

STORIA ECONOMICA

ANNO VIII (2005) - n. 1



Edizioni Scientifiche Italiane

SOMMARIO

ANNO VIII (2005) - n. 1

ARTICOLI E RICERCHE

- C. BARGELLI, *L'economia al servizio della guerra. Il contributo alla causa bellica di due province emiliane: Parma e Reggio Emilia* pag. 5
- L. DE MATTEO, *Il Banco di Santo Spirito (Regionale del Lazio) dalla crisi del '29 all'intervento dell'IRI* » 43
- F. D'ESPOSITO-A.P. JACOBS, *I movimenti migratori tra la Spagna e il Nuovo Mondo e le Leyes Nuevas. 1543-1544* » 75
- C. MARSILIO, *Nel XVII secolo dei genovesi. La corrispondenza commerciale di Paolo Gerolamo Pallavicini nel triennio 1636-1638* » 101

NOTE E INTERVENTI

- L. DE MATTEO, *La banca e la città. Le origini e l'attività dei banche pubblici napoletani* » 121
- A. GIUNTINI, *Treni pubblici e privati. Il centenario della nazionalizzazione delle ferrovie* » 143
- N. OSTUNI, *Storia della finanza pubblica. Alcune questioni di metodo* » 163

STORIOGRAFIA

- F. BOF, *Per la storia dell'alimentazione in Friuli: fonti, studi, temi di ricerca (secoli XVII-XVIII)* » 181
- A. CLEMENTE, *La ricchezza del mare. In margine alla XXXVII Settimana di Studi dell'Istituto Datini* » 215
- S. FARI, *Uno sguardo sulla storia postale in Italia e una recente iniziativa editoriale di Poste Italiane* » 237
- A. NESTI, *L'archeologia industriale in Italia tra storia dell'architettura e storia economica* » 247

RECENSIONI E SCHEDE

- MASSIMILIANO PAVAN, *Economia e finanza municipale a Udine (1866-1904)*, Udine, Forum, 2004 (F. Bof) » 259
- A servizio dello sviluppo. L'azione economico-sociale delle congregazioni religiose in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di M. Taccolini, Vita e Pensiero, 2004, pp. 255 (G. Farese) » 267
- L'Archivio Storico di Banca Intesa. Per una storia al plurale*, a cura di Francesca Pino, Milano, Banca Intesa, 2004, pp. 63 (D. Manetti) » 270
- STEFANO VITALI, *Passato digitale. Le fonti dello storico nell'era del computer*, Milano, Bruno Mondadori, 2004, pp. 228 (D. Manetti) » 271
- GIUSEPPE BERTA, *L'imprenditore. Un enigma tra economia e storia*, Venezia, Marsilio, 2004, pp. 125 (D. Manetti) » 271
- ROBERTO MAIOCCHI, *Scienza e fascismo*, Roma, Carocci, 2004, pp. 207 (D. Manetti) » 272
- Il declino economico dell'Italia. Cause e rimedi*, a cura di Gianni Toniolo e Vincenzo Visco, Milano, Bruno Mondadori, 2004, pp. 208 (D. Manetti) » 273
- L'aeronautica italiana. Una storia del Novecento*, a cura di Paolo Ferrari, Milano, Angeli, 2004, pp. 472 (D. Manetti) » 274

TRENI PUBBLICI E PRIVATI. IL CENTENARIO DELLA NAZIONALIZZAZIONE DELLE FERROVIE

Un momento storico

È passato un secolo da quando l'11 aprile 1905 il disegno riguardante la nazionalizzazione delle ferrovie, destinato a divenire la legge n. 137, veniva presentato alla Camera¹. Era catalogato come progetto transitorio e rimandava ad un altro definitivo di esercizio ferroviario. Otto giorni dopo, il 19, la Camera lo approvava, il 22 il compito toccava al Senato; in entrambi i casi la maggioranza a favore della nazionalizzazione fu schiacciante. La legge 22 aprile 1905, n. 137 sanciva il passaggio all'esercizio pubblico. Il primo dei ventotto articoli, di cui la legge constava, indicava la data del 1° luglio per il passaggio di mano dell'esercizio. Com'è noto la nazionalizzazione, in un primo momento, fu limitata a 10.586 km., mentre ne vennero esclusi 2.056 chilometri di proprietà delle Meridionali situate nel nord-est della penisola, destinati ad entrare nel patrimonio statale l'anno successivo.

Nazionalizzazione-privatizzazione andata e ritorno

Nell'Italia del Novecento si sono succedute due sole nazionaliz-

¹ Sulla vicenda complessiva della statalizzazione dell'esercizio ferroviario, cfr. l'ormai anziano A. PAPA, *Classe politica e intervento pubblico nell'età giolittiana. La nazionalizzazione delle ferrovie*, Napoli 1973; e i più recenti S. LA FRANCESCA, *La nazionalizzazione delle ferrovie*, in *Finanza e diritto pubblico in Italia tra '800 e '900. Atti della seconda giornata di studio «Luigi Luzzatti» per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 25 novembre 1994)*, a cura di P. Pecorari, Venezia 1995, pp. 116-147; A. CASTAGNOLI, *Lo Stato ferroviere*, in *Una rivista all'avanguardia. La «Riforma sociale» 1894-1935. Politica, società, istituzioni, economia, statistica*, a cura di C. Mandrino, Firenze 2000, pp. 343-378; V. GUADAGNO, *Le ferrovie in età giolittiana: politica, società, economia*, Roma 2003; e S. MAGGI, *Le ferrovie*, Bologna 2003.

zazioni. Quella delle ferrovie venne decisa nel 1905, l'altra, concernente l'industria elettrica, accompagnò la formazione del primo centrosinistra all'inizio degli anni Sessanta. Entrambe giunsero al traguardo al termine di dibattiti lunghissimi e molto accesi e riflettono, altresì, alcune delle istanze più significative della politica e dell'economia del loro tempo. Per tutte e due oggi si parla di un ritorno al privato, in forme e con modalità diverse e probabilmente anche con risultati che si prefigurano diversi².

La nazionalizzazione delle ferrovie ha rappresentato uno degli eventi cardine dell'epoca giolittiana. All'inizio del secolo il trasporto per ferrovia era di gran lunga il più importante per il paese. Intorno alla ferrovie ruotava l'intera vita economica dell'Italia. Il clamore suscitato dalla vicenda della nazionalizzazione e l'interesse che riuscì a calamitare testimoniano il rilievo della questione. Durante il dibattito parlamentare, da più parti venne sollevata l'esigenza di anteporla a qualsiasi contrapposizione politica.

