forma di trasporto prevalente al giorno d'oggi, rappresenta la principale fonte di inquinamento. Secondo gli ultimi dati disponibili, genera circa il 71% delle emissioni totali di CO₂, con le automobili che contribuiscono ai due terzi di questa percentuale. Il trasporto marittimo e aereo, invece, rappresentano rispettivamente il 14% e il 13% delle emissioni, mentre il trasporto su vie navigabili interne costituisce circa il 2%³⁶⁶.

Il mezzo di trasporto, che più di tutti è in grado di unire efficienza e basse emissioni risulta, invece, essere il treno. Il trasporto ferroviario, grazie alla progressiva elettrificazione delle reti ferroviarie e allo sviluppo di nuovi carburanti come l'idrogeno, produce meno dell'1 % del totale delle emissioni di gas serra prodotte dai trasporti, rappresentando, quindi, la modalità di trasporto su cui puntare ed investire per il raggiungimento di un sistema di mobilità europeo che sia in grado di garantire basse emissioni di CO₂.

Questa modalità di trasporto ha, infatti, nel corso degli anni acquisito nell'ambito della politica dell'Unione Europea, sempre maggiore rilevanza per la sua capacità di apportare sviluppo socio-economico e territoriale inserendosi prima nell'orizzonte del *Green New Deal* della Commissione, con l'impegno di contribuire al raggiungimento di 5 dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile adottati dall'assemblea generale delle Nazioni

³⁶⁶ Commissione Europea, *Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 gennaio 2019 COM (2019), 640 final

Unite e recepiti nelle politiche europee, e rappresentando poi elemento fondamentale individuato dal *Recovery Plan* per la costituzione di una mobilità resiliente ed ecologica in grado di garantire una crescita sostenibile ai diversi territori europei.

Fra le pietre miliari della legislazione dell'UE in materia di trasporti, infatti, figurano i cosiddetti “pacchetti ferroviari”, una serie di norme emanate con l'obiettivo di armonizzare le legislazioni dei singoli Stati in materia di trasporto ferroviario, attraverso la progressiva liberalizzazione dei mercati nazionali, per costruire e portare a compimento una rete ferroviaria transeuropea unica.

Nel settore ferroviario gli interessi nazionali, però, sono spesso prevalsi su quelli comunitari. Attualmente, il sistema ferroviario in Europa rimane notevolmente frammentato a causa delle diverse normative, sistemi di segnalamento e infrastrutture di alimentazione adottate dai vari paesi. Questa frammentazione ha costituito una serie di ostacoli che hanno ritardato l'istituzione di un unico e coeso spazio ferroviario europeo. Le ferrovie europee, oggi, non sfruttano appieno le loro potenzialità. Il quarto pacchetto ferroviario, lanciato nel 2014, è stato volto a migliorare la visibilità, l'efficienza e la quota di mercato delle ferrovie nell'ambito europeo.

Tra il 2015 e il 2018, inoltre, il traffico ferroviario ha subito una notevole crescita, aumentando annualmente del 2,5% per i passeggeri e del 4.1% per le merci.

A differenza di quanto accaduto a livello europeo, va segnalato come nel nostro Paese, nonostante sia considerato la patria delle ferrovie europee grazie alla ferrovia Napoli – Portici risalente al 1839, il trasporto ferroviario ha subito uno sviluppo lento e non omogeneo sull'intero territorio finendo per essere oggi definito come uno dei Paesi europei che presenta maggiori criticità in questo settore.

Il cattivo funzionamento del settore ferroviario e/o l'assenza di infrastrutture idonee in alcune aree dell'Italia rischia di innescare processi di involuzione economica e sociale, limitando notevolmente le opportunità di crescita dei territori e dei suoi abitanti.

La grave crisi sanitaria provocata dal Covid-19 ha messo a dura prova anche il settore dei trasporti, accentuando le differenze in termini di infrastrutture esistenti tra le diverse aree europee e sottolineando la necessità di sviluppare connessioni fisiche e sistemi di trasporto connessi e intermodali.

Se da un lato, però, il trasporto ferroviario ha risentito degli effetti della pandemia, avvertendo un notevole decremento per quanto attiene al trasporto delle persone, d'altro

canto questo è risultato fondamentale per il trasporto merci. Il trasporto su rotaia ha rappresentato la modalità di trasporto che più di tutte è stata capace di conciliare, soprattutto per il trasporto merci, sicurezza sanitaria ed efficienza. Questo perché l'utilizzo del treno ha consentito lo spostamento di grandi quantità di merci coinvolgendo un numero minimo di persone, addette al funzionamento delle infrastrutture di trasporto, limitando così la possibilità di contagio. Quanto vissuto ha, inoltre, sottolineato l'importanza dell'intermodalità tra i diversi sistemi dei trasporti, considerata un *driver* strategico da valorizzare.

Dalla grave crisi da Covid-19, quindi, è scaturita anche quella che può essere considerata una grande occasione di sviluppo e crescita della mobilità europea. In seguito ai danni economici provocati dalla pandemia, l'Unione Europea ha, infatti, stilato un programma di aiuti finanziari destinati ai singoli Stati membri, aiuti che non devono solo servire a garantire una ripresa economica, ma anche a finanziare interventi che mirano allo sviluppo e alla crescita dei territori. A tal proposito l'Unione Europea ha, infatti, definito delle priorità trasversali che tutti i Paesi membri devono perseguire nell'attuazione degli interventi programmati.

Gli Stati possono usufruire oggi di questa opportunità grazie ai Piani di Ripresa e Resilienza stilati dai diversi governi europei e che definiscono le modalità e i tempi con i quali le risorse messe a disposizione dall'Unione Europea grazie al *Next Generation EU*³⁶⁷ saranno spese.

8. L'Alta Velocità europea

Le politiche europee hanno sempre spinto gli Stati ad adottare azioni di sviluppo volte all'omologazione dei sistemi e al rafforzamento e/o introduzione dell'Alta Velocità per la creazione di una rete ferroviaria unica e sovranazionale, necessaria per la creazione di uno spazio unico ferroviario.

Già nel 1992 con il lancio del progetto della rete TEN-T si decideva di destinare l'80% degli investimenti per la costruzione della rete allo sviluppo dell'Alta Velocità. Nello stesso anno, con la pubblicazione del Libro bianco arrivarono nuove spinte

³⁶⁷ Per approfondimenti sul tema si veda P. Guerrieri, P. Carlo Padoan, *L'economia europea. Tra crisi e rilancio*, Il Mulino, 2020

dall'Europa per la costruzione di un sistema di Alta Velocità, ritenuto fondamentale per permettere il raggiungimento di una vera coesione territoriale.

