

EFFECTOS TERRITORIALES DE LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS.

EL CASO DE LOS FERROCARRILES DEL ESTADO Y EL PROYECTO FERROVIARIO DE ALTA VELOCIDAD.

Mario Cerasoli

Investigador y docente, Dipartimento di Studi Urbani, Università Roma Tre, Roma Italia, m.cerasoli@uniroma3.it

Resumen: Desde la mitad de los años 80, las empresas públicas de infraestructuras tuvieron que convertirse en empresas privadas. Si, por un lado, es cierto que las directivas de la UE en materia de privatización se crearon para reglamentar los mercados internos y la competencia, por otro lado, no parece que tuvieron debidamente en cuenta los impactos que la privatización podría tener sobre el territorio y por esto hubo recaídas sobre el territorio en términos de desarrollo y planificación de la red ferroviaria y en la gestión del transporte de pasajeros y cargas.

Este documento describe el progreso de la investigación que se está desarrollando en el Departamento de Estudios Urbanos de la Universidad "Roma Tre", y que quiere comprobar la hipótesis de que la privatización de empresas de infraestructura tiene efectos espaciales no previstos.

A través de un enfoque multidisciplinario se estudia principalmente la evolución del marco de competencias en materia de planificación/programación y ejecución/gestión de las infraestructuras (tanto antes como después de la Directiva n.91/440/CEE), con especial referencia a las relaciones entre los actores planificadores y los de las infraestructuras y a la actualización de la directiva de la UE en Italia y en otros países europeos. El caso de estudio se refiere a los ferrocarriles estatales, con especial atención al proyecto Alta Velocidad en contraposición a la red ferroviaria de nivel local.

La investigación tiene como objetivo definir una visión sintética de las ventajas y desventajas, esperadas e inesperadas, que la aplicación de las directivas de la UE sobre la privatización de las infraestructuras ha tenido en el territorio, entendido como un fenómeno complejo que combina objetivos sociales, económicos y ambientales en relación continua y recíproca que constituyen el escenario de nuestras vidas.

Un posible resultado para este trabajo será la identificación de posibles correctores a los mecanismos de las privatizaciones, tanto en términos de aplicación de las directivas de la UE como en términos de revisión del marco administrativo en temas de infraestructura y en el proceso de construcción del territorio.

Abstract: Since the mid-'80s, infrastructural public companies had to be converted into private companies. If it is true that the EU-directives on privatization were created to regulate markets and competition, it does not seem they have adequately considered the impacts that privatization would have on the territory. Actually, there have been significant impacts on the territory in terms of development and planning of railway networks and management of passenger and cargo transport.

This document describes the progress of a research that is being developed at the Department of Urban Studies, University "Roma Tre", which aims at testing the hypothesis that the privatization of the infrastructural company produced unforeseen territorial impacts.

Through a multidisciplinary approach, the research mainly focus on the evolution of the competency framework for planning/programming and construction/management of infrastructure (both before and after the Directive n.91/440/CEE), with special reference to the relationship between actors involved in planning and those dealing with infrastructure, comparing Italy with other European countries.

The case study concerns the state railways, with a focus on High-Speed Rail Project (TAV), and the condition of the remaining local railway network.

The research aims to defining a general overview of the advantages and disadvantages – expected and unexpected – that the implementation of EU directives on infrastructures privatization has had on the territory, seen as a complex phenomenon that combines social, economic and environmental objectives in a continuous and reciprocal relationship that constitutes the backgrounds of our life.

A possible result for this job will be to identify possible corrective measures to the privatization process, in terms of implementation of EU directives, revision of the administrative framework dealing with infrastructure and revision of the land construction process.

Palabras Clave: infraestructura, privatización, política, territorio

Key words: infrastructure, privatization, policy, land.

Introducción: infraestructuras y privatizaciones

Con la implementación de las directivas de la Unión Europea sobre la privatización de las infraestructuras, desde la mitad de los años 80, las empresas públicas de construcción y gestión de infraestructuras tuvieron que convertirse en sujetos de derecho privado. En el transporte, en particular, esta transformación ha tenido efectos – sensibles – en términos de calidad y eficiencia de los servicios prestados y de desarrollo de las redes.

Las directivas de la UE en materia de privatización se instituyeron para regular los mercados internos de los ferrocarriles y, por eso, se concentró la atención en la regulación de la competencia. Pero hubo recaídas sobre el territorio en términos de transformaciones de la estructura territorial, consecuencias que puede parecer no hayan sido consideradas adecuadamente en Bruselas.