Parlare oggi di nazionalizzazione appare fuori moda; non a caso anche le celebrazioni avviate finora in sottotono nella storica sede di Villa Patrizi rispecchiano un atteggiamento quasi imbarazzato da parte dei responsabili dell'azienda ferroviaria³. L'impegno in direzione del processo di privatizzazione sembra molto più sentito dell'intenzione di ricordare un momento della vita del paese nello scorso secolo, che in realtà costituisce un passo decisivo da più punti di vista.

La prevalenza dei privatisti

Il mondo politico italiano e la maggioranza del Parlamento nei primissimi anni del secolo, all'epoca del governo Zanardelli⁴, guardavano

² Sul processo di privatizzazione delle ferrovie italiane, cfr. S. MAGGI, *La difficile privatisation des chemins de fer italiens (1985-1995)*, in *Les chemins de fer en temps de concurrence. Choix du XIXe siècle et débats actuels*, numero monografico della rivista «Revue d'histoire des chemins de fer», 1997, 16-17, pp. 284-302.

³ L'emissione di un francobollo e la pubblicazione di un volume celebrativo costituiscono le uniche due iniziative messe in cantiere dall'azienda ferroviaria per festeggiare il centenario (1905. *La nascita delle Ferrovie dello Stato*, a cura di V. Castronovo, Milano 2005, con saggi di A. Castagnoli, A. Giuntini e S. Piccolo). Ben un migliaio di bozzetti hanno partecipato al concorso bandito per la scelta dell'immagine per il francobollo.

⁴ Per una recente messa a punto storiografica del governo Zanardelli, cfr. *Alle origini dell'età giolittiana. La «svolta liberale» del governo Zanardelli-Giolitti 1901-1903*, a cura di R. Chiarini, Venezia 2003.

ancora all'esercizio privato come l'unica possibile soluzione del problema. Era nota l'avversione dello statista, primo ministro dal febbraio del 1901, nei riguardi dei grandi monopoli privati nei servizi pubblici; ma d'altro canto la vocazione zanardelliana era orientata verso il liberismo anche in ambito ferroviario.

Il processo di maturazione nei riguardi della maggiore convenienza dell'opzione pubblica fu lungo e difficile; avviato verso gli ultimi anni del secolo, si spinge, con fasi alterne, fino alla legge di nazionalizzazione. Si apre, in pratica, quando nel 1897 Quirino Nofri⁵ per la prima volta con un ordine del giorno invitava il governo, senza suscitare nessun tipo di interesse particolare, a ridiscutere radicalmente la scelta privatistica⁶.

Nessuno si dichiarava soddisfatto dei patti esistenti fra società private e Stato, senza però automaticamente ritenere la scelta di nazionalizzare come il passo decisivo in grado di risolvere una questione che comunque appariva spinosa. Né le *performances* offerte dalle compagnie private suscitavano compiacimento. Non solo, ma circolava anche una forte perplessità relativamente alla possibilità di trovare interlocutori validi fra le società in maniera tale da poter concludere dei nuovi accordi accettabili⁷.

Dunque si registrava una sostanziale concordanza sulla necessità di rivedere le Convenzioni, ma che la risposta dovesse essere la gestione pubblica non sembrava per niente scontato. Tanto che le Meridionali nel 1901 rilanciavano con un progetto di allungamento della convenzione, che prevedesse «una più vasta sfera decisionale nell'ambito del sistema misto, ritenuto ancora come l'unico possibile e valido» oltre a maggiori responsabilità e utili anche più alti a fronte di un canone fisso a beneficio dello Stato⁸.

Con il 1903 lentamente comincia a prendere forma un orientamento più favorevole rispetto ad una possibile nazionalizzazione. I sostenitori dell'esercizio pubblico aumentano la propria influenza e cominciano progressivamente ad imporsi. Oltre alle considerazioni sul maggior vantaggio economico e sociale che la nazionalizzazione, se-

⁵ Socialista, 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. Su di lui, cfr. la voce di L. GUERRINI in *Il movimento operaio italiano. Dizionario biografico 1853-1943, III*, a cura di F. Andreucci e T. Detti, Roma 1977, pp. 692-695.

⁶ ATTI PARLAMENTARI, *Camera dei Deputati. Discussioni*, 4 giugno 1897.

⁷ ATTI PARLAMENTARI, *Camera dei Deputati. Discussioni*, 6 dicembre 1900.

⁸ PAPA, *Classe politica e intervento pubblico nell'età giolittiana*, pp. 58-59.

condo molti, comportava, si faceva strada una sorta di sentimento collettivo improntato all'ineluttabilità: le società private non avevano dimostrato di essere in grado di sapere gestire adeguatamente il sistema ferroviario italiano, quindi andavano sostituite e nessun altro soggetto, se non lo Stato, poteva farlo⁹.

Così che non fosse negli intendimenti governativi rinnovare la fiducia accordata nell'ormai lontano 1885 alle società private, lo stesso ministro Balenzano non lo nascondeva affatto, quando nel marzo del 1903 un gruppo di deputati – De Martino, Brunicardi, Riccio, Pantano, Nofri e Turati – lo interrogavano al fine di sapere di più a proposito di ventilate trattative per una proroga dei patti ferroviari che stavano andando in scadenza.

Si trattava di un drappello composito di parlamentari. De Martino e Riccio appartenevano allo schieramento della destra moderata; il primo aveva anche rivestito l'incarico di sottosegretario ai Lavori Pubblici nel 1896 in una precedente compagine governativa. Pantano invece proveniva dai banchi dell'estrema sinistra e Brunicardi, militante anch'esso nella sinistra, presentava da ingegnere una solida competenza nelle questioni ferroviarie, avendo a lungo diretto, fra l'altro, il «Giornale dei lavori pubblici». Infine l'appartenenza al Partito socialista di Nofri e Turati è nota.

Nell'occasione l'uomo politico responsabile del Dicastero dei Lavori Pubblici, pur riconoscendo che le Convenzioni non erano state un affare per nessuno dei due contraenti, escludeva nettamente l'ipotesi di proroga, ma affermava di non avere neppure l'intenzione di anticipare la disdetta.

In definitiva la posizione governativa era a favore di un termine naturale degli accordi, senza affrettarne la conclusione, perché ancora l'opinione prevalente, di cui si faceva interprete, era che «nei limiti del possibile, debbasi evitare l'esercizio di Stato»¹⁰.

Nella posizione assunta da Balenzano si rifletteva la scarsa simpatia da parte di Zanardelli e dell'intero governo nei confronti della nazionalizzazione. Convinto comunque di scaricare le società esercenti la rete, il gruppo di potere governativo fra il 1901 e il 1903 guardava con favore all'ipotesi di contrarre nuove Convenzioni con altre società, ridiscutendone anche i termini in modo complessivo.

⁹ In questo modo, riflettendo probabilmente una visione del problema piuttosto diffusa, argomentava A. BRUNICARDI, *Il momento attuale del problema ferroviario*, in «La riforma sociale», 1903, 2, pp. 146-164.

