

Introduzione

Il quarto pacchetto ferroviario pone nuove prospettive in tema di concorrenza e ridefinizione delle modalità di erogazione di un servizio pubblico, il trasporto ferroviario, tradizionalmente gestito direttamente da aziende pubbliche.

Prevede, infatti, ulteriori avanzamenti per la creazione del mercato unico ferroviario, dall'armonizzazione degli aspetti tecnici e delle autorizzazioni, all'apertura alla concorrenza delle tratte nazionali e di quelle attualmente supportate da sussidi pubblici.

Il settore ferroviario, in Italia, ha subito un processo di privatizzazione, aziendalizzazione e introduzione di concorrenza, in particolare dagli anni '90, anche grazie alle spinte riformistiche europee.

In Italia, le ferrovie sono state per quasi un secolo sotto il controllo dell'azienda autonoma Ferrovie dello Stato, costituita nel 1905 in seguito alla nazionalizzazione delle diverse precedenti aziende ferroviarie. La natura giuridica dell'azienda autonoma rimase inalterata per gran parte del Novecento, sino al 1985, quando avvenne il passaggio a Ente pubblico: da allora sono intervenuti diversi altri cambiamenti, tra i quali la trasformazione dell'Ente in Società per Azioni nel 1992, la separazione societaria tra gestione dell'infrastruttura, affidata a Rete Ferroviaria Italiana (RFI), e le attività di trasporto passeggeri, assegnate a Trenitalia, infine l'introduzione di concorrenza nel mercato dell'alta velocità.

Il fenomeno delle aziende ferroviarie è stato variamente indagato, spesso da prospettive di tipo macroeconomico, meno frequentemente da punti di vista economico-aziendali (Antonelli, 2000; Lattanzi, 2000).

Lo studio delle dinamiche concernenti le aziende ferroviarie, in Italia e nella dottrina europea, si inserisce nel più ampio filone di analisi che indaga le condizioni di esistenza e di funzionamento delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, nonché nelle riflessioni in merito a quali debbano essere i confini dello Stato e le modalità di erogazione dei servizi pubblici.

Gli interessi pubblici, ovvero le manifestazioni della maggioranza di una comunità¹, non sono statici nel tempo, ma variano assieme alle circostanze spaziotemporali, grazie, per esempio, all'innovazione tecnologica (Borgonovi *et al.*, 2006), che può permettere l'introduzione di possibilità prima inimmaginabili.

¹ Per interesse pubblico si intende un bisogno condiviso tra interessi diversi o un bisogno comune associato generalmente alle tradizioni, maturate nel tempo, di una determinata comunità, che può anche variare da nazione a nazione (Van de Walle, 2006).

L'insieme dei bisogni pubblici è, infatti, aperto²: varia a seconda delle evoluzioni delle società, dell'innovazione tecnica o dei luoghi, ampliandosi o restringendosi.

Interesse pubblico e azienda pubblica non necessariamente coincidono: sono frequenti i casi in cui l'operato pubblico si estende oltre quei servizi e quelle produzioni strettamente necessarie al benessere di una comunità (D'Alessandro, 1967). Per definire l'azienda pubblica si fa riferimento ai due mondi diversi cui appartengono i vocaboli: l'uno, "azienda", si riferisce al mondo dell'economia aziendale, mentre l'altro, "pubblico", a quello del diritto (Anselmi, 2014). Anche i criteri per distinguere aziende pubbliche o private non sono univoci: una prima distinzione può essere in base alla natura del soggetto (interpretazione soggettiva) o dell'attività (interpretazione oggettiva). Nell'interpretazione in senso soggettivo, la natura pubblica di un'azienda o servizio si intende in riferimento al soggetto da cui viene esercitato: in tal senso, si tratta del soggetto economico (Amaduzzi, 1978), non ritenendo la sola personalità giuridica un criterio sufficiente per la determinazione della natura dell'azienda³ (Anselmi, 2014). Per il criterio oggettivo, invece, è determinante la natura dell'attività svolta, indipendentemente dal soggetto da cui questa viene prestata: si tratta di qualsiasi attività imprenditoriale che offra beni o servizi alla collettività, tale da soddisfare bisogni generali (Curzio, Fortis, 2000).

In questo scritto, l'interpretazione adottata sarà soggettiva: allo stesso modo, anche un gruppo aziendale⁴ si definisce pubblico se tale è la natura del soggetto economico di riferimento (Borgonovi, 2013).

Nelle sue attività, l'azienda pubblica può trovarsi a far fronte a maggiori vincoli rispetto ad altre attività economiche: tali limitazioni sono conseguenza delle necessità di tutelare gli interessi sociali condivisi, concretizzandosi in obblighi come la continuità della fornitura, la prestazione a chiunque ne faccia richiesta, la pubblicità dei prezzi, l'aderenza a tariffe e a determinati standard di qualità e quantità (Pivato, 1939). La tutela degli interessi della comunità, per sua natura, limita le possibilità di manovra delle aziende che operano nell'erogazione o nella fornitura di servizi o beni per la collettività stessa.

² Anche nella Costituzione della Repubblica Italiana, all'art. 43, si fa riferimento al concetto di "interesse generale" o collettivo, in riferimento ai "servizi pubblici essenziali", di cui non è presente, però, una precisa elencazione, a dimostrazione del carattere mutevole della categoria. Si riporta il testo dell'art. 43 Cost.: "*A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale*".

³ Tuttavia, il mutamento della personalità giuridica, da pubblica a privatistica, rappresenta un primo passo nel cambiamento culturale tra pubblico e privato (Anselmi, 1997).

⁴ Il gruppo pubblico è, per Borgonovi *et al.* (2013) un insieme di aziende autonome, al cui vertice il soggetto economico è di natura pubblica. All'interno dei confini del gruppo pubblico, le differenti configurazioni organizzative possono variare a seconda del numero e della tipologia delle aziende istituite, dalla loro missione, dal grado di autonomia e dal modello di governance.