La privatización de los ferrocarriles en Italia, mientras por un lado respectó escrupulosamente la directiva comunitaria 92/440/CEE, que empieza el proceso de liberalización, por el otro todavía contiene algunas incoherencias en relación al hecho de que se ha limitado la transformación de la estructura de las empresas pero no de la propiedad que quedó en manos del Estado, socavando de hecho la competencia.

En este contexto, se inserta el proyecto ferroviario de Alta Velocidad, prácticamente terminado este año, lo que condujo a más factores de transformación de las estructuras territoriales en términos de cambios en los límites de los sistemas regionales, de las áreas de gravitación metropolitana y de los contextos locales.

Este documento analiza la relación entre la privatización de los ferrocarriles, el proyecto de Alta Velocidad y las transformaciones territoriales inducidas, en el supuesto de que la privatización ha tenido efectos significativos en el territorio nacional¹.

A partir de un rápido panorama sobre la evolución de las políticas de infraestructura en Italia, se examina el proceso de privatización de los Ferrocarriles del Estado (FS) y, en paralelo, de la red ferroviaria más pequeña, evidenciando las relaciones con las instituciones locales. El proyecto ferroviario de Alta Velocidad en este contexto es un estudio de caso emblemático, representativo tanto de la privatización de los ferrocarriles como de los efectos territoriales relacionados con la creación de una infraestructura. El documento entra en el detalle de la historia del proyecto Alta velocidad y de su eje-

¹ Sobre esta compleja cuestión el DipSU – Departamento de Estudios Urbanos de la Universidad “Roma Tre”, coordinado por el Autor, está desarrollando una investigación. A través de un enfoque multidisciplinario se estudian principalmente la evolución del marco de jurisdicción en materia de planificación/programación y ejecución/gestión de las infraestructuras (tanto antes como después de la Directiva n.91/440/CEE), con especial referencia a las relaciones entre los sujetos planificadores y los de las infraestructuras y a la actualización de las directivas de la UE en Italia y otros países de Europa tomados en comparación.

cución y también de las inmediatas consecuencias sobre la red ferroviaria “lenta” y los territorios atravesados.

El marco resultante es suficiente para mostrar algunas “críticidad”:

- la brecha que se ha formado entre “redes rápidas” y “redes lentas”, entre territorios y ciudades “rápidos” y territorios y ciudades “lentos”;
- las transformaciones – que están en curso – sobre los sistemas regionales, las áreas de gravitación metropolitanas y los contextos locales, como definidos por la investigación Itaten (1996)².

El objeto de la investigación que estamos desarrollando en el DipSU de la Università “Roma Tre” es definir una visión sintética de las ventajas y desventajas, esperadas e inesperadas, que la aplicación de las directivas de la UE sobre la privatización de las infraestructuras ha tenido sobre el territorio; partiendo de la hipótesis, cultural y disciplinaria, que las infraestructuras (para la movilidad y transmisión de datos y equipamientos urbanos) tienen un papel clave en la transformación de la estructura del territorio, entendido como un fenómeno complejo que combina objetivos sociales, económicos y ambientales en relación continua y recíproca y que constituye el escenario de nuestra vida. También se está delineando una representación esquemática de los efectos territoriales a escala nacional que la privatización de los ferrocarriles y el proyecto Alta Velocidad provocan.

Una salida para este trabajo será la identificación de posibles correctores a los mecanismos de privatización, en términos de aplicación de las directivas de la UE, de revisión del marco administrativo en infraestructura y en el proceso de construcción de marcos espaciales.

1. Infraestructuras y territorio: evolución de las políticas de las infraestructuras en Italia desde la Posguerra hasta hoy.

La privatización de los ferrocarriles en Italia forma parte de un marco histórico-político que abarca un período de al menos sesenta años a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, con el nacimiento del Estado republicano en 1948.

Entre las políticas territoriales y las políticas de infraestructuras se ha producido una desconexión significativa durante unas décadas. Esto puede ser fácilmente remontado en el hecho de que las infraestructuras, que sin duda tienen más relevancia en las transformaciones territoriales, están implementadas y gestionadas por instituciones distintas de las que se ocupan de la planificación (Regiones, Provincias, Municipios)³.