¹⁰ ATTI PARLAMENTARI, *Camera dei Deputati. Discussioni*, 24 marzo 1903.

Nel dibattito che si snoda nell'aula parlamentare nella primavera del 1903 si scorgono con chiarezza le singole posizioni. Soprattutto quanti si rivolgevano al ministro gli chiedevano insistentemente di voler lasciare la questione ferroviaria «completamente impregiudicata», secondo la formula utilizzata da Nofri, cioè di evitare di porre alcuna ipoteca su nessuna delle soluzioni possibili, affinché fosse il Parlamento a decidere e non il governo.

Pantano invece non accettava mediazioni rispetto all'immediata disdetta, che secondo lui andava inviata alle compagnie private, avendo, affermava criticando le Convenzioni del 1885, «espiato per venti lunghi anni l'errore gravissimo allora commesso».

Nella stessa direzione andava la discussione svoltasi il 23 maggio, quando una mozione presentata dallo stesso Pantano, che puntava il dito con estrema risolutezza contro le società esercenti, cercava di impedire al governo qualunque passo poi irreversibile, senza un previo confronto parlamentare. La paura era evidentemente che Zanardelli celasse dietro il lungo incerto tergiversare l'intenzione di chiudere la questione con un colpo di mano extraparlamentare, senza tener conto della levata di scudi che stava montando contro l'esercizio privato. Il primo ministro veniva accusato di procurare ad arte un silenzio, dietro al quale in realtà potevano nascondersi trattative clandestine.

Mano a mano che il confronto si allargava, si intensificavano le voci favorevoli alla nazionalizzazione, ritenuta dagli intervenuti l'unica strada per poter attuare una vera politica dei trasporti. L'ottica del servizio pubblico si stava lentamente imponendo. Un'ipotesi che prevedesse le due nature, quella pubblica e quella privata, insieme in una gestione mista non riusciva a raccogliere che scarsi consensi. Su un tale fronte si schierava anche l'economista De Viti de Marco, che con toni più moderati, ma comunque simpatizzante dell'opzione nazionalizzatrice, invitava a non concedere un assegno in bianco allo Stato e ad agire con prudenza per l'enorme rilevanza della faccenda, in un contesto generale – politico e in termini di opinione pubblica – del quale non era in grado di valutare la sicura propensione a schierarsi con decisione.

Un elemento di debolezza, perdurante in questa fase, patito da quanti propugnavano la nazionalizzazione delle ferrovie era rappresentato dal ventaglio differenziato di ipotesi preso in considerazione. Non convergere su un'unica opzione rendeva lo schieramento meno compatto e quindi meno convincente. Dalla forma collettiva disegnata da Nofri e dai socialisti, all'ente amministrativamente autonomo immaginato in vari modi, fino alla compartecipazione dello Stato agli

utili¹¹, il nuovo soggetto responsabile delle ferrovie mutava proteicamente e ognuno vedeva l'esercizio ferroviario dal proprio angolo di visuale.

Condotto sul filo di un dichiarato pragmatismo, che tendeva a evidenziare meno possibile le divisioni ideologiche di partenza, il dibattito parlamentare conosceva altri momenti cruciali nel corso della prima metà del 1903. All'inizio di giugno Balenzano era di nuovo bersaglio degli attacchi dei nazionalizzatori; a spalleggiarlo, nell'occasione, giungeva anche il presidente del Consiglio, Zanardelli, la cui opinione a proposito della questione ferroviaria non era cambiata.

Anche i più tiepidi nei riguardi della nazionalizzazione, ormai sapevano di non poter più proporre il rinnovo automatico delle convenzioni, ma erano altrettanto consapevoli che ridiscuterle avrebbe finito per orientare la barra verso la gestione pubblica. Così l'unico generico impegno, che Zanardelli prendeva, consisteva nella promessa di presentare entro il 30 novembre successivo proposte per l'ordinamento delle ferrovie.

Ancora la maggioranza parlamentare oscillava visibilmente. Al momento della votazione di una radicale mozione presentata da Pantano, favorevole alla disdetta immediata delle convenzioni, il grosso dei deputati – 237 contro 56 con 16 astenuti – preferiva voltargli le spalle – pur con la promessa da parte del Governo di risolvere la questione entro cinque mesi – e dunque rimandare ogni decisione ad un altro momento. Appariva significativo, comunque, che insieme con la sinistra votasse anche una parte del centro-destra guidato da Carmine e Guicciardini¹².

Le posizioni dei socialisti

Fieri avversari delle grandi compagnie ferroviarie, i socialisti scalpitarono per giungere prima possibile alla fine della gestione privata. Eppure anche all'interno del Partito Socialista non erano mancati i contrasti.

¹¹ Su questa ipotesi, cfr. gli scritti di P. CARMINE, *La questione ferroviaria in Italia*, in «La riforma sociale», 1897, 9, pp. 825-860; *Esercizio ferroviario e progresso economico*, in «Nuova antologia», 1901, fasc. 697, pp. 98-119; e *Politica ferroviaria*, in «Nuova antologia», 1902, fasc. 721, pp. 108-126. Carmine nel 1903 si convertirà all'ipotesi statalista.

¹² ATTI PARLAMENTARI, *Camera dei Deputati. Discussioni*, 2 e 3 giugno 1903.

La linea nei riguardi della questione ferroviaria era stata dibattuta in occasione del congresso di Imola nel 1902¹³. Già nel 1901 Quirino Nofri aveva proposto un'inchiesta parlamentare sull'esercizio delle ferrovie, in previsione della scadenza delle Convenzioni ferroviarie, cercando dunque di affrettarne la fine. All'inizio del 1902 poi il movimento dei ferrovieri, allora la categoria più sindacalizzata del paese, aveva organizzato una serie di agitazioni, che avevano dato una spinta notevole al processo di maturazione e di consapevolezza rispetto alla questione della nazionalizzazione. In ballo vi era la pubblicazione dei ruoli organici, richiesta inserita nel memoriale che i ferrovieri avevano presentato alle società il 16 gennaio¹⁴.

Nella cittadina romagnola, che ospitò il settimo congresso socialista, la scelta a favore dell'esercizio pubblico prevalse su quella che sosteneva la gestione privata¹⁵. Sostenitore dell'idea vincente era Quirino Nofri, che alla fine aveva vinto la sfida con Arturo Labriola, schierato sul versante opposto¹⁶. Secondo il giudizio di Melis, l'impostazione di Nofri era «imprenditoriale e aziendalistica», improntata ad una visione «efficientistica e antiburocratica»¹⁷.

Fra il 1902 e il 1904 nel partito si consolida un progetto di nazionalizzazione, che conduca alla creazione di un'azienda ferroviaria autonoma sotto la sola sorveglianza del ministro dei Lavori Pubblici. L'idea di fondo consisteva nella creazione di un organismo poco burocratizzato e nel quale il ruolo dei lavoratori giungeva fino quasi a sfiorare la cogestione.