Nonostante i vincoli, già nella metà del Novecento si inizia a pensare che le attività aziendali, pubbliche e private, debbano essere orientate al criterio dell'economicità e al raggiungimento dell'equilibrio economico a valere nel tempo (Giannessi, 1961). L'equilibrio economico si ritiene valido sia in riferimento all'azienda⁵ come singola entità, sia all'interno di un più ampio contesto, soprattutto nell'ambito del settore pubblico: in un gruppo di aziende può essere più importante il raggiungimento dell'equilibrio economico complessivo e non tanto quello delle singole aziende (Borgonovi, 1979).

Nell'ambito dei servizi pubblici, il settore ferroviario è stato tradizionalmente considerato un monopolio naturale, a causa della presenza di una infrastruttura rigida e degli alti costi fissi di investimento nella rete e nel materiale rotabile: spesso le aziende pubbliche erano proprietarie e controllavano sia l'infrastruttura, sia l'esecuzione dei servizi di trasporto (Héritier, 2002).

Per la maggior parte del XX secolo, il tipico modello ferroviario europeo era composto da aziende pubbliche verticalmente integrate, senza alcuna forma di concorrenza all'interno del settore. Il modello di impresa partecipata dallo Stato era molto comune nei paesi dell'Europa centrale, non solo in campo ferroviario. Il settore pubblico e le istituzioni svolgevano una funzione rilevante nella costruzione e nell'operatività delle prime ferrovie (Cleveland-Stevens, 1915). Tale approccio è stato dominante nella dottrina riguardante l'erogazione dei servizi pubblici per la maggior parte del secolo scorso. Infatti, molti servizi a rete (trasporto ferroviario, distribuzione di acqua, gas, elettricità e vari altri) erano tradizionalmente gestiti in monopolio a causa di quella che si riteneva la natura intrinseca dell'attività e dell'infrastruttura, che rendeva difficile la compresenza di più operatori, nonché gli ingenti investimenti necessari per l'avvio delle operazioni⁶. Negli ultimi anni, anche a causa di innovazioni tecnologiche e sociali (Osborne, 1993) è stata possibile un'apertura di alcuni servizi a determinate forme di concorrenza, anche in modo graduale e con tempistiche diverse⁷.

Nonostante la natura tradizionalmente monopolistica, il settore ferroviario è sempre sottoposto a forme di concorrenza intermodale⁸. Le aziende ferroviarie, in-

⁵ Bertini (1990) definisce l'azienda una "*unità economica nel sistema sociale*", ovvero una "*istituzione sociale in quanto creata dagli uomini per il raggiungimento di finalità umane nel contesto della collettività organizzata*".

⁶ Per quanto riguarda le caratteristiche e implicazioni delle immobilizzazioni materiali nei settori di pubblica utilità, si rimanda, in particolare, a Pivato (1939) e D'Alessandro (1967). Tra i diversi contributi, Pivato approfondisce il ruolo delle immobilizzazioni tra le ragioni della presenza di monopoli, mentre D'Alessandro ne enuncia i limiti in relazione alle possibilità di concorrenza tra imprese.

⁷ Una distinzione tra i concetti di monopolio e concorrenza, a livello microeconomico, può essere approfondita in Varian (2011).

⁸ Secondo Pivato (1939), l'esistenza di forme di intermodalità per alcuni settori di servizi pubblici, tra cui il trasporto ferroviario, è tale da rendere incerta la definizione di tali settori come "monopolistici", appunto per l'esistenza di forme alternative per ottenere i risultati desiderati.

fatti, sono costantemente in competizione con altre modalità di trasporto, che costituiscono la concorrenza intermodale: è il caso, oggi, del trasporto aereo, del trasporto privato automobilistico o del trasporto pubblico su gomma. In passato, invece, il principale concorrente era il trasporto fluviale o marittimo.

Negli anni più recenti, diversi studiosi hanno iniziato a sostenere che la gestione dei bisogni della collettività non debba essere necessariamente affidata a un soggetto pubblico: è possibile valutare modalità alternative nella produzione o nell'erogazione di un servizio. La gestione diretta da parte di un'amministrazione pubblica, infatti, nel lungo termine potrebbe manifestare dei limiti, per esempio a causa della limitata capacità di adattamento⁹ ai cambiamenti del contesto: l'azienda privata potrebbe manifestare migliori caratteristiche in termini di dinamicità¹⁰ (Borgonovi, 1979; Bertini, 1990; Bianchi Martini, 2009). I limiti delle aziende pubbliche non riguardano solo l'adattamento al contesto, ma un più ampio spettro di problematiche determinate dai potenziali fallimenti dello Stato¹¹ (Buchanan, Tullock, 1962; Stiglitz, 1989). Insomma, è emersa, nel tempo, la necessità di ripensare ai confini delle amministrazioni pubbliche e alle modalità attraverso cui erogare i servizi pubblici ai cittadini, non solo svolgendo direttamente i processi di produzione ed erogazione, ma, per esempio, affidando i servizi in concessione a privati o modificando le condizioni di sistema (Borgonovi *et al.*, 2006). Tali dinamiche sono coerenti con l'evoluzione da un modello di Stato Imprenditore a uno di Stato Regolatore (Anselmi, 2014): uno Stato, cioè, che non interviene in prima persona nelle aziende sul mercato, ma che è in grado di tessere un sistema di regole e di coordinare le relazioni tra i soggetti che erogano effettivamente i servizi.

In Italia, i maggiori interventi volti alla ridefinizione dei confini delle amministrazioni pubbliche e delle modalità attraverso cui erogare servizi pubblici risalgono agli anni '90, quando si avviarono processi di privatizzazione delle molteplici aziende pubbliche, figlie dello Stato Imprenditore, associati a dinamiche di aziendalizzazione, volte a inserire principi di gestione delle aziende private nelle aziende e amministrazioni pubbliche. Non solo: nello stesso periodo, anche grazie agli indirizzi e alle riforme europee, si avviarono in diversi campi interventi volti all'introduzione di forme di concorrenza.

Nell'insieme, i processi di privatizzazione, aziendalizzazione e introduzione di concorrenza si riconducono alla corrente del *New Public Management*, nata nei paesi anglofoni tra gli anni '70 e '80 e fondata sull'adozione, nelle organizzazioni pubbliche, di strumenti di *management* e forme organizzative utilizzate dalle aziende private (Hood, 1991).