² Ministero de Obras Públicas (ahora Infraestructuras y Transportes) - Dirección General de Coordinación Territorial. Programa ITATeN – Indagini sulle Trasformazioni degli Assetti del Territorio Nazionale (Investigación sobre las Transformaciones de las Estructuras del Territorio Nacional), investigación nacional encomendada a las Universidades de Chieti-Pescara, Milán y Turín (coordinación: A. Clementi, G. Dematteis, Palermo PC, 1995 - 1997).

³ Sujetos programadores y actuadores de infraestructura de red en Italia:

MOVILIDAD	OTRAS REDES
<u>CARRETERAS</u>	<u>TELECOMUNICACIONES</u>
Ministero delle Infrastrutture e Trasporti	Ministero delle Comunicazioni
Anas	Telecom Italia
Società concessionarie di autostrade	Gestori della telefonia fissa e radiomobile
Amministrazioni Locali	
<u>FERROCARRILES</u>	<u>ENERGÍA ELÉCTRICA</u>
Ministero delle Infrastrutture e Trasporti	Gestore Nazionale dell'Energia
Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A.	Terna (Enel)
Aziende di Enti Locali, Gestioni Governative, Società private	Aziende di Enti Locali

Esta ordenación de las jurisdicciones ya ha dado evidentes muestras de ineficacia, llevando a la separación de las redes de infraestructuras de los contextos locales que atraviesan.

Desde la Posguerra, de hecho, no se puede decir que la planificación urbanística haya sido la principal preocupación de los gobiernos locales y de los gobiernos de la República, empeñados, durante muchas décadas desde entonces, en hacer frente a diversas "emergencias" (la reconstrucción, el "boom" económico, la emergencia "vivienda", la construcción ilegal, el proyecto alta velocidad ferroviaria, los acontecimientos deportivos más importantes y, por último, los religiosos).

Para hacer frente a las "emergencias" en los primeros veinte años de la recién nacida *Repubblica Italiana*, no ha sido una preocupación aplicar la rica arquitectura institucional que había sido aprobada por la Constitución en 1948: un estado "director", las Regiones "actrices" en la gestión ordinaria del territorio, las provincias de apoyo a las regiones y los municipios "peones" en una estructura de instituciones públicas que, entonces tal vez con timidez, creía en la "comunidad local" como núcleo fundacional de la Nación.

Pero sólo con el comienzo de los años setenta se siente hablar de las Regiones, cuando la Italia ya estaba "hecha". El estado inicia sólo en ese momento a jugar su papel de "director" y las Regiones comienzan a funcionar, con mucha dificultad y lentitud⁴.

En el País ya existía una red (-no red) de autopistas, la primera línea ferroviaria de alta velocidad, la "Direttissima" Roma-Florenia, algunas gigantes cuanto innecesarias concentraciones industriales. Pero al mismo tiempo, las redes "tradicionales" iban inexorablemente a declinar como consecuencia de la disminución de los recursos financieros, que habían sido absorbidos por la creación de las "grandes obras" y la gestión de las distintas "emergencias".

La primera importante crisis energética llegó en el tiempo. En el octubre de 1973, el comienzo de la Guerra de Yom Kippur llevó a Italia también la suspensión del programa de construcción de nuevas infraestructuras. Lo que estaba hecho, hecho estaba.

Es así que el proceso de liberalización iniciado por la Unión Europea se va a insertar, en la mitad de los años ochenta, en un contexto político y económico que sigue estando fuertemente destacado del territorio y produce un proyecto ferroviario de Alta Velocidad que pero es el resultado de una decisión centralista del Estado, en gran parte impugnada, y no consecuencia de un convenio entre el Estado, las Regiones y las autoridades locales. Repitiendo lo que ya sucedió con la realización de la Autopista del Sol a mediados de los años Cincuenta, esto acentuó aún más los desequilibrios regionales que, al menos en el fin, se querían reducir o eliminar.

AEROPUERTOS

Ministero delle Infrastrutture e Trasporti
Società aeroportuali

PUERTOS

Ministero delle Infrastrutture e Trasporti
Regioni
Autorità portuali

GAS

ENI - Italgas
Aziende di Enti Locali
SISTEMA INTEGRATO DEL AGUA (acueductos, alcantarillas, plantas de tratamiento)
Regioni
Aziende di Enti Locali
Consorzi
Società concessionarie
OLEODUCTOS
Ministero dell'Industria
Eni
Agenzie nazionali

⁴ Las regiones empiezan a funcionar sólo luego los decretos del Presidente de la República en 1972 y en 1977 que transfieren las materias que se les atribuye por la Constitución.

