

# MANO LIBERA SULLA CITTÀ: LA PRIVATIZZAZIONE SURRETTIZIA DEL DEMANIO FERROVIARIO

Riccardo Cappellin  
Ordinario di Economia Applicata  
alla Università di Roma "Tor Vergata"  
[cappellin@economia.uniroma2.it](mailto:cappellin@economia.uniroma2.it)

Intervento al confronto pubblico sugli Scali Ferroviari  
Sala Alessi, Palazzo Marino  
12 luglio 2017

## Premessa

La riqualificazione delle aree ferroviarie abbandonate da più di mezzo secolo dalle Ferrovie dello Stato è un tema importante sul quale è opportuno un dibattito pubblico tra i cittadini, tra le diverse associazioni culturali e sociali e tra i partiti politici. La riconversione delle aree ferroviarie da diversi anni è stata oggetto di studi e proposte degli esperti e delle associazioni scientifiche in economia del territorio, urbanistica e architettura, pianificazione territoriale e diritto non solo a Milano e in Italia ma anche all'estero.

Questo mio intervento si focalizza sulla dimensione economica per dare al dibattito una prospettiva generale, anche di tipo industriale e regionale e non solo urbanistico e comunale. Il problema chiave è quello del rapporto pubblico-privato. Infatti, la trasformazione societaria delle Ferrovie dello Stato spa e la sua possibile quotazione in borsa corre il rischio di determinare una privatizzazione surrettizia del demanio pubblico. È invece possibile e opportuna una soluzione diversa da quanto indicato dall'Accordo di Programma tra il Comune di Milano e le FS spa, dato che quella proposta contrasta con le esperienze consolidate a livello internazionale e solleva dubbi di legittimità.

## Evoluzione storica

Le aree ferroviarie abbandonate hanno svolto una funzione cruciale nello sviluppo del triangolo industriale Milano Torino Genova verso la fine dell'ottocento e i primi del novecento. A distanza di quasi un secolo e in una fase di sviluppo post-industriale o dell'economia della conoscenza, queste aree, che sono ormai in una posizione centrale nella città, possono svolgere un ruolo cruciale nella riconversione verso "produzioni intelligenti" (*smart specializations*) dell'economia regionale e nazionale.

Circa 70 noti economisti industriali e del territorio, nell'ambito del gruppo di discussione denominato "Crescita Investimenti e Territorio" negli ultimi quattro anni e in una serie di libri disponibili e molto diffusi su Internet, hanno indicato le linee guida di una strategia di politica economica e industriale sia in Italia che nell'Unione Europea, basata sul rilancio degli investimenti privati e pubblici nelle città e mirati a soddisfare la domanda interna e i bisogni dei cittadini in cinque ambiti strategici e innovativi.

Questi cinque ambiti di investimento sono 1) costruire abitazioni di nuovo tipo diverse da quelle esistenti adatte per una popolazione con caratteristiche demografiche sempre nuove, 2) facilitare la mobilità dei flussi di persone, di mezzi di trasporto privati e pubblici e di informazioni, che sono la caratteristica principale di una metropoli moderna e di una

città-regione organizzata come una rete di città di diverse dimensioni collegate dalla rete ferroviaria regionale e da altre infrastrutture, 3) creare nuovi centri e spazi pubblici per la cultura e il tempo libero dei cittadini e dei giovani in particolare, 4) assicurare lo sviluppo delle università e dei centri sanitari, che sono elemento cruciale per una città vitale e la qualità della vita e non devono essere decentrati a decine di chilometri di distanza in zone periferiche, 5) sviluppare i parchi urbani, creare una rete di vie d'acqua (il progetto riapertura dei Navigli) e assicurare l'uso delle tecnologie moderne per il risparmio energetico nelle diverse costruzioni.

Senza queste nuove produzioni non è possibile promuovere una diversificazione intelligente (*smart specialization*) del sistema produttivo regionale e metropolitano verso nuove produzioni innovative, che si aggiungeranno o integreranno quelle già esistenti e quindi creeranno nuova occupazione qualificata, sviluppando la città nel suo complesso e i singoli quartieri.