Fu un cammino lungo e tortuoso, giunto a compimento soprattutto grazie all'impegno profuso da Nofri, che riuscì ad avere ragione delle numerose e profonde divisioni ancora esistenti¹⁸. Se l'opposizione alle società private rappresentava un terreno comune per tutta la si-

¹³ Congresso nazionale del Partito socialista italiano (Imola 6-7-8 settembre 1902), *Sul problema ferroviario. Relazione di Quirino Nofri*, Imola 1904.

¹⁴ Sulle agitazioni del 1902 e su quelle successive del 1905, cfr. A. RIOSA, *Il sindacalismo rivoluzionario in Italia e la lotta politica nel Partito socialista dell'età giolittiana*, Bari 1976, pp. 217-243.

¹⁵ PARTITO SOCIALISTA ITALIANO, *Rendiconto del 7 Congresso nazionale, Imola, 6-7-8-9 settembre 1902*, Roma 1903.

¹⁶ Congresso nazionale del Partito socialista italiano (Imola 6-7-8 settembre 1902), *Le convenzioni ferroviarie e il Partito Socialista. Relazione di Arturo Labriola*, Imola 1902.

¹⁷ G. MELIS, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale*, Bologna 1980, pp. 57 e 59.

¹⁸ Congresso nazionale del Partito socialista italiano (Bologna 8-9-10-11 aprile 1904), *Azione del partito in rapporto al problema ferroviario. Relazione e conclusioni di Quirino Nofri*, Imola 1904.

nistra, la modalità gestionale da sostituire alle concessioni non trovava concordi tutti gli avversari dell'esercizio privato. Trevisonno in occasione del congresso bolognese del 1904 sparava a zero contro il progetto di nazionalizzazione di Nofri, che bollava come «infelice anti-socialistica concezione dell'esercizio statale delle ferrovie»¹⁹, auspicando invece la gestione diretta da parte dei ferrovieri.

I socialisti erano invece compattamente contrari alla formazione di un Consiglio d'amministrazione composto da funzionari, preferendo piuttosto una composizione per un terzo su indicazione del governo e due terzi sulla base di rappresentanti oltre che dei lavoratori anche di enti e organizzazioni imprenditoriali.

La componente radicale, che predicava un atteggiamento di rigido rifiuto, approdò al progetto di Nofri non senza recalcitrare e mostrare riluttanza. Nel marzo del 1904 il progetto veniva tradotto in disegno di legge²⁰ e nell'ottobre Nofri riuscì ad inserire ufficialmente l'esercizio ferroviario di Stato nel programma politico del partito.

Giolitti protagonista

Il vento cambia con l'arrivo di Giolitti alla guida del Governo nel novembre del 1903. Che lo statista stesse maturando la decisione definitiva a favore della nazionalizzazione, l'aveva intuito anche Einaudi che nell'ottobre auspicava fermamente che la nuova azienda ferroviaria nascesse dotata di criteri aziendali²¹. Da parte loro i socialisti nel settembre avevano intensificato la propria campagna a favore del passaggio di mano della gestione ferroviaria con una serie di conferenze tenute da Sacchi, Nofri, Turati, Bissolati, Pantano e Alessio in alcune città italiane²².

La svolta indiscutibilmente avveniva grazie all'uomo politico di Dronero, il quale piazzava due fidati sostenitori della nazionalizzazione, Luzzatti e Tedesco, rispettivamente al Tesoro e ai Lavori Pub-

¹⁹ N. TREVISONNO, *Il Partito Socialista e la questione ferroviaria*, Chieti 1904, p. 26.

²⁰ *Progetto di amministrazione autonoma delle Strade Ferrate dello Stato*, in ATTI PARLAMENTARI, *Camera dei Deputati. Disegni di Legge*, 17 marzo 1904.

²¹ L. EINAUDI, *Tariffe e costo d'esercizio nelle nuove convenzioni ferroviarie*, in *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. II (1903-1909), Torino 1959, pp. 88-91.

²² Come riporta L. GUERRINI, *Organizzazioni e lotte dei ferrovieri italiani*, Firenze 1957, p. 179.

blici²³. Che si trattasse di una scelta strategica, del resto, lo afferma lo stesso Giolitti nelle sue memorie²⁴.

Persuaso del principio che i trasporti ferroviari dovessero essere gestiti dallo Stato e altrettanto timoroso dell'eccessivo acutizzarsi dei contrasti fra le compagnie private ed il personale, già in occasione della presentazione del programma di governo, all'inizio di dicembre, elaborava un primo progetto di nazionalizzazione, che nella sua visione rappresentava il terreno di confronto iniziale per la trattativa con le società private.

Nell'ottica del nuovo primo ministro le ferrovie occupavano uno dei primi posti nell'agenda governativa e dunque andavano considerate una assoluta priorità: «In molta parte l'economia del nostro Paese dipende pure dall'ordinamento delle ferrovie», affermava Giolitti al debutto in Parlamento della sua compagine, sottolineando subito dopo l'opzione statalista²⁵.

Fra la fine dell'anno e il marzo dell'anno successivo i giochi erano fatti. Giolitti forzò la mano al Parlamento e all'opinione pubblica. Non esisteva una maggioranza chiara e definita a favore della nazionalizzazione, enti e organismi che si erano pronunciati in tutta la penisola si erano equamente divisi fra le due alternative. Per questo cercò di ridurre al minimo la discussione a Montecitorio, anche per non rischiare di incappare in una sconfitta che appariva almeno possibile. Vincenzo Saporito, apertamente schierato a favore dell'esercizio privato, accusò nelle sue memorie di neghittosità i componenti della Commissione – Rubini, Guicciardini, Stelluti Scala –, che lui stesso aveva presieduto, e i quali, pur parteggiando come lui per il rinnovo delle concessioni, finirono poi per restare in silenzio durante il dibattito: «Non esisteva più – scrisse il deputato siciliano – il Parlamento; esisteva la volontà del Giolitti subordinata a quella dei socialisti»²⁶.

I violenti scioperi dei ferrovieri nel 1904, che avevano incrociato le braccia proprio per fare pressioni a favore della nazionalizzazione, non fecero che alimentare una convinzione ormai invincibile. La strada era aperta e non prevedeva il ritorno. Lo stesso scioglimento delle Ca-

²³ LA FRANCESCA, *La nazionalizzazione delle ferrovie*, p. 153.

²⁴ G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, vol. I, Milano 1922, pp. 189-190.

²⁵ ATTI PARLAMENTARI, *Camera dei Deputati. Discussioni*, 3 dicembre 1903.