Le riflessioni sulle modalità di erogazione dei servizi di trasporto ferroviario

⁹ Secondo Borgonovi (1979) le amministrazioni pubbliche non possono avere la dinamicità tipica della funzione imprenditoriale.

¹⁰ L'azienda è, infatti, per sua definizione dinamica: si rinnova per effetto del mutare dei vincoli interni e delle condizioni ambientali (Bertini, 1990).

¹¹ Si tratta delle tematiche sostenute dalla scuola della Public Choice.

sono ancora attualissime, anche nella prospettiva europea, dove il numero di viaggiatori su rotaia è in progressiva crescita. Nel 2014 le linee ferroviarie europee trasportavano 428 miliardi di passeggeri per km, in Italia 49,96 miliardi di passeggeri per km. Di questi, in Europa, circa il 68% dei passeggeri è trasportato nell'ambito di un contratto di servizio pubblico (*Public Service Obligation*, PSO). In realtà, le quote modali del trasporto ferroviario, nei confronti delle altre modalità di trasporto via terra, si attestano su livelli molto bassi, pari allo 0,07 per l'Europa e allo 0,06 nel caso italiano (European Commission, 2016).

In Italia, i passeggeri crescono in particolare sulle linee alta velocità, che rappresenta la principale innovazione tecnologica, mentre il *trend* è leggermente discendente nel trasporto convenzionale.

A partire dall'apertura della prima linea ad alta velocità tra Tokyo e Osaka, in Giappone, in occasione delle Olimpiadi del 1964 (Hood, 2006), le ferrovie ad alta velocità sono state costruite in molti Paesi del mondo, acquisendo grande interesse a livello internazionale (Campos, de Rus, 2009). Anche in Cina si sta sviluppando il più ambizioso progetto di sviluppo di reti ad alta velocità (Yang, Zhang, 2012). Le ferrovie ad alta velocità sono rilevanti non solo per gli effetti sulla mobilità di merci e passeggeri, ma anche per i bassi impatti ambientali (Lane, 2012) che possono portare a logiche di trasporto più sostenibili e con minori impatti sul cambiamento climatico (Dobruszkes *et al.*, 2014). Lo sviluppo di tali tecnologie rientra nelle strategie europee: il progetto TEN-T (*Trans-European Transport Network*), per esempio, è finalizzato a ridurre le distanze tra i paesi europei attraverso la creazione di corridoi ad alta velocità di collegamento tra alcune principali città europee, che rappresentano nodi significativi sia per il trasporto merci, sia per i passeggeri (Givoni, 2006).

Nell'Unione Europea, la costruzione di linee alta velocità è notevolmente cresciuta, attestandosi circa a 7.316 km (European Commission, dati 2014). L'Italia ha seguito il *trend* europeo, rinnovando e costruendo le proprie linee ferroviarie ad alta velocità, oggi pari a 1.467 km (dati RFI, aggiornati al 31 dicembre 2017¹²).

Come nella costruzione delle prime linee ferroviarie nell'Ottocento, anche nel caso delle linee ad alta velocità in Italia il contributo statale è stato determinante.

In termini di passeggeri della sola rete ad alta velocità, nel 2014, i passeggeri (miliardi per km) trasportati nelle linee europee erano 110,74, in Italia sono stati 12,79 miliardi. In Europa, nel 2014, l'alta velocità trasportava un quarto dei passeggeri su rotaia (il 25,86), nel caso italiano il 25,61%, al pari della media (European Commission, 2016).

Il quadro che caratterizza il contesto delle ferrovie italiane è dunque complesso, sfaccettato e in continua evoluzione, a causa sia dell'innovazione tecnologica, sia delle spinte riformistiche provenienti dalle istituzioni europee e internamente, a partire dal sistema delle aziende ferroviarie operanti in Italia e nelle pratiche sempre più tendenti a principi economico-aziendali utilizzati nella storica azienda pubblica di trasporto ferroviario italiano, oggi Trenitalia.

¹² Per maggiori dettagli, si veda www.rfi.it.

L'obiettivo del lavoro è, quindi, delineare un quadro analitico che comprenda gli aspetti rilevanti del fenomeno ferroviario in Italia, interpretandone e inserendone le dinamiche fondamentali nell'ampio sistema di relazioni che caratterizza le aziende e i differenti soggetti pubblici.

La finalità conoscitiva è perseguita a partire dalla metodologia del caso studio (Yin, 2013), integrando vari approcci: accanto all'interpretazione critica della letteratura, il lavoro ha utilizzato strumenti di ricerca diversi, come l'analisi del contenuto di ampia documentazione scritta e interviste a testimoni privilegiati degli eventi. L'indagine è approfondita seguendo un'impostazione prevalentemente di tipo economico-aziendale, volta alla comprensione del fenomeno azienda nel proprio sistema economico e sociale, anche indagando le relazioni tra azienda, contesto di riferimento, ruolo delle istituzioni Europee, dello Stato e degli enti locali, nonché le scelte sulla linea della privatizzazione, aziendalizzazione e introduzione di concorrenza.

Il caso studio si è ritenuto il metodo più indicato per comprendere il "perché" e il "come" di fenomeni sociali complessi, in particolare associato ad approcci di *triangulation methods*, che impiegano, contemporaneamente, diverse metodologie per lo studio di uno stesso fenomeno (Denzin, 1978; Jick, 1979).

L'utilizzo di diversi strumenti (letteratura accademica, legislazione, documentazione d'archivio, *report* e bilanci d'azienda, interviste) consente, dunque, di spiegare una serie di fenomeni e decisioni, andando a comprenderne le origini, le motivazioni e i risultati (Yin, 2013).

Il volume andrà, in particolare, ad analizzare il caso della principale azienda pubblica di trasporto ferroviario in Italia, oggi Trenitalia, inquadrandola nel più ampio sistema di relazioni in cui si colloca. L'analisi sarà svolta da un punto di vista economico-aziendale, dalle origini fino ai giorni nostri, evidenziandone il percorso verso l'introduzione di principi economico-aziendali nella gestione e di concorrenza, in un quadro volto a comprendere le ragioni, anche storiche, della presenza dello Stato nelle aziende ferroviarie.