Ancora nel 1994, durante il vertice di Essen si sottolineò come i diversi Paesi europei avrebbero dovuto dotarsi di un sistema ferroviario ad Alta Velocità ben sviluppato per consentire, poi, l'unione delle tratte e la creazione di uno spazio ferroviario unico. Per raggiungere questo obiettivo, in occasione del vertice si stilò una lista (cd. lista di Essen), comprendente quattordici diversi progetti in ambito ferroviario per un valore totale di 100miliardi di euro e che venivano definiti prioritari. I progetti elencati, inoltre, avrebbero dovuto essere portati a compimento entro il 2010³⁶⁸.

L'anno dopo venne, inoltre, manifestata da parte della Commissione l'esigenza di sviluppare in Europa altri 12,500km di linee ad Alta Velocità e l'adeguamento di 14.000 km delle linee esistenti.

I primi controlli da parte dell'Europa, preoccupata per il mancato sviluppo dei sistemi ad Alta Velocità all'interno dei singoli Paesi europei, arrivarono in occasione della pubblicazione del Libro bianco del 2010, con il quale si attestò che solo il 20% dei progetti in programma erano stati realizzati. Ad eccezione di Spagna e Grecia che in questi anni riuscirono ad attrarre fondi europei di Sviluppo regionale per il 50% del valore delle opere infrastrutturali, il problema principale che portò alla mancata realizzazione dei progetti fu l'insufficienza di fondi economici. Altri paesi, come ad esempio l'Italia, si sono scontrati con le forti difficoltà di gestione e, ancora prima, di recepimento di fondi europei a causa dell'incapacità della propria classe amministrativa di rispondere alle esigenze di progettazione, programmazione e pianificazione di interventi mirati e capaci di innescare sviluppo.

Nel tentativo di risolvere la questione la Commissione intervenne attraverso un aumento della possibilità di cofinanziamento per tutti i progetti orientati allo sviluppo della rete TEN-T che dal 10% passò al 20%, inoltre, si iniziarono ad ipotizzare nuove modalità di finanziamento prevedendo la possibilità di partenariato pubblico – privato.

Nonostante l'impegno che, soprattutto negli anni Duemila, i diversi Stati hanno messo in atto per modernizzare le diverse linee ferroviarie, i risultati di sviluppo sono continuati ad essere deludenti e questo è evidenziato anche nei diversi studi condotti dalla

³⁶⁸ *Conclusioni del Consiglio Europeo di Essen 9-10-dicembre 1994*, Rivista Di Studi Politici Internazionali, vol. 62, n. 1 (245), 1995, pp. 100–14

Commissione europea nel tentativo di attuare misure volte al completamento della rete TEN-T e il raggiungimento di un alto grado di connessione, interoperabilità delle reti di trasporto nazionali, integrazione e interconnessione di tutti i modi di trasporto e l'uso efficiente delle infrastrutture.

L'Europa, dal canto suo, ha sempre sostenuto lo sviluppo dell'infrastruttura di trasporto ferroviario attraverso la sua politica di investimenti. Attraverso i Fondi strutturali, in coerenza con la volontà di attuare la politica dei trasporti europea, l'Unione ha previsto l'erogazione di 23,7 miliardi di euro per cofinanziare progetti dedicati allo sviluppo della linea transeuropea e 4,4 miliardi di euro per impiantare il sistema di sicurezza "ERTMS" sulle linee ad Alta Velocità. Il 62% del totale di questi fondi sono stati erogati grazie al FESR e all'FC. Oltre agli aiuti finanziari previsti attraverso i fondi strutturali nel 2000 la Banca Europea per gli Investimenti ha concesso prestiti fino al 29,7 miliardi di euro per aiutare gli Stati nella realizzazione dei progetti³⁶⁹.

La Spagna è, tra i casi studiati, il Paese che meglio di tutti ha recepito le indicazioni europee, sfruttando i fondi e le modalità di investimento per creare una linea ad Alta Velocità estremamente efficiente e ben delineata sul territorio. Nonostante questo Paese aveva costruito la sua ferrovia con uno scartamento diverso dal resto dell'Europa, in quanto inizialmente ritenuto più conveniente per la realizzazione del primo sistema ferroviario spagnolo, il grande impegno per lo sviluppo dell'Alta Velocità ha permesso la creazione di nuovi binari e l'adeguamento con gli standard europei. Come si è visto nel capitolo dedicato al Paese, fondamentale è stata la programmazione degli interventi attraverso l'attuazione di una serie di piani di regolamentazione e sviluppo delle infrastrutture. I vari interventi e il grande sviluppo hanno portato oggi a considerare la Spagna l'esempio da seguire per lo sviluppo delle ferrovie.

La Francia, dal canto suo, ha anche essa sviluppato un sistema di Alta Velocità efficiente con una struttura radiata da Parigi. Questa è stata messa in piedi con l'intenzione di riuscire a sviluppare uno dei sistemi più efficienti d'Europa anche se l'attenzione della politica francese verso questi temi è sempre stata poco considerevole. Solo negli ultimi anni, per far fronte all'emergenza climatica e per rispondere alle richieste dell'Europa la

³⁶⁹ Commissione europea, *Relazione speciale: La rete ferroviaria ad Alta Velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace*, n.19, 2018

classe politica francese ha iniziato ad avviare un ripensamento sulle priorità per il Paese annoverando, tra queste, lo sviluppo dell'Alta Velocità.

La differenza tra Spagna e Francia, dotate oggi di due sistemi di trasporto ferroviario particolarmente efficienti è stata determinata dalla diversa volontà che ha spinto i Paesi ad attuare politiche di investimento volte alla creazione e rafforzamento dell'Alta Velocità. Infatti, la Francia, come l'Italia, ha cominciato ad investire in Alta Velocità per rispondere ad una crisi del sistema ferroviario e far fronte alla concorrenza dell'automobile, invece, la Spagna ha utilizzato e sviluppato questa nuova tecnologia di trasporto come strumento volto alla maggiore coesione territoriale e non come elemento risolutivo di un momento di crisi.

L'Italia, infine, nonostante sia stato il primo Paese europeo ad utilizzare un treno veloce, oggi verte in una delle condizioni peggiori per lo sviluppo della sua rete ferroviaria e, soprattutto, per la lentezza con la quale l'Alta Velocità si è diffusa. Oggi, infatti, tutta una parte della penisola, quella appartenente al profondo Sud, risulta non servita dall'Alta Velocità. Questa situazione non solo determina un ritardo di sviluppo del territorio, ma anche un rallentamento per l'entrata in funzionamento della rete europea e, quindi, per il raggiungimento degli obiettivi della Politica comune dei trasporti.