²⁶ V. SAPORITO, *Trenta anni di vita parlamentare. Delusioni e speranze per la patria*, Roma 1926, p. 213. Lo stesso autore, in coincidenza della votazione finale, interveniva di nuovo, sempre più contrario alla nazionalizzazione: *Le liquidazioni ferroviarie*, in «Nuova antologia», 1905, fasc. 795, pp. 334-340.

mere nel 1904 all'indomani del primo sciopero generale italiano sembrava giocare per la medesima squadra.

Il 17 marzo 1904 il ministro Tedesco presentava in Parlamento un disegno di legge comprendente le norme fondamentali per l'esercizio di Stato con un'azienda autonoma ed Einaudi, con la consueta puntualità, lo criticava subito, reputando la nuova creatura ferroviaria ideata non sufficientemente autonoma e commentando che «tanto cattivi sono i frutti della inframmettenza parlamentare, che tutti son d'accordo nella necessità di non fornirle nuova esca»²⁷.

Le dimissioni e gli sviluppi della vicenda

Nel gennaio 1905 le modalità di attuazione della nazionalizzazione prendevano definitivamente corpo. Giolitti aveva il pallino della situazione in mano, nonostante la difficoltà delle trattative con le compagnie. Il mese successivo, il 21 febbraio, la messa a punto del disegno di legge prevedeva finalmente anche la sistemazione del personale²⁸. La previsione di sanzioni disciplinari e penali per gli scioperanti scatenò la reazione del movimento dei ferrovieri, che risposero con l'ostruzionismo e lo sciopero, che nel marzo fu esiziale per il governo, costretto alle dimissioni. Nofri accusava il capo del Governo di aver proposto l'esercizio pubblico «di malavoglia» per il semplice disimpegno da parte delle società private, con il rischio, dunque, di mettere in piedi un «assetto affrettato od abborracciato»²⁹.

Nonostante la caduta del Governo Giolitti nel marzo del 1905, la scadenza delle Convenzioni era ormai vicina, la fretta giocava a favore di quanti si stavano impegnando per il provvedimento di nazionalizzazione. Il successore di Giolitti, Fortis, non cambiò rotta rispetto alla soluzione da dare alla questione ferroviaria. Ai Lavori Pubblici, al posto di Tedesco, veniva destinato Carlo Ferraris, mentre Carcano sostituiva Luzzatti al Tesoro. Il disegno di legge presentato nel marzo aveva natura provvisoria e tutto sommato appariva agile nella struttura³⁰; in

²⁷ L. EINAUDI, *Tecnicismo e parlamentarismo nel progetto sull'esercizio di stato delle ferrovie*, in *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, p. 116.

²⁸ ATTI PARLAMENTARI, *Camera. Discussioni*, 1° e 27 febbraio 1905.

²⁹ Q. NOFRI, *Le ferrovie allo Stato o alla nazione?*, in «Critica sociale», 1905, 2, p. 17.

³⁰ ATTI PARLAMENTARI, *Camera. Discussioni*, 24 marzo 1905,

definitiva la nuova normativa «era ispirata a esigenze esclusivamente efficientistiche e ignorava la domanda di partecipazione popolare al controllo del capitale pubblico» che invece voleva il movimento dei ferrovieri³¹.

Il ruolo delle Commissioni

Nel 1896 veniva nominata dal ministro dei Lavori Pubblici Lacava la prima della lunga serie di Commissioni incaricate di condurre un'analisi della questione degli istituti previdenziali e dello stato normativo e retributivo del personale. La poltrona di presidente andò a Lazzaro Gagliardo, fautore dell'esercizio di Stato e alleato politico di Giolitti; i risultati vennero consegnati alla Camera il 21 febbraio 1899³².

Nel frattempo era stata nominata una nuova Commissione l'11 novembre 1898, incaricandola di studiare i provvedimenti necessari a stabilire, come si diceva allora, il nuovo ordinamento del sistema ferroviario italiano in vista della scadenza delle concessioni. Installatasi nel febbraio successivo, venne presieduta anch'essa dallo stesso Gagliardo, «che, per la popolarità acquistata tra i ferrovieri ed il prestigio che aveva in vasti settori politici, costituiva l'uomo chiave del momento»³³; ma che morì nel marzo successivo e che ebbe in Fedele Lampertico il suo successore. Anche Lampertico abbandonò nel luglio del 1900, favorendo lo sfarinamento della Commissione; fino alla fine dell'anno permase una situazione di stallo, il grave rallentamento dei lavori fa pensare ad un tipico insabbiamento politico. Suddivisa in cinque sottocommissioni operanti su altrettante materie – esercizio tecnico, tariffe, gestione finanziaria, costruzione di nuove linee e personale – la Commissione, orientata verso un approdo privatistico della questione, procedette così lentamente da ingenerare sospetti.

La nomina di Saporito a presidente forniva un certo impulso ai lavori, la cui fine, su indicazione del ministro Saracco, doveva essere prevista per il gennaio dell'anno successivo. In realtà di rinvio in rinvio si giunse alla fine del 1902, quando finalmente dieci corposi volumi contenevano i risultati dei lavori e un orientamento pronunciato a favore dell'esercizio privato, sul quale sicuramente aveva pesato l'o-

³¹ PAPA, *Classe politica e intervento pubblico nell'età giolittiana*, p. 125.

³² *Atti della Reale Commissione d'inchiesta sui rapporti tra le società esercenti le te principali reti di strade ferrate del Regno e il loro personale*, Roma 1899.

³³ PAPA, *Classe politica e intervento pubblico nell'età giolittiana*, p. 35.

pinione del presidente stesso³⁴. La posizione assunta dalla Commissione suscitava reazioni di segno contrapposto³⁵. Allo stesso parlamentare siciliano andava anche la presidenza della successiva Commissione, datata marzo 1900, cui venne affidato il compito di riflettere sui riscatti con le compagnie private. Al momento di emettere un parere sul riscatto delle Meridionali, la Commissione si divideva in due parti uguali; il presidente stesso si opponeva ad un riscatto ritenuto troppo elevato.

Il nodo del personale

Combattivi, ben organizzati da anni³⁶ e riottosi ad accettare imposizioni di sorta, i ferrovieri con l'inizio del secolo scendono sul piede di guerra, organizzando una serie di agitazioni, che scuotono il paese. In virtù di un percorso che li rende più forti e compatti con la nascita, nel 1900, di un'unica organizzazione confederata dei lavoratori, i ferrovieri conseguono successi significativi con le agitazioni del 1902, quando la loro pervicacia non si piega neppure davanti al decreto di militarizzazione di Giolitti, obbligato poi a concedere miglioramenti retributivi³⁷. L'ottenimento del ruolo organico da parte delle compagnie ferroviarie private, con il conseguente aumento degli stipendi, rappresentava un'altra significativa pagina della storia del movimento dei ferrovieri negli anni immediatamente precedenti il provvedimento di nazionalizzazione: «Fu questo lo snodo – ha scritto Adriana Castignoli – che permise di piegare verso la nazionalizzazione, perché era la diretta conseguenza dell'incapacità delle Compagnie private a gestire il personale ferro-

³⁴ *Atti della Commissione per lo studio di proposte intorno all'ordinamento delle Strade Ferrate*, Roma 1905.