2. Las privatizaciones en el sector ferroviario: la directiva 91/440/CEE de la Unión Europea.

2.1. El marco comunitario

Desde el principio de los Noventa, la Unión Europea, continuando lo que ya se hizo en diferentes sectores, inicia el proceso de liberalización de los mercados ferroviarios nacionales con el objetivo de formar un único gran mercado ferroviario europeo y revitalizar el sector, bajo el perfil económico y social - sino también con un ojo hacia la sostenibilidad ambiental.

Con la Directiva 91/440/CEE, de 29 de julio de 1991 se empieza el proceso de desarrollo de los “ferrocarriles comunitarios”, identificando procedimientos específicos para la liberalización del transporte ferroviario en los diferentes estados, aunque en un principio limitado al transporte de mercancías.

Este proceso de liberalización realmente requiere otras tres etapas de revisión y profundización de las directivas de la UE (los llamados tres “paquetes ferroviarios” de 2000, 2004 y 2007) para considerarse como prácticamente terminado.

Con el “Primer paquete ferroviario”⁵, la Unión Europea se propone ampliar la liberalización del mercado de los servicios ferroviarios (limitadamente al transporte de mercancías), garantizando reglas justas en tema de acceso a la infraestructura y fijando normas para las tarifas.

Es con el “Segundo paquete ferroviario”, que se aceleró drásticamente el proceso de apertura de los mercados ferroviarios, finalizando la liberalización del transporte de mercancías.

En esa fase, mientras que distintas empresas ferroviarias nacionales están autorizadas para realizar los servicios de carga en todos los Estados miembros, sólo las asociaciones internacionales de empresas ferroviarias tienen acceso al mercado del transporte internacional de pasajeros (también para los trayectos de la Alta Velocidad).

Esta “falta” se llena sólo con el “Tercero paquete ferroviario” del 2007⁶, que introduce novedades importantes en materia de apertura del mercado de servicios internacionales de pasajeros⁷ por ferrocarril, dando a todas las empresas ferroviarias, individualmente o en grupos, el acceso a la infraestructura para el servicio internacional de transporte de pasajeros - aunque con algunas limitaciones que cada Estado miembro puede adoptar.

⁵ Directivas 2001/12/CEE, 2001/13/CEE, 2001/14/CEE e 2001/16/CEE.

⁶ Directivas 2007/58/CEE e 2007/59/CEE; Reglamentos 2007/1370/CEE, 2007/1371/CEE y 2007/1372/CEE.

⁷ Servicio en que el tren cruza al menos una frontera de un Estado miembro y cuyo principal objetivo es transportar pasajeros entre estaciones situadas en diferentes Estados miembros.

Cuadro de resumen de la liberalización en el marco de la UE⁸.

	ASSOCIAZIONE INTERNAZIONALE DI IMPRESE FERROVIARIE <i>("qualsiasi associazione comprendente almeno due imprese ferroviarie stabilite in Stati membri diversi che abbia lo scopo di fornire prestazioni di trasporto internazionale tra Stati membri")</i>	IMPRESA FERROVIARIA <i>("qualsiasi impresa pubblica o privata titolare di una licenza ai sensi delle Vigenti disposizioni comunitarie e la cui attività principale consiste nella prestazione di servizi per il trasporto di merci e/o persone per ferrovia e che garantisce obbligatoriamente la trazione; sono comprese anche le imprese che forniscono solo la trazione")</i>
--	---	--

Modalidad	PASSEGGERI		TRANSPORTE FERROVIARIO INTERNAZIONALE ¹⁶	MERCİ		PASSEGGERI		MERCİ	
	Combinato	Tradizionale		Combinato	Tradizionale	SI	Combinato	Tradizionale	
SI (TERFN (Dir 91/440), a partir del 1 de enero de 2010, sobre el transporte ferroviario europeo (Dir 2004/51))	NO (actualmente) SI, entro e non oltre il 1 gennaio 2010			SI (tuttavia, negli Stati membri diversi da quelli in cui sono stabilite le imprese ferroviarie costituenti l'associazione è consentito solo il "transito" ¹⁷ e non anche l'"accesso" (Dir 91/440))		SI (tuttavia, negli Stati membri diversi da quelli in cui sono stabilite le imprese ferroviarie costituenti l'associazione è consentito solo il "transito" e non anche l'"accesso" (Dir 91/440))	SI (sull'infrastruttura di tutti gli Stati membri (Dir 91/440))		sulla rete (2001/12) e gennaio 2002 (rete ferroviaria) (Dir 91/440)
	PASSEGGERI (M/L percorrenza)		NAZIONALE	MERCİ		PASSEGGERI (M/L percorrenza)		MERCİ	