La trattazione prevede diversi livelli di analisi, a partire dagli approfondimenti teorici e dalle principali dottrine sul ruolo dello Stato nell'economia e nei servizi pubblici, per poi calarsi nelle specifiche dinamiche del settore ferroviario. Partendo dagli albori dell'epoca ferroviaria, si andranno a esaminare le motivazioni, le metodologie e le conseguenze dei processi di privatizzazione e di introduzione di concorrenza nelle aziende ferroviarie italiane, considerando anche gli impatti delle spinte riformistiche dell'Unione Europea. Si andranno, infine, ad analizzare le principali caratteristiche dell'azienda ferroviaria oggi, associando una visione d'insieme, che includa i caratteri rilevanti dei principali *competitor*, a un approccio volto ad indagare le dinamiche nella specifica realtà aziendale oggetto d'indagine.

Il lavoro si articola come segue.

Si introduce, nel primo capitolo ("Le nazionalizzazioni") un inquadramento del fenomeno di azienda pubblica tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, calando poi tali riflessioni nel contesto storico, a cavallo dell'unità d'Italia, in cui

sorsero le prime aziende ferroviarie. Analizzando i principali passaggi nel processo di sviluppo delle aziende ferroviarie italiane, si vanno a evidenziare i limiti del modello pubblico-privato attraverso evidenze empiriche tratte dai bilanci delle maggiori aziende, per poi concludere esaminando i motivi della nazionalizzazione e della nascita dell'Azienda Autonoma Ferrovie dello Stato.

Prendendo avvio dalla nazionalizzazione delle ferrovie, il secondo capitolo, "Lo Stato Imprenditore: cenni", approfondisce il filo delle nazionalizzazioni in Italia, inserendole nel più ampio fenomeno dello Stato Imprenditore, analizzando le principali motivazioni che condussero al sistema delle partecipazioni statali, le maggiori dinamiche e le criticità emergenti. All'inquadramento del contesto si affianca l'analisi dell'evoluzione delle teorie dominanti nelle discipline economico-aziendali in relazione ai principi di gestione e al perimetro d'azione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche.

Il terzo capitolo, "Tra gli anni '90 e il nuovo millennio: percorsi di cambiamento", prendendo avvio dal sorgere di nuove teorie di *management* pubblico a partire dal contesto internazionale, va ad analizzare le varie sfaccettature dell'introduzione dei principi di *New Public Management* in Italia, approfondendone le principali conseguenze in termini di privatizzazione, aziendalizzazione e introduzione di concorrenza nelle ferrovie italiane.

A seguire, il quarto capitolo propone un più ampio inquadramento de "I principi di concorrenza e aziendalizzazione negli interventi dell'Unione Europea": si vanno a esaminare i contenuti dei pacchetti ferroviari, con particolare riferimento alle implicazioni per la *governance* e il *management* delle aziende pubbliche.

Il capitolo quinto, "Verso un mercato unico ferroviario: esperienze di concorrenza in Italia e in Europa", legandosi ai principi di riforma già introdotti nel terzo capitolo, va a comporre gli elementi salienti del quadro della concorrenza in campo ferroviario in Italia, analizzando i caratteri di successo o criticità nei principali casi di competizione che coinvolgono Trenitalia.

Infine, il sesto capitolo propone una "Analisi degli andamenti economici, patrimoniali e finanziari delle ferrovie", partendo da un approfondimento delle più recenti strategie dell'azienda pubblica, dei riflessi nei risultati di bilancio e associando un confronto con il principale *competitor* sull'alta velocità, Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV), fornendo evidenze empiriche di un caso oggi unico al mondo: la competizione sulle reti ad alta velocità.

Capitolo I

Le nazionalizzazioni

SOMMARIO: 1.1. Il *management* pubblico in Italia a fine Ottocento. – 1.2. Le prime aziende ferroviarie. – 1.3. Tra pubblico e privato: i riflessi delle convenzioni nei bilanci. – 1.4. La nazionalizzazione delle ferrovie.

1.1. Il *management* pubblico in Italia a fine Ottocento

La presenza pubblica nelle attività economiche muta in base al luogo, al tempo, alla cultura e alle circostanze che caratterizzano un determinato Paese. L'Italia è tradizionalmente caratterizzata da ingenti presenze pubbliche, sia nella normazione, sia nell'estensione del *welfare State*, sia in merito alla funzione attiva che le amministrazioni pubbliche svolgono, a vari livelli, nell'economia (Anselmi, 2014).

Per comprendere la formazione delle prime aziende nazionalizzate e delle prime aziende ferroviarie pubbliche è bene risalire all'origine dei fenomeni: la cultura e le istituzioni del passato possono incidere significativamente sui valori e sulle dinamiche dell'oggi (Bedeian, 1998). Anche le attuali scelte di *policy* saranno in parte determinate o influenzate dalle esperienze precedenti e dalle specifiche identità: diventa fondamentale comprendere l'origine dei fenomeni, per saper cogliere come gli eventi del passato possano interagire e produrre le dinamiche del presente¹ (Budd, 2008).

La presenza dello Stato italiano nel mondo dei servizi e nella produzione di beni trae origine dalle concezioni dominanti del XIX secolo sulla natura delle aziende e sul ruolo che il settore pubblico doveva ricoprire nell'economia (Giannessi, 1979; Borgonovi, 1979; Catturi, 2010), volto soprattutto a colmare i fallimenti del mercato e a evitare il sorgere dei monopoli privati.