³⁵ A. CABIATI, *Sull'ordinamento ferroviario in Italia*, in «La riforma sociale», 1903, 8, pp. 659-692.

³⁶ Sulla storia della categoria si rimanda a E. FINZI, *Alle origini del movimento sindacale: i ferrovieri*, Bologna 1975; G. DE LORENZO, *La prima organizzazione di classe dei ferrovieri*, Roma 1977; e G. CHECCOZZO-S. STEFANELLI, *La mutua dei macchinisti e fuochisti. Una storia nella storia del movimento dei ferrovieri*, Milano 1987. Ma occorre consultare anche il lavoro biografico di S. MAGGI, *Il tormento di un'idea. Vita e opere di Cesare Pozzo. Dal sindacato al socialismo (1853-1898)*, Venezia 1998.

³⁷ GUERRINI, *Organizzazioni e lotte dei ferrovieri italiani (1862-1907)*, pp. 189-198.

viario e perché dimostrava che l'unica via d'uscita era l'intervento dello Stato»³⁸.

La vasta adesione assicurata al primo sciopero generale indetto nel settembre del 1904, cui i ferrovieri parteciparono in massa; e quella garantita all'altra grande agitazione organizzata nell'aprile del 1905, testimonia una capacità di mobilitazione straordinaria, nonostante le molte divisioni che ancora permanevano all'interno dello schieramento.

Un provvedimento sofferto

Giunta al termine di un confronto aspro dai toni spesso sopra le righe e prolungato nel tempo, la nazionalizzazione delle ferrovie si presenta come un intervento dettato dall'esigenza di operare un salvataggio ritenuto necessario. Il livello del degrado era tale da obbligare in pratica lo Stato ad intervenire³⁹.

La decisione di nazionalizzare le ferrovie rispose ad un evidente bisogno di mutare drasticamente rotta rispetto alla gestione della principale infrastruttura del tempo. Se da una parte è vero che il dibattito precedente aveva a lungo impegnato i politici, le compagnie private e tutti i soggetti interessati a questo cruciale passaggio della storia italiana; dall'altra è possibile registrare nella fase finale della vicenda una precipitazione che rese frettolosa ogni scelta.

Sui risultati immediati pesò dunque l'emergenza, che influi in maniera decisiva sulle scelte alla base della costruzione della nuova impresa pubblica. Mancavano ancora le linee guida, né si sapeva quale sarebbe stato l'approdo. Si giunse ad un passaggio così delicato per la vita del paese «precipitevolmente, senza alcuna idea di quello che potrà essere l'ordinamento delle nuove ferrovie»⁴⁰.

Occorreva salvare a tutti i costi le ferrovie e non esistevano sulla carta vere alternative; la votazione finale nell'aprile del 1905 rappre-

³⁸ CASTAGNOLI, *Lo Stato ferroviere*, p. 361.

³⁹ Si vedano a questo proposito i due famosi articoli di Maggiorino Ferraris: *L'anarchia ferroviaria in Italia*, in «Nuova Antologia», 1905, fasc. 794, pp. 298-318; e *Lo sfacelo ferroviario in Italia*, ivi, 1906, fasc. 818, pp. 360-399. Considerazioni simili appaiono anche in un altro articolo dello stesso autore sempre sulla stessa rivista: *Come si viaggia in Italia ed all'estero*, 1905, fasc. 793, pp. 145-167.

⁴⁰ G. PAGLIARINO, *Le concessioni ferroviarie in Italia dal 1885 al 1905*, in «Economia e storia», 1974, 4, p. 509.

sentò soltanto «una presa d'atto dello stato dei fatti e dell'assenza di altre prospettive»⁴¹.

Le liquidazioni e la questione delle Meridionali

Alle società ferroviarie toccò complessivamente una cifra a titolo di indennizzo pari a circa 500 milioni. In parte l'ammontare necessario alla statizzazione fu reperito mediante una serie di prestiti ottenuti tramite la Cassa Depositi e Prestiti, che nell'operazione complessiva veniva a giocare un ruolo fondamentale; in parte si ricorse ad accantonamenti su esercizi precedenti e furono rastrellati con il risparmio attraverso l'emissione di certificati ferroviari di credito ad un interesse del 3.65% per un ammontare complessivo di 250.000 lire. Il Parlamento concedeva al Governo, con la l. 25 giugno 1905, n. 261, l'autorizzazione a reperire il denaro necessario al riscatto delle reti ferroviarie.

L'emissione dei certificati rappresentò un punto estremamente delicato affrontato da Luzzatti, timoroso di riversare sul mercato finanziario italiano una quantità anomala di nuovi titoli. L'idea del ministro era di far subentrare lo Stato alle compagnie nei debiti che esse avevano contratto con la Cassa di risparmio delle province lombarde. Il progetto veniva presentato nel dicembre del 1904⁴². Il piano non migliorò lo stato delle relazioni con le società, con le quali le trattative restarono spigolose.

Mediterranea e Meridionali vennero liquidate in due tornate distinte. Sulla questione della cessione delle linee appartenenti alle seconde – che ammontavano a 2016 km. – si accese un lungo e annoso dibattito che verteva soprattutto sulla onerosità della cifra richiesta dalla compagnia ferroviaria, oggetto di lunga trattativa. La Commissione Saporito, con solo la metà dei membri favorevole, aveva calcolato la quota di riscatto in 4.5 milioni all'anno, che per i 60 anni concordati superavano abbondantemente i 200 milioni, cifra ritenuta generalmente troppo elevata.

Il vasto confronto divise, com'era già successo per la questione della titolarità dell'esercizio, la platea di addetti ai lavori⁴³. Le pole-

⁴¹ LA FRANCESCA, *La nazionalizzazione delle ferrovie*, p. 164.

⁴² ATTI PARLAMENTARI, *Camera Discussioni*, 8 dicembre 1904.

⁴³ Fra le voci favorevoli, registriamo anche quella di F. TAJANI, *L'esercizio ferroviario di Stato in Italia*, in «Giornale degli economisti», 1906, gennaio, pp. 80-91, au-

niche furono dure e non risparmiarono neppure il primo ministro Fortis, che venne accusato di collusione con le Meridionali. In effetti il comportamento del Governo non risultava convincente rispetto all'effettiva volontà di chiudere la vicenda con un accordo per l'assorbimento della rete gestita, che si snodava in gran parte lungo la costa adriatica.