Modalidad	Combinato		Tradizionale		TRANSPORTE FERROVIARIO NAZIONALE	Combinato		Tradizionale		NO (Può essere però sotto forma di cabotaggio nell'ambito di un trasporto internazionale e limitatamente all'infrastruttura ferroviaria di tutti gli Stati membri in cui sono stabilite le imprese ferroviarie)
	SI	NO	SI	NO		SI	NO			
esercitato sotto forma di cabotaggio ¹⁸ a trasporto limitatamente negli Stati membri o stabilite le imprese ferroviarie	SI (a partire dal 1 gennaio 2007, sull'infrastruttura di tutti gli Stati membri, anche sotto forma di cabotaggio nell'ambito di un trasporto internazionale (Dir 2004/51))	NO (Si, entro e non oltre il 1 gennaio 2010 e solo sotto forma di cabotaggio nell'ambito di un trasporto internazionale)				NO				

2.2. La liberalización del transporte ferroviario en Italia

El estado italiano se hace cargo de las distintas directivas de la UE a través del Decreto Legislativo n.188 del 8 de julio 2003, concebido como un "texto único" sobre la liberalización del transporte ferroviario⁹.

El Decreto N ° 188/2003:

- define las reglas para el uso y la gestión de la infraestructura ferroviaria;
- establece los principios y los procedimientos que deben aplicarse para determinar e imponer el "peaje" (canon pagado por las empresas ferroviarias al Gestor de Infraestructuras para el acceso al ferrocarril nacional);
- regula la actividad del transporte por ferrocarril y los criterios para la concesión de las licencias;
- describe los principios y los procedimientos que deben seguirse en la asignación de la capacidad de infraestructura y en la recaudación de peaje.

Desde una perspectiva normativa, se podría decir que el modo de liberalización implementado en Italia ha cumplido plenamente con los principios generales establecidos a nivel comunitario.

⁸ Fuente: ISFORT - Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti, "La liberalizzazione del trasporto ferroviario a livello comunitario e nazionale", Roma, 2008.

⁹ En el Decreto 188/2003 también convergen la mayoría de las disposiciones contenidas en el Decreto Presidencial 277/1996 (en aplicación de la Directiva 91/440/CEE) y en el Decreto Presidencial 146/1999 (en aplicación de las Directivas 95/18/CEE y 95/19/CEE)

De hecho, la legislación italiana reconoce a las compañías ferroviarias, asociadas o no, italianas o de otro país de la UE, el derecho de acceso y de tránsito a la red nacional para la realización de servicios de transporte internacional y de servicios de transporte de viajeros y mercancías nacionales e internacionales (combinado y tradicional). En concreto, cada empresa ferroviaria puede acceder a la infraestructura nacional para llevar a cabo todo tipo de tráfico¹⁰.

La legislación italiana también extiende el conjunto de personas que pueden solicitar pistas-horario¹¹ además a las empresas ferroviarias nacionales y las agrupaciones internacionales de empresas, también a personas físicas y jurídicas que tengan un "interés en el servicio público" o comercial y a las Regiones, en el marco del transporte a nivel regional.

2.3. *La situación actual*

En el mayo de 2010¹² tienen licencia de uso de la infraestructura ferroviaria, emitida a partir de 2000 por el Gestor Nacional (RFI - Red Ferroviaria Italiana), 49 compañías de ferrocarriles, de las cuales 21 están autorizadas para el transporte de pasajeros y servicios de mercancías, 19 para el servicio de pasajeros y 9 sólo para las mercancías.