Nella cultura ottocentesca si riteneva, infatti, che il fine delle aziende fosse dif-

¹ Sull'importanza del contesto storico, si veda anche Bevir *et al.* (2003). In particolare, è significativo il passaggio in cui sostiene che i cambiamenti recenti e le reazioni distintive dei singoli Paesi non possano essere compresi senza inserirli nello specifico contesto storico: “*Recent changes, and the distinctive response of individual countries, can– not be understood without placing them in their historical context*”.

ferente in base alla loro principale natura, di tipo pubblico o privato. Vi era una netta contrapposizione tra aziende di produzione (aziende in “senso stretto”) e aziende di erogazione (che non erano considerate imprese): le prime erano tipicamente orientate alla produzione di beni e al perseguimento di un profitto – erano quindi caratterizzate dal fine di lucro e dal rischio d’impresa. Le aziende di erogazione, invece, generalmente curavano i servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni umani ed erano caratterizzate dalla natura pubblicistica e dall’assenza del rischio economico, che compensava le finalità sociali (Cassandro, 1979).

Storicamente, il settore pubblico italiano ha avuto un ruolo pregnante nella vita dei cittadini: si occupava di “tutti quei beni che la Pubblica Amministrazione riconosce di pubblica utilità ed in quanto tali ne assicura la produzione, distribuzione ed erogazione in modo tale da garantire a tutti i cittadini un uso libero e privo di qualsiasi restrizione o discriminazione economica, spaziale e temporale” (Borgonovi *et al.*, 2013). L’autorità pubblica rispondeva, in sostanza, al soddisfacimento dei bisogni collettivi e indivisibili, all’interno del quadro di valori culturali del Paese (Borgonovi, 1979).

L’incremento della presenza dello Stato nell’economia italiana, tra la fine dell’Ottocento e l’inizio del Novecento, si è sviluppato anche in seguito a un insieme di fattori e riflessioni che, in diversi contesti, mostravano più opportuna la presenza del soggetto pubblico nazionale piuttosto che quella di soggetti privati. Per esempio, si riteneva che la struttura e le caratteristiche dei mercati, in particolare nei servizi a rete, potessero creare rischi legati allo sfruttamento esclusivo, nel caso fossero stati gestiti da un unico operatore privato. La principale incertezza era data dalle possibilità di sfruttamento economico esclusivo delle attività, a scapito dei clienti o consumatori: il monopolio privato nella produzione di un bene o nell’erogazione di un servizio era ritenuto non opportuno a tutelare gli interessi dei cittadini, mentre un monopolio pubblico avrebbe potuto maggiormente tutelarli (Borgonovi, 1979).

La tendenza alla creazione di monopoli era, poi, tanto più forte quanto lo era la presenza di immobilizzazioni² (D’Alessandro, 1967) e oneri fissi per la produzione o l’erogazione di un servizio: l’accentramento della gestione verso un numero limitato di soggetti era naturale per ottenere maggiori economie di scala, soprattutto in determinati campi, per esempio nell’energia elettrica, nella fornitura di gas e nelle ferrovie³ (Pivato, 1939).

² Come scrive D’Alessandro (1967): “La possibilità di effettiva concorrenza tra imprese di pubblica utilità è anche ostacolata dagli elevati immobilizzi generalmente richiesti per l’esercizio della loro attività”.

³ Infatti: “È pure chiaro che la cospicua entità, in tutte le imprese di servizi, dei fondi investiti nelle immobilizzazioni tecniche, comporta una elevata proporzione di ‘oneri fissi’ e quindi la necessità della massima utilizzazione possibile delle capacità di impianto disponibili [...]. Concorrono infine a determinare la tendenza ad una posizione di monopolio, sia pure limitato: la convenienza ad accentrare il servizio presso non troppi concessionari per i migliori rendimenti delle grosse unità tecniche [...]”. Sul tema del monopolio, in particolare, “È difficile decidere in modo definitivo se il servizio della produzione o della distribuzione della energia elettrica, o quello della fornitura del gas, o l’esercizio delle ferrovie si svolgano, o no, in regime monopoli-

Tra le altre motivazioni per l'intervento pubblico nelle attività economiche di uno Stato rientrano la funzione integrativa e suppletiva degli spazi lasciati vuoti dai privati nei mercati in cui le condizioni di rischio, i mezzi richiesti e gli scarsi livelli di redditività non ne favoriscono l'ingresso (Buchanan, Tullock 1962)⁴. Tali fenomeni possono risultare tanto più marcati in uno Stato ancora "giovane", come era l'Italia Ottocentesca. Oltre alle funzioni suppletive, in alcuni casi lo Stato poteva decidere di intervenire direttamente nelle aziende per controllare e guidare lo sviluppo dell'economia in specifiche direzioni: sia per favorire i settori che riteneva essenziali per l'andamento del sistema economico, sia per bilanciare gli squilibri territoriali tra diverse zone o per limitare gli effetti negativi dei cicli economici. Infine, lo Stato interveniva per limitare le fughe di capitali verso l'estero, inserendosi direttamente nelle aziende controllate da "dominatori stranieri" o per le quali sussisteva il rischio di ingresso di capitale straniero: l'intervento del settore pubblico era generalmente orientato a mantenere capitali, forza lavoro e profitti all'interno del Paese, erogando direttamente il servizio o producendo il bene. Soprattutto nei servizi sociali o di pubblico interesse, l'intervento pubblico poteva essere finalizzato a mantenere il controllo sul livello dei prezzi, in modo da rendere il servizio accessibile alla cittadinanza a un prezzo inferiore, e quindi più accettabile, di quanto si sarebbe realizzato in un'economia di mercato.

Insomma, l'Italia tra fine Ottocento e inizio Novecento era un paese ancora arretrato rispetto a molti Stati dell'Europa continentale: in tale contesto, lo Stato si caratterizzò per interventi sempre più pervasivi nell'economia. Infatti, l'Italia prima dell'unità era politicamente divisa ed economicamente sottosviluppata, non aveva avuto un decollo industriale significativo, salvo per alcune realtà di natura prevalentemente locale, collocate nel nord (Bianchi, 2002; Lorenzetti, 1989).

L'Italia dell'Ottocento era ancora frammentata e arretrata, anche a causa della ristrettezza dei mercati e delle numerose barriere daziali, il PIL era stato perlopiù stagnante tra il Cinquecento e i primi anni dell'Ottocento, quando cominciò ad aumentare (Maddison, 2007). È importante, quindi, tenere in considerazione le diversità nei terreni di partenza tra l'Italia ottocentesca e i paesi dell'Europa continentale, per comprendere il contesto di riferimento in cui le aziende moderne iniziarono a muovere i primi passi.