Il riscatto delle Meridionali tardò per le eccessive pretese della società, che impedì di stringere subito l'accordo con il Governo. Le difficoltà opposte convinsero i responsabili governativi a nominare il 22 aprile una Commissione apposita, presieduta da Gaspare Finali, cui venne affidato il compito di sciogliere un nodo che si era fatto sempre più complicato. Alla Commissione venne ingiunto di riferire entro il 10 maggio ed in effetti i risultati furono presentati sollecitamente.

Dirimere la spinosa questione non fu un compito facile. Un'indicazione comunque il gruppo di esperti la dette all'unanimità, cioè che le condizioni di base per il riscatto apparivano decisamente esagerate e dunque da rigettare, «salvo che la Società non consenta migliorarne in corrispettivo ed in misura proporzionata ai vantaggi certi, che ora verrebbe a ricavare dal riscatto»⁴⁴.

A quel punto, nell'impossibilità di addivenire al riscatto, tornava a galla la tentazione di stipulare una nuova convenzione e protrarre il rapporto con la compagnia. In molti pensavano che alla lunga sarebbe stata finanziariamente meno pesante una nuova convenzione piuttosto che un riscatto.

Quando il ministro Ferraris nel maggio del 1905 cercò di chiudere la questione delle liquidazioni, incontrò una resistenza invincibile. Il rappresentante governativo si trovò a fare i conti anche con una certa ostilità nei riguardi del riscatto diffusa nell'opinione pubblica e dello stesso Parlamento, mai interamente convinto della bontà della soluzione nazionalizzatrice. D'altro canto trovava molti consenzienti l'opinione che la concorrenza con una società privata potesse migliorare la prestazione dell'azienda di Stato. Insomma si immaginava un sistema misto imperniato su due attori ferroviari principali, uno pubblico e l'altro privato. Dunque non dispiaceva del tutto e a tutti che

tore di un noto volume di storia delle ferrovie italiane: F. TAJANI, *Storia delle ferrovie italiane a cento anni dall'apertura della prima linea*, Milano 1939.

⁴⁴ Commissione reale incaricata di riferire sul riscatto delle Strade ferrate meridionali (Regio Decreto 22 aprile 1905). *Relazione*, Roma 1905, p. 18.

le liquidazioni finissero per coinvolgere solo una parte dei gestori della rete ferroviaria.

Nel corso dei primi mesi del 1906 la questione volgeva finalmente ad un esito definito. Rapide trattative fra il 27 febbraio e il 5 marzo 1906 convincevano le Meridionali a cedere, rappresentando un successo per il nuovo governo. Il progetto di legge per il riscatto delle Meridionali veniva presentato dal Governo Sonnino il 2 aprile 1906 e perfezionato qualche mese dopo il ritorno al potere di Giolitti, suscitando in Nofri stupore per la repentina, e sospetta, improvvisa conclusione⁴⁵. Il dibattito parlamentare avveniva il 6 luglio. Finalmente nell'estate, con le leggi n. 324 e 325 del 15 luglio, l'estenuante tira e molla aveva fine ed era possibile procedere alla nazionalizzazione integrale. Rispetto alle esigenze iniziali, le Meridionali erano state costrette a venire a più miti consigli, accordando allo Stato uno sconto di un milione all'anno.

Nell'ottobre del 1906 erano stati pagati in conto liquidazione 435 milioni, 355 dei quali mediante certificati al 3.65% e 80 milioni cash. Al 30 giugno 1913 le liquidazioni devolute alle compagnie ferroviarie ammontavano a 495 milioni e dal 1° luglio 1906 complessivamente le somme erogate erano state 1196 milioni, in otto anni il Tesoro aveva erogato la somma di 1688 milioni.

I finanziamenti

La decisione di nazionalizzare ed ammodernare le ferrovie mise a dura prova la politica finanziaria nazionale. Si trattò, in definitiva, di un impegno di enorme entità: nel marzo del 1906 il governo Sonnino presentava un programma ferroviario che prevedeva un piano di investimenti di oltre 1.300 milioni.

L'obiettivo che il direttore Bianchi si era prefissato, di dimostrare cioè che anche un'azienda statale poteva oltrepassare l'ordinaria gestione per attuare un programma di investimenti su più anni decisamente impegnativo sul piano organizzativo e tecnico, venne puntualmente centrato.

Oltre ad attingere abbondantemente alle casse statali, ancora generose fino alla guerra di Libia, furono emessi buoni quinquennali del Tesoro e certificati ferroviari obbligazionari, questi ultimi autorizzati

⁴⁵ Q. NOFRI, *Il riscatto delle ferrovie Meridionali*, in «Critica sociale», 1906, 10-11, pp. 152-157.

dalla legge 28 dicembre 1906. La prima tranche raggiungeva la cifra di 610 milioni ad un tasso del 3.50%; ne seguirono altre quattro fino al 1912 per complessivi ulteriori 600 milioni di lire⁴⁶. I titoli trovarono subito facile collocazione presso istituti di credito e risparmiatori.

Ma soprattutto venne scelta, necessariamente, la strada dell'indebitamento. La nuova amministrazione ferroviaria fu obbligata ad accendere una serie di mutui con la Cassa depositi e prestiti per finanziare la propria attività; in particolare la legge 10 aprile 1906 la autorizzava a stanziare 205 milioni su diversi esercizi.

La legge del 1907

Alla legge del 1905 venne attribuito un manifesto carattere di provvisorietà. Occorreva riempire di contenuti la previsione normativa ancora gravata da una forte indeterminatezza al fine di raggiungere una configurazione piena e compiuta. Del resto la genesi stessa delle legge non aveva favorito un disegno dai contorni più nitidi. Non giovò all'ottenimento di questo carattere neppure il frazionamento, dal punto di vista giuridico, del processo di statizzazione. Il ritardato riscatto privò per un periodo la nuova azienda della possibilità di poter contare su una organizzazione ben collaudata.

Al termine di un biennio di discussioni, che spesso sfociarono nella polemica aperta, la sistemazione definitiva sotto l'aspetto funzionale giunse con la legge 7 luglio 1907, n. 429, concernente «l'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private». Fu allora che vennero finalmente gettate le basi che avrebbero retto saldamente fino all'avvento del Fascismo.

La previsione normativa elaborata nel 1907 accolse e sanzionò l'assetto aziendale configurato inizialmente, stabilendo l'ordinamento definitivo dell'esercizio di Stato. Il testo completava e specificava modi e meccanismi operativi e promuoveva forme e procedure idonee alla conduzione di un'impresa, che si voleva apparisse come una vera e propria azienda industriale.