Conclusione

L'evoluzione delle ferrovie nei diversi contesti europei ha rappresentato un elemento cruciale per lo sviluppo sociale ed economico dell'intero territorio dell'Unione. Esse hanno agito come catalizzatori di cambiamento, collegando nazioni, facilitando il commercio e la mobilità, e contribuendo in modo sostanziale alla crescita industriale. Lungo questo percorso, le politiche nazionali e gli sforzi transnazionali hanno plasmato le reti ferroviarie, riflettendo le priorità e le sfide di ciascun periodo storico.

Le differenti dinamiche inerenti allo sviluppo ferroviario in Italia, Spagna e Francia testimoniano come i Paesi abbiano avuto tempi e modalità di crescita diversi e come le scelte politiche durante gli anni, condizionate dalle direttive europee, abbiano determinato risultati non convergenti tra di essi. Come dimostra questa ricerca, Italia, Francia e Spagna, nonostante inizialmente adottassero una comune modalità di gestione basata sulle concessioni, presentano differenze sostanziali nelle tempistiche di sviluppo, nell'estensione delle reti, nella focalizzazione su specifiche tecnologie ferroviarie e nella modalità di recepimento ed attuazione delle direttive europee.

Partendo dal caso francese, il Paese si è dotato di un sistema ferroviario prima delle altre due potenze, contraddistinto da un solido sviluppo nonostante le difficoltà economiche dell'impresa ferroviaria e un iniziale poco interesse da parte delle classi politiche. Nello specifico, il sistema ferroviario francese è stato dall'inizio del '900 gestito da La Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF), fondata durante il governo di Front Populaire come un'azienda di proprietà statale che ha giocato un ruolo centrale nella determinazione della politica ferroviaria, garantendo all'assetto istituzionale del Paese un'ampia partecipazione nella gestione di questo settore. Negli anni immediatamente successivi alla Seconda Guerra Mondiale, la SNCF è stata poi soggetta ad una ristrutturazione per soddisfare le crescenti esigenze di trasporto del Paese. In questo periodo si è assistito a una modernizzazione del parco rotabile e delle infrastrutture ferroviarie con l'introduzione di locomotive e carrozze più moderne e confortevoli.

Una delle fasi più significative nell'evoluzione delle politiche pubbliche ferroviarie francesi è stata rappresentata dall'introduzione dei treni ad Alta Velocità (TGV). La rete TGV è stata creata per ridurre i tempi di viaggio tra le principali città francesi e migliorare l'efficienza del trasporto ferroviario su lunghe distanze, dotando questo territorio di uno dei migliori sistemi di trasporto ferroviario ad Alta Velocità

d'Europa. Questo processo di sviluppo ha garantito al Paese, soprattutto negli ultimi decenni, di contribuire in maniera efficiente alla creazione della rete TEN-T e dello spazio ferroviario unico europeo.

Nonostante le pressioni per la liberalizzazione da parte dell'Unione Europea, iniziate con l'emanazione della direttiva n. 440 del 1991, la Francia, a differenza di quanto è avvenuto negli altri Paesi, ha deciso di mettere in atto una politica ferroviaria orientata al mantenimento di un forte controllo statale delle linee ferroviarie resistendo alla piena liberalizzazione e privatizzazione. Il Paese ha, infatti, mostrato una resistenza e una scarsa volontà di adeguarsi a quanto richiesto dall'Unione europea per la creazione di un sistema ferroviario europeo che rispondesse e funzionasse secondo norme comuni. Solo nel 2003, infatti, la Francia ha istituito *la Mission de Contrôle des Activités Ferroviaires* (MCAF), istituzione nata per garantire l'apertura alla concorrenza nell'ambito del trasporto ferroviario delle merci. Tuttavia, questa nuova entità è sempre stata soggetta alle influenze politiche, non riuscendo ad ottenere l'indipendenza necessaria per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Il comportamento ostile della Francia, che voleva mantenere quanto più possibile un controllo diretto sul suo sistema ferroviario, ha portato, nel 2010, la Commissione europea a citare il Paese in giudizio per il notevole ritardo nel recepimento delle direttive comunitarie in tema di trasporto ferroviario. Tuttavia, nonostante si sia vista costretta ad adottare misure correttive per uniformare il proprio regime ferroviario a quello degli altri Paesi europei, la Francia ha continuato a preferire, per la gestione e l'esercizio del servizio ferroviario, operatori nazionali, penalizzando e tentando di ostacolare l'apertura alla concorrenza non considerandola come un elemento capace di innescare competitività e conseguenziale miglioramento del servizio ferroviario. In definitiva, il caso francese riflette le complessità e le sfide nel bilanciare le esigenze nazionali con gli obblighi europei nel processo di liberalizzazione del settore ferroviario.

Invece, sebbene sia l'Italia che la Spagna siano arrivate a costruire le proprie linee ferrate solo intorno alla metà dell'Ottocento, e entrambi i Paesi siano stati attraversati da fenomeni politici e sociali simili, le politiche a favore del settore ferroviario sono state attuate in maniera diversa.

Il sistema ferroviario spagnolo ha radici che risalgono al XIX secolo, con la costruzione delle prime linee ferroviarie. Negli anni le difficoltà e le turbolenze politico-

istituzionali del Paese hanno, però, inciso negativamente sullo sviluppo del settore. Solo negli anni '70, nonostante le difficoltà prolungate di finanziamento e risoluzione di problemi che presentava l'assetto ferroviario, la Spagna ha realmente iniziato a modernizzare il suo sistema ferroviario. È in questo periodo che si è assistito a una rinnovata attenzione da parte della classe dirigente verso il trasporto ferroviario, concepito come mezzo di sviluppo economico e sociale. Furono, infatti, introdotte diverse riforme e programmi di investimento per potenziare le infrastrutture esistenti e per introdurre tecnologie più avanzate. Negli anni '90, poi, la Spagna ha avviato uno dei progetti ferroviari più ambiziosi del mondo attraverso l'introduzione del servizio Alta Velocità. Che ha comportato la costruzione di nuove linee ad alta velocità in grado di collegare le principali città del Paese, riducendo significativamente i tempi di viaggio e migliorando la connettività tra le regioni spagnole. Questa politica ha contribuito a rafforzare l'economia, promuovere il turismo e migliorare la mobilità dei cittadini.