Al contrario, l'Inghilterra era considerata l'esempio per vari Paesi europei, che cercavano di raggiungere il livello di industrializzazione inglese, anche con il supporto di interventi pubblici (Bianchi, 2002). A inizio Ottocento, l'Impero Britannico era eco-

stico. [...] Anche qui si danno classi di servizi (come i traffici merci a lunga distanza e di basso valore specifico) per i quali la rivalità di aziende di trasporto locali, automobilistici o d'altro tipo, non si fa sentire; e classi di servizi invece (come i trasporti passeggeri e merci di breve distanza) in cui la rivalità con altre imprese di trasporti e il pericolo della autoproduzione del servizio da parte degli utenti stessi (soprattutto con mezzi automobilistici) sono assai sentiti. L'esistenza di 'sostituti' del servizio reso dalle nostre imprese limita notevolmente la loro posizione monopolistica, ma in misura diversa a seconda dei vari tipi di utenza e a seconda delle variazioni nei prezzi [...]" (Pivato, 1939).

⁴ Tali considerazioni richiamano la teoria dei fallimenti del mercato ("*market failures*").

nomicamente sviluppato e grazie alla rivoluzione industriale disponeva sia di capitali per la creazione di nuove imprese, sia di un sistema di industrie e commerci avanzato. Anche la domanda di servizi di trasporto si era già sviluppata, sia a livello di passeggeri, sia di merci, incontrando un'offerta costituita da canali e strade (Sabatini, 1996).

Originariamente, la maggior parte delle infrastrutture ferroviarie si sviluppò a partire dall'iniziativa privata. L'esperienza inglese aveva influenzato i Paesi dell'Europa continentale, che iniziarono a incoraggiare lo sviluppo ferroviario nei propri territori (Millward, 2005), in particolare il settore ferroviario inglese era considerato all'epoca il trionfo dell'iniziativa privata (Tajani, 1905)⁵. Al contrario, i Paesi dell'Europa continentale hanno svolto un ruolo di supporto nei confronti delle aziende ferroviarie, finalizzato sia al completamento dell'infrastruttura ferroviaria (Tajani, 1905), sia all'espletamento delle attività di trasporto.

A partire dal ventesimo secolo, molti Stati europei aumentarono la propria presenza nelle economie nazionali, evidenziando una progressiva tendenza verso la proprietà e la gestione pubblica delle imprese. Nella prima metà del Novecento, infatti, molte aziende ferroviarie erano state nazionalizzate e trasformate in monopoli di Stato (Martì-Henneberg, 2013), mentre il dibattito tra proprietà privata o pubblica era particolarmente acceso, soprattutto in riferimento al settore ferroviario (Bogart, 2010).

1.2. Le prime aziende ferroviarie

In Europa le aziende ferroviarie sorsero nel corso dell'Ottocento, sviluppandosi con modalità diverse per motivi economici, politici e geografici. Le maggiori differenze si ritrovano nei processi di costruzione ed esercizio delle prime ferrovie tra Inghilterra e i Paesi dell'Europa continentale: mentre in Inghilterra il sistema ferroviario si era sviluppato esclusivamente attraverso l'iniziativa privata, senza alcun contributo da parte del settore pubblico (anzi), in molti Paesi dell'Europa continentale tali processi avevano ricevuto rilevanti supporti statali. L'Italia, in particolare, rappresenta un esempio in cui lo Stato ha contribuito in modo significativo nel sostegno delle aziende ferroviarie⁶.

⁵“Nel fatto poi abbiamo in Europa la coesistenza dei due opposti regimi, e con risultati che possono ben dirsi equivalenti: insegna la Germania, che con un rigido ordinamento di Stato, compete nella perfezione dei servizi coll'Inghilterra, la quale incarna il trionfo della privata iniziativa nell'industria ferroviaria.” (Tajani, 1905).

⁶Questa fase di ricerca si sviluppa attraverso l'analisi di dati d'archivio, a partire sia dalla letteratura di riferimento, sia da documenti storici, utilizzando un approccio narrativo (Giuntini, 2001) e interpretativo (Funnell, 1998). L'approccio narrativo (“*narrative history*”) implica di per sé elementi interpretativi ed esplicativi (Funnell, 1998). Non si tratterà, dunque, di una mera descrizione degli avvenimenti, ma gli eventi e le decisioni saranno interpretati e inseriti in un filone di ragionamento volto a comprendere le ragioni delle diverse scelte di ieri e oggi in materia ferroviaria.

La forma originale dei documenti è stata reperita da alcuni siti *web* istituzionali: si è fatto riferimento ad Augusto (Automazione Gazzetta Ufficiale Storica), all'Archivio Storico della Camera dei Deputati e all'Archivio Storico della Fondazione FS. Attraverso l'utilizzo di tali fonti è

Mentre l’Inghilterra stava aprendo le prime strade ferrate, nel 1825, l’Italia era ancora economicamente sottosviluppata (Tajani, 1905) e la frammentazione politica aveva un fortissimo impatto sulle decisioni strategiche (Lorenzetti, 1989). La domanda di trasporto non era sufficiente per spingere un omogeneo processo di creazione di tratte ferroviarie, per cui, sin dall’Ottocento, il dibattito sui livelli di incentivi finanziari alle aziende ferroviarie era già piuttosto acceso (Papa, 1973). Il processo di accumulazione non era ancora avanzato: i risparmi privati si mantenevano a un livello più basso rispetto agli altri Paesi (Bianchi, 2002), e in genere le aziende incontravano maggiori difficoltà nel trovare fonti di finanziamento. Inoltre, la peculiarità della geografia italiana rallentava lo sviluppo delle ferrovie (Papa, 1973), avendo sempre rappresentato un ostacolo allo sviluppo delle infrastrutture. La costruzione di una rete ferroviaria attraverso le montagne era particolarmente complessa e richiedeva specifiche innovazioni tecnologiche. Insomma, varie ragioni, non solo economiche, ma anche politiche e geografiche, influenzarono le decisioni sulla costruzione delle prime tratte ferroviarie.