Nella legge che permise il decollo definitivo dell'azienda vennero introdotte modifiche evidenti rispetto a quella precedente del 1905. In particolare venne inserito il principio dell'esistenza di forme di con-

⁴⁶ LA FRANCESCA, *La nazionalizzazione delle ferrovie*, p. 167.

trollo, che ponevano l'amministrazione sotto l'alta direzione del Ministero dei Lavori Pubblici, scelta che andava in direzione opposta rispetto all'inquadramento delle ferrovie così com'era stato immaginato nella legge del 1905, in cui si parlava soltanto di responsabilità del Ministero. Senza costituire un vero assoggettamento, si trattava comunque di un cambiamento di entità rilevante.

In sostanza è lecito affermare che la nuova legge limitava considerevolmente quelle autonomie di gestione e di esercizio nei confronti del Ministero dei Lavori Pubblici prima e delle Comunicazioni e dei Trasporti in seguito, che originariamente erano state conferite all'azienda.

Pubbliche o private?

Riorganizzare le ferrovie si presentò fin dall'inizio come una sfida di enorme portata. Lo sforzo consisteva, da una parte, nel mettere in piedi un servizio che funzionasse; dall'altra ai responsabili ferroviari era richiesto di cominciare a pensare in termini di politica ferroviaria, a fare cioè scelte finalmente sganciate dalle contingenze, com'era in pratica accaduto fino a quel momento, per inquadrarle in un contesto strategico.

Si trattava di affrontare la prima esperienza di intervento pubblico realizzato mediante un'impresa operante nel campo della produzione di beni e servizi in un momento di una delicatezza estrema, in cui cioè il disservizio toccava il suo punto massimo. Si imponeva la definizione di una precisa organizzazione e al contempo occorreva delimitare i poteri e le responsabilità nei confronti del governo e degli organi statali, cui spettava controllarne l'operato.

Per quanto concerneva l'ordinamento italiano, la nuova azienda ferroviaria era una novità assoluta, «rappresentando il primo esempio di un ente legato a un ministero, quello dei Lavori pubblici, ma dotato, attraverso il Consiglio d'amministrazione presieduto dal direttore generale, della libertà necessaria per gestire un servizio rivolto al mercato»⁴⁷.

In pratica le ferrovie pubbliche vennero inventate di sana pianta, stabilendo la formula amministrativa ritenuta più confacente alle esigenze di una gestione, che però venne impostata sulla base della pra-

⁴⁷ MAGGI, *Le ferrovie*, p. 131.

tica operativa di un'impresa privata e perciò libera dai vincoli, cui comunemente doveva essere sottoposto ogni atto della pubblica amministrazione.

Nonostante la scelta di campo, dunque, le nuove Ferrovie dello Stato effettivamente furono organizzate su basi privatistiche nell'ottica di un soggetto autonomo che voleva dimostrare di essere una vera e propria azienda industriale, in cui i condizionamenti politici erano ridotti al minimo, così come i controlli contabili. Una tale scelta non andò indenne dalle critiche dei più accesi statalisti.

Il carattere privatistico fu evidentemente mutuato dalle precedenti gestioni, all'interno delle quali era stata inquadrata gran parte dei dipendenti e i cui criteri gestionali e le cui procedure operative vennero resi omogenei ed unificati sul piano amministrativo e tecnico con uno sforzo non di poco conto.

Alla lunga la sfida fu vinta. La nuova azienda venne dotata di un'organizzazione agile, che mostrerà di saper rispondere alle esigenze del paese: «La storia delle ferrovie italiane dal 1905 al 1915 – ha scritto Franco Bonelli – costituisce un buon campo d'osservazione per misurare la validità della soluzione con cui lo Stato fu messo in grado di attuare direttamente una politica ferroviaria mediante uno strumento in tutto e per tutto operante come una moderna impresa privata di produzione»⁴⁸.

Back to the future

Il lento e accidentato percorso verso la riprivatizzazione delle ferrovie ha preso avvio venti anni fa. Si tratta, in qualche misura, di un ritorno al passato su basi di novità, intonate al vento favorevole alla cessione incondizionata alla mano privata di ogni attività statale, che soffia impetuoso fin dai tempi di Margaret Thatcher.

L'introduzione di criteri aziendalistici ha prodotto come conseguenza più appariscente il notevole alleggerimento degli organici – da 216.000 a 120.000 nel giro di qualche anno – e una diversa strutturazione dell'ente. I livelli di efficienza gestionale sono aumentati, in un contesto tariffario ancora contenuto, e anche il servizio ne ha risentito in positivo, senza peraltro mostrare di essere ancora in grado di produrre un decisivo salto di qualità. Fra luci e ombre il progetto del-

⁴⁸ F. BONELLI, *Protagonisti dell'intervento pubblico: Riccardo Bianchi (1845-1936)*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico*, a cura di A. Mortara, Milano 1984, p. 80.

l'Alta velocità, più in termini di diffusione di treni veloci che di impianto di linee *ad hoc*, ha conseguito significative acquisizioni⁴⁹. Soprattutto, in virtù di una intensa campagna pubblicitaria, le ferrovie si sono emancipate dalla pesante subordinazione gregaria rispetto al motore, sofferta fin dagli anni Cinquanta.

La legge di riforma che istituiva l'Ente Ferrovie dello Stato veniva emanata il 17 maggio 1985. La nuova creatura nata dalla legge era un ente pubblico economico fornito di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale; fra gli auspici espressi, figurava anche lo sganciamento dai condizionamenti politici, sempre forti nella vita delle ferrovie italiane. Alla base del suo operare venivano fissati criteri di economicità e di efficienza. Risanare il bilancio della maggiore azienda italiana rappresentava l'obiettivo dichiarato dai riformatori. Il passo successivo del processo di privatizzazione consisteva nella decisione da parte del Cipe, il 12 agosto 1992, di trasformare l'ente in società per azioni. Il fatto che l'intera proprietà azionaria restasse nelle mani del Ministero del Tesoro depotenziava inevitabilmente l'intera operazione. Quando invece sette anni dopo, nel maggio del 1999, avveniva la separazione fra gestione dell'infrastruttura e gestione del servizio, in linea con gli orientamenti comunitari, allora finalmente le ferrovie assumevano un aspetto più congeniale all'ispirazione privatizzatrice. La nascita, avvenuta l'anno successivo, delle due società incaricate delle due gestioni – Rete ferroviaria italiana (Rfi) e Trenitalia, rispettivamente per i binari e le stazioni e per i convogli – sanciva l'entrata, probabilmente definitiva, in uno scenario differente da quello tradizionale⁵⁰.

ANDREA GIUNTINI

Università di Modena e Reggio Emilia

⁴⁹ MAGGI, *La difficile privatisation des chemins de fer italiens (1985-1995)*, pp. 293-297; e *Id.*, *Le ferrovie*, pp. 232-239.

⁵⁰ MAGGI, *Le ferrovie*, pp. 227-232.