### **Le funzioni produttive nell'accordo di programma**

L'accordo di programma prevede invece la costruzione di abitazioni, uffici e attività commerciali e invece fissa solo dei vincoli minimi di destinazione a scopi pubblici o a servizi di uso collettivo. Questo porterà ad uno sviluppo a macchia d'olio, che riempirà le aree ferroviarie abbandonate in modo indifferenziato con costruzioni residenziali, direzionali e commerciali, analoghe a quelle già esistenti nei quartieri contigui, con il solo obiettivo di valorizzare la rendita. Si creeranno allora dei vuoti in altri quartieri della città, determinati dalla scomparsa delle attività che si rilocalizzeranno nelle aree ferroviarie abbandonate.

Pertanto, è necessario definire una strategia e progetti di investimento che portino allo sviluppo di produzioni nuove o di innovazioni collettive, come quelle che ho prima indicato e che possono essere individuate con la partecipazione attiva dei cittadini e con la collaborazione con i diversi centri culturali, di ricerca e universitari della città.

Gli investimenti di istituzioni pubbliche e di imprese private per la creazione di attività innovative devono essere la priorità del piano di riconversione delle aree ferroviarie abbandonate, dato che attorno a queste attività nuove si svilupperanno in modo quasi automatico quelle residenze, uffici e aree commerciali, che invece sono il principale interesse degli operatori immobiliari.

I nodi delle stazioni e i collegamenti ferroviari a scala regionale dovrebbero essere la sede di attività innovative, che potranno essere servizi di rango regionale o nazionale e quindi potranno svolgere un ruolo strategico nello sviluppo regionale.

### **Il metodo di pianificazione scelto nell'accordo di programma**

Pertanto, è necessario partire, innanzitutto, dall'individuazione dei bisogni nuovi dei cittadini in un'economia dei servizi e della conoscenza e delle opportunità esistenti di sviluppo di nuove produzioni, mirate a soddisfare questi bisogni. In una seconda fase, è necessario definire le strutture pubbliche e pubblico-private, che sulla base delle esperienze estere possono organizzare una strategia pubblica di sviluppo della città e si devono promuovere progetti di investimento molto innovativi da parte di imprese private e istituzioni pubbliche e ricercare i relativi fondi finanziari privati e pubblici. Solo in una terza fase, è necessario passare alla proposta di soluzioni tecniche e architettoniche e alla costruzione degli immobili destinati a ospitare le nuove produzioni come le cinque

produzioni prima individuate. È pericoloso costruire contenitori nuovi ed anche belli, senza aver prima definito il contenuto: infatti il packaging si deve adattare al prodotto e non viceversa.

Il metodo proposto dall'AdP è velleitario e le aree ferroviarie dismesse resteranno inutilizzate per la quasi totale superficie nei prossimi decenni, così come FS li ha lasciati sostanzialmente inutilizzati dagli anni '30 del secolo scorso. Le aree ferroviarie potranno essere valorizzate solo se non vengono destinate a banali espansioni residenziali, commerciali e direzionali, ma a grandi progetti innovativi che rispondano direttamente ai nuovi bisogni dei cittadini e che possano essere il motore di una nuova fase di sviluppo della città.

### **La critica al metodo proposto dall'accordo di programma**

Il limite fondamentale dell'accordo di programma è quello di lasciare mano libera al mercato, ad un'impresa privata (Ferrovie dello Stato Spa) e a un non grande e sconosciuto fondo immobiliare speculativo (Fondo Olimpia di Savills Investment Management Sgr), invece di utilizzare quelle strutture societarie pubbliche o pubblico-private che da tempo sono utilizzate all'estero nella governance dei grandi progetti urbani.