Sin da prima dell’unità d’Italia, alcuni statisti ritenevano che lo Stato avrebbe dovuto ricoprire un ruolo da protagonista nel processo di costruzione della rete ferroviaria, nonché nella conduzione delle attività. Cavour (1846) riteneva che lo Stato avrebbe dovuto dare supporto alle aziende private nella costruzione e nell’esercizio delle attività sulle linee principali: lo Stato avrebbe dovuto porre particolare attenzione alle tratte con un forte impatto economico, sociale e politico sui territori e che collegavano le città del nord Italia con i paesi oltr’Alpi.

Al contrario, prima dell’unità, i governi italiani avevano approcci molto diversi nei confronti della vicenda ferroviaria. Le scelte erano spesso fondate su motivazioni politiche: alcuni regnanti credevano che la costruzione delle strade ferrate, aumentando le comunicazioni tra i cittadini e contribuendo, in tal modo, allo sviluppo di sentimenti di unità, avrebbe infine diminuito il loro potere. Altri semplicemente non avevano colto l’importanza delle ferrovie per lo sviluppo (Giuntini, 2001). Mentre nel Lombardo Veneto e in Toscana le ferrovie iniziavano a svilupparsi rapidamente, nello Stato Pontificio e nel Regno delle Due Sicilie lo sviluppo dell’infrastruttura avvenne in modo più lento (Sabatini, 1996). Anche nel settentrione, alcune aziende private iniziavano a chiedere autorizzazioni per costruire linee ferrate (Cavour, 1846). Nella prima fase, dunque, le aziende ferroviarie erano private, anche a capitale straniero. Tuttavia, in Italia non si parlò mai di “manie ferroviarie” inglesi⁷, dal momento che le aziende ferroviarie erano considerate un in-

stato possibile avere una garanzia dell’autenticità e dell’affidabilità dei documenti. La ricerca si è focalizzata sugli interventi di riforma attraverso cui lo Stato ha avuto un significativo impatto nella sostenibilità economica delle aziende ferroviarie, ai fini di comprendere i possibili effetti dell’intervento del settore pubblico nell’equilibrio economico delle imprese (Giannessi, 1961).

⁷In Inghilterra, le prime tratte ferroviarie entrarono in funzione nel 1825 (Stockton e Darlington) e nel 1830 (Liverpool e Manchester), dando avvio alla prima fase di “mania” ferroviaria: fasi in cui gli investimenti privati erano particolarmente concentrati nelle ferrovie, prevalentemente attorno alla metà degli anni ’30 dell’Ottocento, negli anni ’40 e negli anni ’60 (Gourvish, 1982).

vestimento più rischioso delle corrispondenti imprese in Inghilterra, a causa della minore domanda di servizi di trasporto.

Il Piemonte utilizzò un *mix* pubblico e privato per le prime aziende ferroviarie. Infatti, anche se la rete era costruita da imprese private, il governo poteva influenzare i tracciati ferroviari con concessioni mirate (Giuntini, 2001), che autorizzavano le aziende a costruire e gestire le linee in determinati territori (Lorenzetti, 1989). Attraverso un contratto di concessione, “un privato imprenditore, assumendo l’incarico di eseguire un’opera o delle prestazioni in servizio del pubblico, riceve come remunerazione non il prezzo dei lavori o il compenso delle prestazioni, ma il diritto di percepire delle tasse da coloro che li utilizzano” (Tajani, 1905).

Dopo l’unità, le discussioni parlamentari in tema ferroviario riguardarono prevalentemente il ruolo che la rete avrebbe ricoperto nella riorganizzazione del neonato Regno d’Italia (Lorenzetti, 1989). Il primo significativo intervento dello Stato nella struttura ferroviaria avvenne nel 1865. Infatti, il 14 maggio 1865, la legge n. 2279 approvava le convenzioni ferroviarie che unificavano le preesistenti società in cinque gruppi, prevedendo contemporaneamente sistemi di sussidi pubblici. L’operazione era finalizzata a sostenere gli investimenti privati attraverso incentivi pubblici. A partire dalla legge del 1865 furono create cinque aziende: le Strade Ferrate dell’Alta Italia (nel nord), la Società delle Strade Ferrate Romane (Italia centrale), la Compagnia Reale Sarda (Sardegna), la Società Vittorio Emanuele (sud ovest), le Strade Ferrate Meridionali (sud est). Ricevevano contributi pubblici diversificati, finalizzati alla costruzione e all’esercizio delle attività di trasporto. Il processo di fusione permise alle aziende di raggiungere maggiori economie di scala, amalgamando diverse piccole società in cinque più ampi gruppi di natura privata. Già a metà Ottocento, insomma, il governo italiano indirizzava il settore ferroviario verso modelli di più ampie dimensioni, che avrebbero dovuto migliorare la sostenibilità economica e le *performance* delle imprese.

Le linee ferroviarie avevano diversi modelli di incentivazione, le cui caratteristiche erano dettagliate in specifiche convenzioni con ciascuna società, mentre le principali erano esplicitate nella legge del 1865. Nella rete di Savona, per esempio, il governo forniva una garanzia del 6% del capitale investito, ma i profitti totali non dovevano superare una certa somma (54 milioni di lire). L’accettazione di tali condizioni prevedeva per la società la rinuncia agli accordi precedenti, l’accettazione di prezzi predefiniti per il trasporto di militari e l’inizio del servizio di trasporto dal 1° aprile 1867.

Anche se la normativa prevedeva non irrilevanti incentivi pubblici, il settore ferroviario rimaneva comunque sostanzialmente di natura privata, dal momento che la proprietà dell’infrastruttura e la gestione spettavano alle aziende private (Sabatini, 1996). Tuttavia, molti parlamentari continuavano a sostenere che le ferrovie doversero essere considerate esclusivamente come servizio pubblico ed entrare a far parte della proprietà statale. Tra l’altro, anche in Europa, negli ultimi decenni dell’Ottocento il ruolo pubblico nel settore ferroviario stava crescendo, muovendosi nella direzione di una proprietà statale per il settore ferroviario (Bogart, 2010). Alcuni autori sottolineano anche come il processo di incentivazione alle aziende ferroviarie italiane non fosse ottimale: il supporto finanziario, in alcuni casi, diminuiva se i profitti erano superiori a una certa somma. Di conseguenza, a volte le aziende non

erano incentivate a aumentare il traffico e i profitti sopra ad un certo ammontare, anche portando a diminuire le performance potenziali (Papa, 1973) ⁸.