In seguito alle direttive dell'Unione Europea volte alla liberalizzazione del mercato ferroviario, la Spagna ha inoltre avviato politiche di apertura alla concorrenza del settore ferroviario, con l'ingresso di nuovi operatori ferroviari privati e la liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario, in particolare quelli regionali e internazionali.

Il processo di liberalizzazione del settore ferroviario spagnolo, in realtà, era iniziato prima rispetto all'emanazione delle direttive europee in materia. Il Paese si era già dotato di legislazioni nazionali che andavano nella direzione dell'apertura (legge n. 66 del 1997 e il Decreto-legge n. 2111 del 1998), che permisero al Paese di farsi trovare pronto al recepimento delle direttive europee.

Negli ultimi anni la Spagna ha poi posto maggiore enfasi sull'intermodalità integrando il trasporto ferroviario con altre tipologie di trasporto come autobus e metropolitane al fine di migliorare l'accessibilità e la connettività nelle aree urbane e rurali, nonché ridurre l'impatto ambientale del trasporto. Inoltre, sono stati promossi progetti di sviluppo urbano e di riqualificazione delle aree intorno alle stazioni ferroviarie per favorire la coesione territoriale e lo sviluppo sostenibile. Questo Paese, dunque, nonostante i lunghi periodi di difficoltà caratterizzati da mancanza di fondi e difficoltà di gestione, è stato in grado di implementare, grazie anche al recepimento delle direttive europee e al corretto investimento dei Fondi di coesione, politiche lungimiranti che hanno

permesso la creazione di quello che oggi è considerato come uno dei migliori sistemi ferroviari in Europa.

L'Italia, invece, al contrario di quanto avvenuto negli altri paesi in esame in momenti storici differenti, sembra non aver dedicato l'attenzione necessaria ad uno sviluppo ferroviario omogeneo sul territorio. Dopo l'unificazione italiana del 1861, il governo cercò di avviare un'intensa attività di costruzione delle ferrovie per favorire l'integrazione economica e sociale del Paese, iniziando a considerare questo settore come un elemento strategico per promuovere lo sviluppo industriale e commerciale del nuovo Stato unitario. Non passò molto tempo, come visto, che iniziarono a comparire le prime difficoltà di gestione e finanziamento. Inoltre, lo sviluppo delle ferrovie interessò maggiormente solo una parte del Paese, quella del Centro-Nord, penalizzando il Sud d'Italia. Durante il regime fascista, poi, le ferrovie vennero fortemente centralizzate sotto il controllo dello Stato e solo con l'istituzione di Ferrovie dello Stato Italiane (FS), quale azienda pubblica incaricata di gestire il sistema ferroviario, si provò a mettere in atto un programma di modernizzazione e ammodernamento delle infrastrutture e dei servizi ferroviari in tutto il Paese.

L'Italia è stata uno dei primi Paesi a recepire le direttive europee in tema di liberalizzazione, sin dal 1993, avviando riforme per introdurre una maggiore concorrenza nel settore ferroviario, consentendo, però, l'ingresso ad operatori privati solo per alcune rotte e servizi. Questo ha portato, laddove l'apertura è avvenuta con successo, a una maggiore varietà di servizi e offerte per i passeggeri ed ha stimolato l'innovazione nel settore.

In questo Paese l'ostacolo principale al corretto sviluppo del settore preso in esame è stato rappresentato dal prioritario interesse politico verso altre tipologie di investimento, ritenute talvolta maggiormente redditizie sottovalutando il grande potenziale delle ferrovie e vanificando i pochi sviluppi che in alcuni periodi storici c'erano stati. Neanche le indicazioni dell'Unione europea, che ha sempre insistito sul fondamentale sviluppo ferroviario, e la possibilità di accedere ai fondi europei hanno modificato il modus operandi dell'Italia nei confronti dello sviluppo del sistema ferroviario.

In conclusione, si può affermare che nella comparazione dei tre paesi in esame le condizioni di partenza incidono notevolmente sullo sviluppo economico e strutturale del

comparto ferroviario. Come la ricerca ha dimostrato, la Francia si è dotata con anticipo di un sistema ferroviario in grado di collegare l'intero territorio, mentre Spagna e Italia hanno incontrato maggiori difficoltà nelle fasi iniziali di sviluppo per differenti ragioni: la Spagna a causa dell'instabilità politica ricorrente e il finanziamento economico per lo sviluppo del settore; l'Italia, invece, al di là dei problemi economici e politici, ha scontato una mancanza di programmazione di lungo periodo dato che si è puntato prevalentemente su interventi isolati e sostanzialmente dettati dalle contingenze. Da questa situazione di partenza, per la quale non vi erano i presupposti per creare un collegamento ferroviario su scala europea, giacché solo la Francia tra i paesi presi in esame presentava un sistema adeguatamente sviluppato, gli Stati hanno dovuto confrontarsi con le esigenze di coesione territoriale sollecitate dal processo di europeizzazione, che ha dato grande impulso all'armonizzazione legislativa e strutturale dei sistemi ferroviari. L'intervento europeo è stato fondamentale per superare le resistenze nazionali all'adozione di politiche comuni. Ma quanto è riuscito a creare una convergenza delle politiche di trasporto ferroviario?

In seguito all'emanazione delle direttive europee, gli Stati hanno messo in atto interventi che hanno consentito il rafforzamento delle reti di trasporto al fine di garantire collegamenti sovranazionali. Da questo processo la Spagna ha tratto i maggiori benefici, come conseguenza delle politiche propositive con le quali ha recepito le diverse direttive, a partire da quella della liberalizzazione, consentendo di implementare un'adeguata programmazione degli interventi infrastrutturali, grazie ai quali ha migliorato le proprie condizioni di partenza ed è riuscita a connettersi alla rete europea, aprendosi a operatori privati provenienti da altri paesi. L'Italia si è adoperata anch'essa dalla prima ora per conformarsi alle direttive europee, ma i problemi generati dalla descritta condizione politica interna, nonché quelli connessi a una classe amministrativa non adeguatamente competente a rispondere alle necessità di implementare le politiche di ammodernamento, non ha raggiunto un reale sviluppo del sistema ferroviario come sperato, finendo per rappresentare spesso un ostacolo al pieno sviluppo della rete transeuropea. In Francia, per quanto siano state recepite le direttive, l'intervento europeo ha inciso relativamente in quanto gli investimenti sul settore erano già fortemente implementati su scala nazionale.