Teniendo en cuenta estos datos, sin embargo, es preciso hacer algunas aclaraciones:

El mercado ferroviario italiano se caracteriza por:

- la existencia de una empresa nacional, Trenitalia S.A., al cien por ciento del grupo Ferrovie dello Stato (Ferrocarriles del Estado) S.A., una compañía cuyo capital es del estado - pero que también pertenece a RFI (Red Ferroviaria Italiana S.A.), que ha la gestión de la red ferroviaria nacional - que se impone a las otras 48 empresas con una cuota de mercado del 95% en los pasajeros y el 92% de mercancías;
- la presencia de varias empresas regionales – de propiedad de los correspondientes gobiernos regionales – que realizan el servicio de pasajeros por contrato con las Regiones;
- la existencia de un número de otras compañías, tanto nacionales como de otros Estados miembros de la UE, que realizan el servicio de carga.

Completa la visión, una compañía nueva, NTV – Nuovo Trasporto Viaggiatori (Nuevo Transporte Viajeros), que es la primera – y por ahora la única – gran empresa privada que ha solicitado pistas-horario en las rutas de alta velocidad de la red italiana y que comenzará el servicio pasajeros en 2011.

De hecho, llega a la atención la falta de una verdadera liberalización del mercado ferroviario en Italia debido a la voluminosa presencia del grupo Ferrovie dello Stato, nacido de la privatización de los Ferrocarriles del Estado¹³, que incluye:

- *Rete Ferroviaria Italiana* S.p.A. - empresa que gestiona la infraestructura ferroviaria (100% de propiedad);

¹⁰ Una compañía de ferrocarriles, de hecho, puede utilizar la red ferroviaria nacional (gestionada por RFI - Red Ferroviaria Italiana), si se posee la licencia expedida por el Ministerio de Transporte (que legitima la realización de transporte internacional de mercancías o de viajeros por ferrocarril), el certificado de seguridad (expedido por RFI) y después de la firma del contrato siempre con el gestor la red con la asignación de la "pistas-horario".

¹¹ Para "pista-horario" se entiende la fracción de capacidad de la infraestructura ferroviaria necesaria para que un tren circule entre dos localidades en un periodo de tiempo determinado.

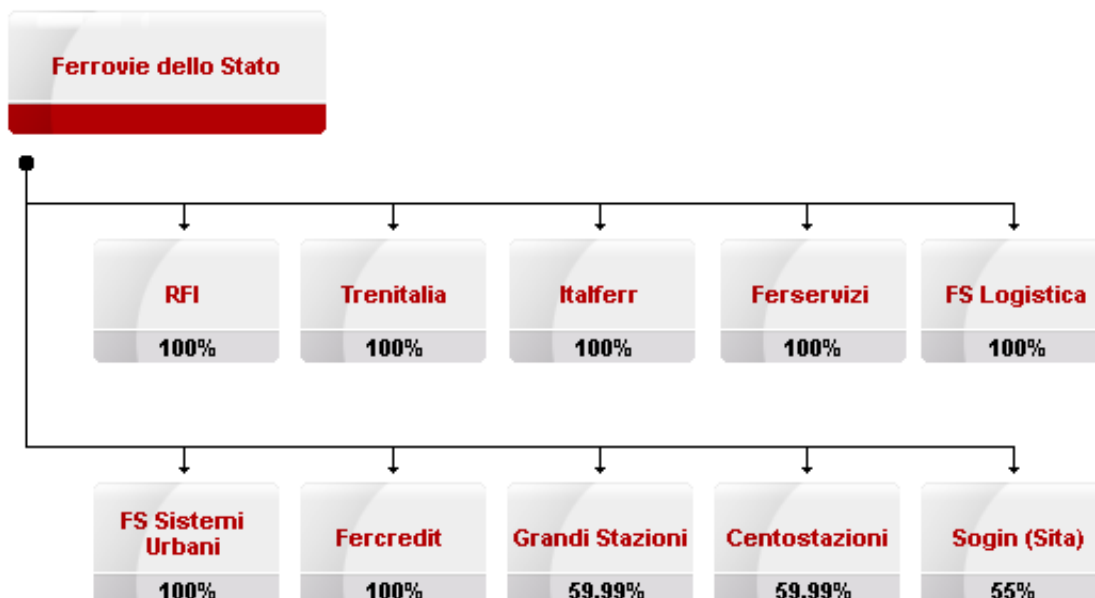
¹² Fuente: RFI – Red Ferroviaria Italiana (actualización maggio 2010)

¹³ La empresa pública Ferrocarriles del Estado es objeto de un proceso de privatización que tiene su origen en el 1985 cuando nació el nuevo organismo "Ferrocarriles del Estado" (establecido por la Ley N ° 210 del 17 de mayo 1985) que luego en 1992 se convierte en la *holding* "Ferrocarriles del Estado – Empresas y Servicios de Transporte por Acciones", al cien por ciento por el Ministerio de las Infraestructuras y Transportes.