Figura 1 – Estratto da Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia del 15 maggio 1865, contenente le convenzioni ferroviarie



8 “[...] accordi stipulati con lo Stato, i quali prevedevano una riduzione delle sovvenzioni quando il prodotto chilometrico avesse raggiunto le 15.000 lire. Poiché nell’esercizio del 1873 tale cifra era stata superata, la società non manifestava alcun interesse alla intensificazione del traffico.” (Papa, 1973, p. 9).

Nello stesso periodo, la capitale del Regno d'Italia era cambiata diverse volte, passando da Torino a Firenze nel 1865 e infine a Roma nel 1871. Anche a causa dei cambiamenti nella città capitale del Regno, la rete ferroviaria italiana si era sviluppata senza una pianificazione con orizzonte nazionale (Giuntini, 2001).

Figura 2 – Gazzetta Ufficiale del 27 aprile 1885, contenente le nuove convenzioni ferroviarie

GAZZETTA UFFICIALE



DEL REGNO D'ITALIA

ANNO 1885
ROMA — LUNEDÌ 27 APRILE
NUM. 98

ANDAMENTI ALLA GAZZETTA	GAS. FERRICONTI	
Trin. Ser. 1885	L. 1885	
La Roma, all'Ufficio del giornale	L. 1885	Di numero separato, dal giorno in cui si pubblica la Gazzetta
Id. — a domicilio e in tutto il Regno	L. 1885	in Roma
Alf. Anon. Estero, Spagna, Portogallo, Francia, Austria, Germania, Inghilterra, Belgio e Russia	L. 1885	per il Regno
Torino, Napoli, Venezia e altri Uffici	L. 1885	per il Regno
Repubblica Argentina e Oleggio	L. 1885	per l'estero

Per gli Annonci giudiziarj L. 1885; per altri avvisi L. 1885 per Roma di telefono e spazio di linea. — Le Annonciazioni descritte dal primo d'ogni mese, ad eccezione d'ogni 15 di distanza. — Essi di numero intero e chiuso nel loro prezzo. — Essi appartenenti al territorio di stanza dell'Amministrazione e fuori d'ogni posta.

SOMMARIO

PARTE UFFICIALE

Ordine della Corona d'Italia: Nomine e promozioni — Ministero dell'Interno: Comunicato sulla salute pubblica — Legge n. 3048 (Serie 3ª), concernente l'esercizio delle reti Mediterranee, Adriatiche e Sicule, e costruzione delle strade ferrate complementari — R. Decreto n. MDLXXII (Serie 3ª), che erige in ente comunale il ricovero di mendicanti Durio nel comune di Luzzara (Reggio Emilia) — Disposizioni fatte nel personale giudiziario — Diritto n. 14 sullo stato sanitario del bestiame nel Regno d'Italia — Direzione generale del Debito Pubblico: Notifiche d'interessi.

Senato del Regno: Resconto sommario delle sedute del 25 e 26 aprile 1885 — Diario estero — Telegrammi Italiani — S. P. Q. R.: Nomenclatura — R. Osservatorio del Collegio Romano: Rivista meteorologica del mese di marzo 1885 — Bollettini meteorici — Lezione ufficiale della Borsa di Roma — Annunzi.

PARTE UFFICIALE

ORDINE DELLA CORONA D'ITALIA

S. M. si compiacque nominare nell'Ordine della Corona d'Italia:

Sulla proposta del Ministro della Guerra:

Con decreti dell' 31 dicembre 1884:

A cavaliere:

- Giove Giuseppe, maggiore arma di fanteria.
- Pistone Giovanni, maggiore arma di fanteria.
- Borelli Stefano, maggiore arma di fanteria.
- Pugliese Eugenio, maggiore arma di fanteria.
- Pasacchi Raffaele, maggiore arma di fanteria.
- Provati rob. Francesco, maggiore arma di fanteria.
- Pasotti Leon, maggiore arma di fanteria.
- Toso Cesare, maggiore arma di fanteria.
- Deandrea Vincenzo, maggiore arma di fanteria.
- Bassi Luigi, maggiore arma di fanteria.
- Sguarzo Francesco, maggiore arma di fanteria.
- Mazzocchi Alessandro, maggiore arma di fanteria.
- Del Monte Felice, maggiore arma di fanteria.
- Volpino Ferdinando, maggiore arma di fanteria.

MINISTERO DELL'INTERNO

Si spugno dei giornali notizie allarmanti sullo stato sanitario del Regno, facendo supporre l'esistenza di veri casi di colera nella provincia di Bergamo in prossimità di quella di Milano.

Il Governo, che non ha mai tacuto nella salute pubblica, sente il debito di tranquillizzare gli animi restando la notte.

Nel giorno 22 corrente fu denunciato un caso di malattia sospetta in un individuo di 75 anni, di poverissima condizione. Visitato subito da una Commissione di quattro medici, venne ecc. giudicato veramente qualificato affetto da colera sporadico o misto come se ne verificano in ogni tempo.

Nessun altro caso si è verificato dal giorno 22 in poi né in detto comune né in altre qualsiasi d' Regno, essendo ottime le condizioni della salute pubblica.

LEGGI E DECRETI

Il Numero 2026 (Serie 3ª) della Gazzetta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno contiene la seguente legge:

UMBERTO I
per grazia di Dio e per volontà della Nazione
RE D'ITALIA

Il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulgiamo quanto segue:

Art. 1. Sono approvati i seguenti contratti con le modificazioni contenute nei relativi atti addizionali:

1. Il contratto 23 aprile 1884 stipulato fra i Ministri dei Lavori Pubblici, delle Finanze e di Agricoltura, Industria