Complessivamente, per quanto dimostrato, non è possibile affermare che gli interventi europei, nonostante abbiano inciso in maniera decisiva nello sviluppo del sistema ferroviario in alcuni paesi, e abbiano inciso nel potenziamento di una rete

comune, hanno generato una reale convergenza tra gli Stati capace di garantire il funzionamento organico della rete europea ed apportare eguali processi di sviluppo interni agli Stati.

Ad ogni modo, le ferrovie europee non solo testimoniano l'eredità di un'epoca passata, ma sono anche al centro di sforzi attuali votati alla sostenibilità e all'innovazione, continuando a svolgere un ruolo cruciale nell'integrazione e nello sviluppo armonioso del continente. Bisognerà quindi capire come le diverse politiche si orienteranno per rimediare agli insuccessi passati e rispondere adeguatamente alla volontà della Commissione europea di definizione completa dello spazio unico ferroviario.

Fonti bibliografiche

- AA. VV. *Le Ferrovie dello Stato nel primo decennio Fascista, 1922-I-1932-X*, De Agostini, Novara, 1932
- AA. VV., *Il Sindacato Ferrovieri italiani dalle origini al fascismo 1907 - 1925*, a cura di M. Antonioli e G. Checcozzo, Edizioni Unicopli, Milano, 1994
- Ammannati L., Canepa A., *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Giapichelli, Torino, 2016
- Antonilli M., Pietrangeli M., *Il ruolo delle Ferrovie nella Prima Guerra Mondiale*, Independent Publishing, Amarganta, 2018
- Arese F., *Cavour e le strade ferrate (1839-1850)*. Con documenti inediti, Amici Museo del Risorgimento, Milano 1953
- Arrigo U., Beccarello M., *Il trasporto ferroviario. La convergenza europea nel settore pubblico*, Centro it., Ricerche imprese pubbliche, Franco Angeli, Milano, 2001
- Artola M., *Enciclopedia de Historia de España*, Vol. 7, Alianza, Madrid, 1993
- Astuto G., *Le istituzioni politiche italiane. Da Cavour al dibattito contemporaneo*, Carocci, Roma, 2022
- Bellet A., Gutiérrez C., *Ciudad y ferrocarril en la España del siglo XXI. La integración de la alta velocidad ferroviaria en el medio urbano. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 55, 2011
- Berengo P.B., a cura di, *Ferrovie italiane. Immagine del treno in 150 anni di Storia*, Editori Riuniti, Roma, 1988
- Berselli A., *La questione ferroviaria e la “rivoluzione parlamentare” del 18 marzo 1876*, in *Rivista storica italiana*, n. 2, 1958,
- Boeuf P., *Memorias de un ingeniero político*, Artes Gráfica, Madrid, 1954

- Bonelli R., Riccardo Bianchi 1854-1936, in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, a cura di A. Mortara, Angeli, Milano, 1984
- Briano I., *Storia delle ferrovie in Italia*, Vol. I, Editore Cavallotti, Milano, 1977
- Cameron R. E., *Francia y el desarrollo económico de Europa. Conquista de la paz y semillas de guerra*, Tecnos, Madrid, 1971
- Caron F., *Histoire de l'exploitation d'un grand réseau. La compagnie du chemin de fer du Nord 1846-1937*, Mouton, Parigi, 1973
- Caron F., *Histoire des chemins de fer en France*, Vol. 1 (1740-1883), Fayard, Parigi, 1997
- Castillo R., *Regulación y régimen del sector ferroviario*, coordinador Ruiz Ojeda, A., Derecho de la regulación económica: Transportes, Iustel, Madrid, 2010
- Cecini S., Fascismo ed elettrificazione ferroviaria tra ammodernamento tecnico e politica di prestigio (1922-1940), in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, University Press Sapienza, Vol. II, 2002
- Centro Studi Confetra, *L'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti*, quaderno n. 100, 1997
- Cimbali G., *Per l'istituzione del Ministero delle Ferrovie o dei Trasporti Battaglie e voti (1906-1911)*, Unione Tipografico-editrice Torinese, Torino, 1912
- Coletti G., *Storia di una riforma. L'Ente Ferrovie dello Stato*, C.A.F.I. Collegio Amministrativo Ferroviario Italiano, Roma, 1985
- Comin F., *Comentarios en torno al ferrocarril y el crecimiento económico español entre 1855 y 1931*, in *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Cambridge University Press, vol. I, 1983
- Commissione delle Comunità europee, *Libro bianco La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM 370, Bruxelles 12 settembre 2001

Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco. Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie*, COM (96) 421, Bruxelles 30 luglio 1996

Commissione delle comunità europee, *Programma di azione 1995 - 2000*, COM (95) 302, Bruxelles 12 luglio 1995

Commissione Europea, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni: Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 2019

Commissione Europea, *Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 gennaio 2019 COM (2019), 640 final

Commissione Europea, *Green Deal*, COM 640 final., Bruxelles, 11 dicembre 2019

Commissione Europea, *Libro Bianco dei Trasporti 2001: La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM (2001) 370, Bruxelles, 12 settembre 2001

Commissione Europea, *Libro bianco Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM 144, Bruxelles, 28 marzo 2011

Commissione europea, *Libro Verde sui trasporti*, provvedimento del 20 gennaio 1995, n. 691

Commissione europea, *Memorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports*, COM (61) 50, Bruxelles, 10 aprile 1961

Commissione europea, *Relazione speciale: La rete ferroviaria ad Alta Velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace*, n.19, 2018

Cordero R., Menéndez F., *El sistema ferroviario español*, in Artola Gallego, *Los ferrocarriles en España 1844-1943*, vol. 1, Banco de España, Madrid, 1978

Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato Stampa n 49/13, Lussemburgo, 18 aprile 2013, *Sentenza nella causa C-625/10, Commissione vs Francia*

Crispo A., *Il centenario delle Ferrovie italiane. Storia politica ed economica*, Giuffrè, Milano, 1940

De Biase C., *Il problema delle ferrovie nel Risorgimento italiano*, Società tipografica modenese, 1940

De Rosa L., *Banche e lavori pubblici in Italia tra le due guerre*, Giuffrè, Varese 1979

Decreto del 9 maggio 199, n. 95-666, *portant transposition de la directive 91-440 du Conseil des Communautés européennes du 29 juillet 1991 sur le développement de chemins de fer communautaires et relatif à la gestion et l'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national*

Decreto del Presidente della Repubblica dell'8 luglio 1998, n. 277, *Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie*. GU del 12/08/1998, n. 187