E' necessario che, anche a Milano e nelle altre città italiane interessate, la riqualificazione delle grandi aree ferroviarie abbandonate sia affidata, come quasi sempre avviene all'estero, non a una impresa privata, ma ad un ente, che abbia natura pubblica e dia priorità all'interesse generale rispetto agli interessi finanziari privati. Tale Ente deve intervenire solo a beneficio delle istituzioni pubbliche partecipanti, come Comune, Regione e Stato, e avere pieni poteri nell'acquisizione dei terreni e il compito operativo di definire una proposta tecnica di strategia generale, avvalendosi delle migliori competenze locali e europee.

Strumenti adatti a pianificare prima e realizzare poi interventi di questa rilevanza sono quelli utilizzati in operazioni analoghe in altri paesi, come le *Société Publique Locale d'Aménagement – SPLA* francesi, le *Urban Enterprise Zones – Development Corporations* inglesi e americane e le *Internationale Bauausstellung (IBA)* tedesche. Questi enti hanno gestito grandi progetti come quelli di Clichy-Batignolles e in molti altri quartieri a Parigi, il London - Thameslink rail project tra le stazioni di King's Cross, St Pancras e Euston, il progetto Hudson Yard Area a New York, e anche una struttura simile è stata creata per organizzare il progetto del Passante Ferroviario a Torino denominato Spina.

In quasi tutti i paesi la riqualificazione delle aree ferroviarie è stata affidata negli ultimi decenni a soggetti pubblici o pubblici-privati, specializzati in operazioni di pianificazione urbanistica e di costruzione. Milano rappresenterebbe il caso davvero unico al mondo il caso di una città che abbia affidato con l'unico obiettivo della vendita sul mercato non una ma persino diverse grandi aree ferroviarie abbandonate per complessivi 1.250.000 mq ad un fondo di investimento immobiliare, che ha competenza nel campo dell'asset management e offre servizi che includono la gestione di portafogli di investimenti in immobili direzionali, commerciali, industriali e residenziali, mandati di investimento e l'istituzione e gestione di fondi comuni di investimento.

L'Ente pubblico che organizza il piano su tutta la città deve essere considerato come una naturale estensione delle istituzioni pubbliche azioniste, in modo da poter essere considerato come un'entità "in house" e che non deve rispettare l'obbligo della messa in

concorrenza. Tale Ente deve presiedere al controllo delle gare pubbliche e competitive con le quali verranno scelte le specifiche società operative di progetto (*SPV – Special purpose vehicle*) alle quali verrà affidata la realizzazione dei diversi progetti nelle singole aree della città.

Pertanto, la realizzazione operativa dei progetti immobiliari nei singoli scali ferroviari deve essere affidata a un secondo tipo di entità organizzative o società operative di progetto, con funzioni di tipo industriale produttivo o finanziario e che potranno avere finalità diverse secondo le caratteristiche dello specifico progetto di sviluppo e degli investimenti da realizzare. Tali entità potranno avere una struttura societaria diversa e avere come soci anche imprese private e una partecipazione pubblica di minoranza.

## **Conclusioni**

In conclusione, anche per le future scadenze elettorali è necessario promuovere la collaborazione sotto la forma di una rete tra i diversi gruppi e circoli culturali e i network scientifici e professionali consolidati per rinnovare il dibattito politico a livello locale, regionale e nazionale e compiere quello sforzo collettivo che è necessario per definire una strategia nuova e progetti di investimento innovativi, necessari per rilanciare l'economia e migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Il contributo di questa Iniziativa Pubblica sul recupero degli ex scali FS può essere importante per le decisioni future dei consiglieri comunali dei diversi partiti e siamo a disposizione per la proposta di modifiche all'accordo di programma.

E' peraltro importante allargare il dibattito anche ad altre città italiane, in cui esistono grandi aree ferroviarie abbandonate, e portare a livello nazionale il dibattito politico sul tema della privatizzazione del demanio pubblico che viene nascosta sotto la forma di ristrutturazione societaria delle Ferrovie dello Stato e in prospettiva dell'Anas.