- *Trenitalia S.p.A.* – empresa de ingeniería ferroviaria que trabaja con el proyecto y la construcción de obras ferroviarias (100% de propiedad);
- *Ferservizi S.p.A.* – empresa de servicios del Grupo (100% de propiedad);
- *FS Logistica* – empresa que se ocupa de logística para el sistema de transporte ferroviario de mercancías (100% de propiedad);
- *FS Sistemi Urbani* – sociedad de valoración urbana del patrimonio inmobiliario del Grupo – no funcional para el servicio ferroviario (100% de propiedad);
- *Fercredit S.p.A.* - compañía financiera del Grupo (100% de propiedad);
- *Grandi Stazioni S.p.A.* - empresa que gestiona las 13 principales estaciones ferroviarias italianas (59,99% de propiedad con el resto de capital privado);
- *Centostazioni S.p.A.* - sociedad de gestión y rehabilitación de las 103 estaciones de tamaño medio (59,99% de propiedad con el resto de capital privado);
- *Sita Sogin s.r.l.* - empresa que gestiona los servicios complementarios o sustitutivos para los viajeros (59,99% de propiedad con el resto de capital privado).

La separación entre el Gestor de la Red y el principal operador ferroviario es en realidad sólo formal, debido a la estructura de la holding Ferrovie dello Stato que oculta una situación de monopolio de hecho del Estado. Teóricamente es posible competir – debido a que algunas empresas de transporte de mercancías, alternativas a Trenitalia, aumentan lentamente su cuota de mercado y algunos operadores en el sector de pasajeros ingresarán al mercado en los próximos años, incluida la NTV, que ataca el mercado de pasajeros en líneas de alta velocidad, donde actualmente trabaja exclusivamente Trenitalia – pero la falta de separación entre Trenitalia y RFI - Red Ferroviaria Italiana determina una situación de conflicto. ¿En el futuro este podrá asegurar una distribución efectiva de las pistas-horario en términos de real competencia?

Prospecto: organigrama del grupo Ferrovie dello Stato



3. El proyecto AV: territorios rápidos y territorios lentos.

La historia del Tren de Alta Velocidad en Italia nace hace muchos años y tiene un récord: la primera línea rápida puesta en proyecto en Europa fue la "*Direttissima*" Roma-Florenia (254 Km.), construida entre el 1970 y el 1992¹⁴. Ya entonces quedaba clara la competición con la nueva Autopista del Sol (finalizada en 1964), que une Milán con Nápoles¹⁵.

La "*Direttissima*" sigue siendo por muchos años el único tramo de alta velocidad de la red ferroviaria italiana, durante un período de fuertes tensiones económicas y sociales. Se vuelve a hablar de nuevo de Alta Velocidad en 1984, cuando, para la construcción y explotación de las infraestructuras para el Tren a Alta Velocidad, los Ferrocarriles del Estado, siendo todavía una empresa pública, fundaron una compañía especial, la *Italferr Sis TAV S.A.*, para iniciar rápidamente el proyecto de la entera línea AV.

La nueva infraestructura de transporte iba a recorrer el mismo trazado de la Autopista del Sol, doblando la misma "percha" Turín-Milán-Bolonia-Florenia-Roma-Nápoles y la oferta de movilidad entre las principales ciudades del país, ya fuertemente conectadas, pero dejando fuera el resto del territorio: la costa del Tirreno, la del Adriático y el Sur a sur de Nápoles.

En cuanto al perfil de las decisiones, el proyecto ferroviario de Alta Velocidad llega en un momento histórico en que, si por un lado ya se implementó una parte de la arquitectura institucional establecida por la Constitución del 1948 y las Regiones, encargadas de la materia urbanística, comenzaron a trabajar en 1972, por otro lado el Estado mantiene los poderes sobre las "líneas de orden del territorio nacional", faltando, pero, un cuadro de referencia territorial relacionado con el gasto público.

En esencia, a la decisión de hacer o no y cómo hacer la Alta Velocidad, no participan las Regiones - como envés hubiera sido si la obra se hubiese diseñada tan sólo 20 años más tarde, cuando se introdujo la institución de la Conferencia Unificada Estado-Regiones y Estado-Ciudades y Autonomías Locales¹⁶.