Decreto del Presidente della Repubblica del 16 marzo 1999, n. 146, *Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 95/18/CE relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, e della direttiva 95/19/CE, relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura*. GU del 24/05/1999, n. 119

Decreto Legislativo del 8 luglio 2003, n. 188, *Attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria*. GU del 24/07/2003, n. 170

Decreto Luogotenenziale del 12 dicembre 1944, n 413, *Ripartizione del Ministero delle comunicazioni in due distinti Ministeri*. GU del 11/01/1945, n. 5

Decreto Ministeriale del 31 ottobre 2000, n. 138/T, *Rilascio alle Ferrovie dello Stato S.p.A. della concessione dei servizi ferroviari*

Direttiva 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie*, del 26 febbraio 2001

Direttiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie*, del 26 febbraio 2001

Direttiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, *relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza*, del 26 febbraio 2001

Direttiva 2004/49/CE Del Parlamento Europeo e del Consiglio, *relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza*, del 29 aprile 2004

Direttiva 2004/50/CE Del Parlamento Europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 96/48/CE del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad Alta Velocità e la direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale*, 29 aprile 2004

Direttiva 2004/51/CE Del Parlamento Europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie*, del 29 aprile 2004

Direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura*

ferroviaria; Direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007

Direttiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, *relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità*, del 23 ottobre 2007

Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione) Testo rilevante ai fini del SEE*, del 21 novembre 2012,

Fazioli R., Amelotti E., *Integrazione europea e ristrutturazione del settore ferroviario. Alcune esperienze a confronto*, in *Economia Pubblica*, Vol. I, 1995

Ferraris M., *L'anarchia ferroviaria in Italia*, in *Nuova antologia*, Vol. XL, Firenze, 1905

Galetta D. U., *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Quaderni della rivista giuridica della circolazione e trasporti*, n. 35, 2002

Giuntini A., *Ferrovie italiane dalla nazionalizzazione alla nascita del Ministero delle Comunicazioni 1905-1924*, in AA. VV., *Il Sindacato Ferrovieri italiani dalle origini al fascismo 1907-1925*, a cura di M. Antonioli e G. Checcozzo, Edizioni Unicopli, Milano, 1994

Giuntini A., *Una storia che pendola. Successi e sconfitte dell'Alta Velocità in Italia*, in *Memorie e Ricerca*, n. 23, 2006

GU delle Comunità europee, *Programma d'azione sulla politica comune dei trasporti*, 23 maggio 1962, n. 128

Guadagno V., *Ferrovia ed economia nell'Ottocento post-unitario*, Edizioni CAFI, Roma, 1996

Guadagno V., *Cento anni di storia ferroviaria: i dirigenti, l'azienda, il paese (1905 - 2005)*, ed. II., Assidifer Federmanager, Roma, 2006

Guerrieri P., Padoan C. P., *L'economia europea. Tra crisi e rilancio*, Il Mulino, Bologna, 2020

Guibert R., *Service public et productivité: étude des relations réciproques des notions de service public et de productivité, avec application au problème des transports*, SEDES, Parigi, 1956

Il Corriere della Sera, *La riforma nelle Ferrovie presentata dall'onorevole Torre*, 7 febbraio 1923

Il Corriere della Sera, *Le norme per il passaggio all'industria privata approvate dal Consiglio dei Ministri*, 16 marzo 1923

L'Avanti!, *Governo, ferrovie e affaristi*, 4 aprile 1923

Lacchè C., *L'Ottocento ferroviario dopo il settanta*, Agnesotti, Viterbo, 1977

Legge 14 maggio del 1865, n. 2279, *Pel riordinamento ed ampliamento delle strade ferrate del Regno, colla cessione di quelle governative*. GU 15/05/1865, n. 116

Legge del 13 febbraio 1997, *Réseau ferré de France*” in vista del rinnovamento del trasporto ferroviario, n. 97-135

Legge del 14 agosto 1974, n. 377, *Programma di interventi straordinari per l'ammodernamento e il potenziamento della rete delle ferrovie dello Stato e mutamento della denominazione del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile*. G.U del 26/08/1974, n. 222

Legge del 17 nomebre 2003, n. 39, *del Sector Ferroviario*, Boletin Oficial de Estad, 18/11/2003, n. 276

Legge del 18 agosto 1978, n. 503, *Finanziamento integrativo di lire 1.665 miliardi per l'ammodernamento ed il potenziamento del parco del materiale rotabile e degli impianti di sicurezza e segnalamento della Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, per il completamento delle tre nuove officine di grande riparazione*

programmate nel Mezzogiorno, e provvedimenti per aumentare la capacità operativa della stessa Azienda. GU del 2/09/1978, n. 246

Legge del 20 marzo 1865, n. 2248, *Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia.* GU del 27/04/1865, n. 101

Legge del 24 dicembre 1899, n. 541, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989).* GU del 29/12/1988, n. 304

Legge del 24 gennaio 1941, *de bases de ordenación ferroviaria,* Boletín Oficial del Estado, 28/01/1941, n. 33

Legge del 25 giugno 1905, n. 261 art. 2, *Provvedimenti di tesoro per il pagamento delle somme dovute dallo Stato alle Società esercenti le reti ferroviarie Adriatica, Mediterranea e Sicula.* GU del 26/06/1905, n. 149

Legge del 27 aprile 1885, n. 3048, *per l'esercizio delle reti mediterranea, adriatica e sicula e per l'esercizio delle strade ferrate complementari*". GU del 27/04/1885, n. 98

Legge del 27 aprile 1962, n. 211, *Rinnovamento, riclassamento, ammodernamento e potenziamento delle ferrovie dello Stato.* GU del 9/5/1962 n. 118

Legge del 29 luglio 1879, n. 5002, *per la costruzione di nuove linee di completamento della rete ferroviaria del regno,* GU n.177 del 30/07/1879. Provvedimento abrogato dal DL 22 Dicembre 2008 n. 200, convertito con modifiche dalla L. 18 Febbraio 2009 n. 9

Legge del 3 de giugno 1855, *Estableciendo un sistema general de ferrocarriles:* *Colección Legislativa de España,* Vol. XLV, secondo trimestre 1855, n. 355, p. 233 e ss

Legge del 30 dicembre 1982, n. 82-1153, *d'orientation des transports intérieurs*

Legge del 31 dicembre 1996, n. 66, *Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social.* Boletín Oficial del Estado, 31/12/1997

Legge del 7 luglio 1907, n. 429, Riguardante l'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private. GU del 12/07/1907, n. 165

Legge del 9 aprile 1953, n. 297, *Provvedimenti a favore della città di Napoli*. GU del 5/05/1953 n. 102

Legge del 9 marzo 1973, n. 52, *Finanziamento di un programma straordinario di interventi per l'ammodernamento e il potenziamento della rete delle ferrovie dello Stato per l'importo di 400 miliardi di lire*. GU del 3/04/1973, n. 86

Legge del 12 febbraio 1981, n. 17, *finanziamento per l'esecuzione di un programma integrativo di interventi di riclassamento, potenziamento ed ammodernamento delle linee, dei mezzi e degli impianti e per il proseguimento del programma di ammodernamento e potenziamento del parco del materiale rotabile della rete ferroviaria dello Stato*. GU del 14/02/1981, n.45

Legge dell'8 dicembre 2009, n. 2009-1503 *relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*

Léon, La conquête de l'espace national, in *Histoire économique et sociale de la France*, Vol. 3, 1789-1880, Centro universitario di ricerche amministrative e politiche, PUF, Parigi, 1993

Linz J.J., Crisis de las democracias, in C. Mercedes, J., Santos y M. Aceña, Pablo (eds.), *Europa en crisis, 1919-1939*, P. Iglesias, Madrid, 1991

Luzzatti L., Dubbi tecnici su alcune riforme amministrative, in *Il Corriere della Sera*, 17 gennaio 1923

Maggi S., *Le Ferrovie*, Il Mulino, Bologna 2017

Martucci R., *L'invenzione dell'Italia unita. 1855-1864*, Sansoni, Firenze, 1999

Melis G., *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia*, Il Mulino, 2015

- Mendoza G., *Ferrocarril, Industria y Mercado en la modernización de España*, Espasa Calpe, Madrid, 1989
- Mercurio F., Le ferrovie e il Mezzogiorno: i vincoli “moralì” e le gerarchie territoriali (1839-1905), in *Meridiana*, n. 19, 1994
- Merge M., *Les chemins de fer français des origines a nos jours: evolution du cadre juridique et institutionnel*, Docutren, 1998
- Ministero dell’Ambiente e della sicurezza energetica, *La situazione energetica nazionale nel 2022*, luglio 2023
- Mitchell BR., The Coming of the Railway and United Kingdom Economic Growth, *The Journal of Economic History*, 1964
- Monbrun-Gutierrez, Service public ferroviaire et rentabilité: La réforme de 1969, in *Variations autour de l’idéologie de l’intérêt général*, vol. I, 1978
- Montesinos C., A. P. Gemir, J. Cucarella, *El stock de capital ferroviario en España y sus provincias: 1845-1997*, Fundación BBV, Madrid, 1999
- Monti E., *Il primo secolo di vita delle Ferrovie Italiane (1839 - 1939)*, Società Editrice Fiorentina, Firenze, 1939
- Munari F, Antonini S., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell’Unione europea*, Collana Breviaria Iuris, Cedam, Padova, 2014
- Muñoz R., A contribución de RENFE a la economía española durante la segunda mitad del siglo XX. Una primera aproximación, in *Transportes, Servicios y telecomunicaciones*, n. 8, Fondazione delle Ferrovie spagnole, 2005
- Parlamento europeo, Commissione Trasporti, *Mémorandum de la Commission de la Communauté Économique Européenne sur l’orientation á donner á la politique commune des transports*, 1961 -1962, Opinione del Parlamento Europeo

- Perinetti F., *Piccola enciclopedia dei treni*, collana Periscopio minore, Massimo, Milano, 1974
- Perini L., Il sistema dei trasporti nella storia dell'Italia moderna, in *Popolazione tecnologica, commercio, politica e sistema dei trasporti in Italia*, Italtemi, Roma, 1984,
- Petitti C.I., *Delle strade ferrate italiane e del migliore ordinamento di esse. Cinque discorsi*, Tipografia e libreria Elvetica, Capolago, 1845
- Predieri A., *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 4, 1997
- Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio *che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014*, 6 giugno 2018
- Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio *che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014*, 6 giugno 2018
- Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti*, COM/2011/650 definitivo/2 2011/0294 (COD), 6 febbraio 2012
- Quagliariello G., Monnet, Jean, in *Ventesimo Secolo*, 12/32, 2013
- Regali I., Zanetti M.A., *La riforma infinita. Impresa, lavoro, sindacati nelle Ferrovie dello Stato*, Caroccia, Roma, 2000
- Regio Decreto del 22 giugno 1916, n. 756, *Concernente l'istituzione del Ministero dei trasporti marittimi e ferroviari*. GU del 24/06/1916, n.148
- Regio decreto del 24 marzo 1920, n. 304, *Che sopprime il Ministero per i trasporti marittimi e ferroviari*. GU del 24/03/1920, n. 70. Convertito dalla Legge del 17 aprile 1925, n. 473. GU del 05/05/1925, n.104

Regio Decreto del 28 settembre 1928, n. 1613. Gaceta de Madrid, 11/09/1928, n. 276

Regio Decreto del 3 Gennaio 1944, n 2, *Sospensione delle norme relative al funzionamento del Consiglio di Amministrazione delle Ferrovie dello stato e attribuzione al Ministero delle Comunicazioni dei poteri del Direttore Generale di Ferrovie dello Stato*. GU n 298

Regio Decreto del 30 aprile 1924, n. 596, *Istituzione del Ministero delle comunicazioni*, convertito dalla legge del 17 aprile 1925, n. 473. GU del 05/05/1925, n.104

Regio Decreto del 31 dicembre 1922, n. 1681, *Che scioglie il Consiglio d'amministrazione delle Ferrovie dello Stato*. GU del 2/01/1923, n. 1

Regolamento CEE n. 1107/70 del Consiglio, del 4 giugno 1970, relativo *agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile*. GU del 15/06/1970, L. 130

Regolamento CEE n. 1191/69 del Consiglio del 26 giugno 1969 relativo *all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabili*. GU 28/06/1969, L. 156

Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento UE n. 913/2010 e che abroga i regolamenti CE n. 680/2007 e CE n. 67/2010*, 11 dicembre 2013, n. 1316/2013

Regolamento UE n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, *sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/U*, dell'11 dicembre 2013

Regolamento UE n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, *sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/U*, 11 dicembre 2013

Regolamento UE n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, *sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n 661/2010/U*, 11 dicembre 2013

Regolamento UE n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010*, dell'11 dicembre 2013

Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014*, 7 luglio 2021, n. 1153

Ribeill G., *La révolution ferroviaire. La formation des compagnies des chemins de fer en France 1823-1870*, Belin, Parigi, 1993

Risoluzione del 15 dicembre 1981. GU del 22/06/1982, n. 157, pp. 1-2

Rubio M., A contribución de RENFE a la economía española durante la segunda mitad del siglo XX. Una primera aproximación, in *Transportes, Servicios y telecomunicaciones*, n. 8, *Fondazione delle ferrovie spagnole*, 2005

Rubio M., *RENFE 1941-1991, medio siglo de ferrocarril público*, Luna, Madrid, 1995

S. La Francesca, *La statizzazione delle ferrovie e lo sviluppo dell'industria elettrica in Italia*, in *Clio*, Anno I, n. 2, 1965

Sellari P., Uno sguardo alle ferrovie italiane nell'Ottocento postunitario, in *Studi e Ricerche socio-territoriali*, Napoli, n. 1, 2022

Serrano j. M., El ferrocarril de alta velocidad en España. Evolución y perspectivas frente al tercer milenio, *revista de climatología, meteorología y paisaje*, numeri 5-6, 2000

Simeone C., *Le ferrovie in viaggio verso l'Europa. La liberalizzazione delle ferrovie*, Maggioli, Rimini, 2005

- Spaventa S., *Lo Stato e le ferrovie. Riscatto ed esercizio*, Opere del XIX secolo, Fratelli Treves, Milano, 1876
- Spirito P., Il settore ferroviario: politica nazionale e politica comunitaria, in *Omnialogistica*, 2002
- Stevens H., *Making Transport policy in the European Union*, Macmillan Education, United States, 2003
- T. Richardson, The Trans-European transport network: environmental policy integration in the European Union, in *Journal of European Urban and Regional Studies*, Vol. 4, 1997
- Tajani, *Storia delle ferrovie italiane. A cento anni dall'apertura della prima linea*, Grazianti, Milano, 1939
- Tebaldi M., *La politica dei trasporti*, Il Mulino, Bologna, 1999
- Thomson A.W., Hunter L.C., *The Nationalised Transport Industry*, Heinemann, Londra 1973
- Tortella G. C., Introducción: la paradoja del ferrocarril español, in Rubio M., Sanz Fernández y Vidal Olivares, *Siglo y medio de ferrocarril en España, 1848-1998: Eco-nomía, industria y sociedad*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, 1999
- Tortella G. C., *Los orígenes del Capitalismo en España. Banca, Industria y ferrocarriles en el siglo XIX*, Tecnos, Madrid, 1995
- Tufano M.L., *I Trasporti terrestri nella CEE*, Giufrè, Milano, 1990
- Vera B., *Régimen jurídico del ferrocarril en España 1844-1974*, Tecnos, Madrid, 1975

Fonti di archivio

Archivio Centrale dello Stato, PCM, 1931-33, Condizioni del bilancio e del traffico ferroviari e sulla concorrenza tra ferrovia e automobile, fasc. II, Relazione a S. E. il Capo del Governo sulle condizioni del bilancio e del traffico ferroviario e sulla concorrenza tra ferrovia e automobile, 3 settembre 1932

Archivio Centrale dello Stato, PCM, 1934-36, Elettificazione delle linee ferroviarie, Estratto dal giornale L'ora di Palermo del 21 gennaio 1932, fasc.II; Pro memoria del ministro delle Comunicazioni a S. E. il Capo del Governo, gennaio 1936 - 37

Archivio Centrale dello Stato, PCM, Verbali del Consiglio dei Ministri, Seduta del 14 luglio 1932.

Archivio storico dell'Unione europea, *Mémorandum de la Commission de la Communauté Économique Européenne sur l'orientation à donner à la politique commune des transports*, 1961-1962, Opinione del Parlamento Europeo, p. 1256

Archivio de Ferrocarriles, C. Comín, P. M. Aceña, M. M. Rubio, J. V. Olivares, 150 Años de Historia de los Ferrocarriles Española, Fund. Ferrocarriles Españoles Vol. I, Madrid, 1998

Archivio Histórico Ferroviario, F. Cambó, Elementos para el estudio del Problema Ferroviario en España, Ministerio per lo Sviluppo, Madrid 1918-1921

Archivio Histórico Ferroviario, Junta Superior de Ferrocarriles, Madrid, 1940

Archivo Renfe, Correspondencia entre Maristany y Cervantes sobre la elaboración del proyecto de supresión progresiva de anticipos a empresas, Madrid 1924

Archivio Renfe, Datos solicitados por la Dirección General de Obras Públicas sobre la crisis del transporte, Madrid 1917

Archivio Renfe, Documentos relativos a la creación del Consejo Superior Ferroviario y a la reducción de los anticipos, Madrid 1924

Archivio Renfe, Real Decreto de 26 de diciembre de 1918 por el que se autoriza un aumento de las tarifas, Madrid, 1923

Archivio Renfe, Memorie Renfe, Madrid 1980

Archivio Renfe, Nota formulada por las empresas ferroviarias sobre la subida de tarifas dirigida a el Consejera de Obras Públicas Cambó, Madrid 1918

Archivio Renfe, Notas al Director General de Madrid a Zaragoza y Alicante sobre la crisis ferroviaria, abastecimiento de carbón y aumento de tarifas, Madrid 1918

Archivio SNCF, Carte de la société de fer français, position 13449

Archivio SNCF, Société Nationale des chemines de fer, 1939-1945, Dossier 10251

Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXVI, Discussioni, tornata del 12 maggio 1922

Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXVI, Discussioni, tornata del 12 maggio 1922

Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXVII, Documenti, Allegati alla Relazione sull'uso dei poteri straordinari, vol. V

Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXVII, Documenti, Allegati alla Relazione sull'uso dei poteri straordinari, vol. V

Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXVIII, Disegni di legge e Relazioni, n. 1545

Atti Parlamentari, Camera dei Deputati. Legislatura XXII, Discussioni, 24 marzo 1903

Atti Parlamentari, Camera dei Deputati. Legislatura XX, Discussioni, 4 giugno 1897

Camera dei Deputati, Atti della Commissione d'inchiesta sull'esercizio delle ferrovie italiane, Roma 187

Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura IX, Discussioni del 23 marzo 1865

Ministro delle Comunicazioni, Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, Relazione per l'anno finanziario, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1929-1932

Ministro delle Comunicazioni. Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, Relazione per l'anno finanziario, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1933