En términos de consenso político, de hecho, hubo fuertes críticas por parte de asociaciones de ciudadanos y grupos ecologistas que contestaban al proyecto su "prioridad" sobre otras intervenciones que se consideraban más urgentes y en general más eficaces para una renovación general y una mayor eficiencia de la red ferroviaria italiana, en creciente estado de inadecuación.

Readaptando funcionalmente la red existente, afirmaban los opositores del proyecto AV, mejoraría la duración de los viajes y la capacidad de transporte en toda la red y no sólo en una parte (alrededor del 6,0% del total), con gastos menores pero con una distribución más equitativa de los beneficios a escala nacional - y también de los contratos para las obras futuras.

El proyecto aún sigue adelante y comienza su construcción en el 1991.

¹⁴ La primera sección fue abierta en 1977, cuatro años antes de la primera línea del TGV, la París-Lyon.

¹⁵ Memorable es el desafío promovido por la revista mensual especializada "Quattroruote" que tuvo lugar en el abril de 1961, en pleno boom económico, que de alguna manera simboliza la transición de la cultura del tren para la del auto en las largas distancias. Una Alfa Romeo Giulietta Spider desafió el "*Settebello*" (ETR 300), electrotrén fabricado por la Breda Ferroviaria y el orgullo de los Ferrocarriles del Estado, en la distancia entre Milán y Roma con un tiempo de viaje tan bajo como 5h y 59 minutos contra las 6 horas y 37 minutos del tren. El coche ganó a pesar del hecho que la Autostrada del Sol, entonces, acababa entre Milán y Florenia, recorriendo la difícil ruta "Cassia" entre Siena y Roma.

¹⁶ La Conferencia Unificada, establecida por el decreto legislativo 28 de agosto 1997 n. 281, es compuesta de la Conferencia Estado-Regiones y de la Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales, (Provincias, Municipios y Comunidades de Montaña) y tiene como objetivo promover la cooperación entre las actividades del Estado y el sistema de las autonomías examinando proyectos de interés común.

Figura 1. La Red Alta Velocidad¹⁷



Para responder a los opositores, el proyecto Alta Velocidad fue anunciado como financiado casi en su totalidad por capital privado (es el primer caso para una obra pública). El coste estimado de 15 millones de euros iba a ser cubierto por un 60% de capital privado, y un 40% por parte de Ferrocarriles del Estado.

Pero en realidad esto no ocurrió y en 1998 la empresa TAV S.A., que sustituyó al anterior Italferr Sis TAV S.A., fue totalmente absorbida por Ferrovie dello Stato S.A., bajo el control total del Ministerio de Transportes e Infraestructuras, de vuelta en las manos del público.

¹⁷ Fuente: RFI – Red Ferroviaria Italiana (2010).

Hasta hoy los gastos llegaron a más del doble y fueron sostenidos plenamente por el Estado, sin ninguna participación de capitales privados.

Entre el diciembre de 2005 y el diciembre de 2009, entra en servicio la línea Turín-Salerno mientras que aun están en construcción o en planificación la Bolonia-Venecia-Trieste, la Venecia-Milán y la Milán-Génova además de la conexión Turín-Lyón – fuertemente contestada en los últimos dos años en Val di Susa – que será el primero trazo para unir la red italiana de AV con la Francia, en el marco del la realización del Corredor V Lisboa-Kiev-Milán, previsto por el proyecto de la Red Trans-europea de Infraestructuras TEN de la Unión Europea.

La especialidad del Alta Velocidad italiana, en comparación con las soluciones tecnológicas adoptadas por otros países europeos, es la de permitir el uso tanto por trenes de pasajeros cuanto por trenes de mercancías de larga distancia, aumentando la oferta de transporte y liberando la red ferroviaria restante, disponible para la mejora de las conexiones Inter.-regionales y metropolitanas - de ahí el slogan “alta velocidad / alta capacidad”.

Sin embargo, se trata de una consecuencia que no parece haya ocurrido.

Analizando la oferta de transporte de pasajeros presente en el Horario Oficial de Trenitalia S.A., lo que está claro es que con la entrada en función de la AV entre las principales ciudades italianas donde haya una estación de línea rápida, los tiempos de viaje se redujeran significativamente, lo que pone el ferrocarril por primera vez en competencia directa con el avión. Pero está también claro que la cantidad y calidad de las conexiones que siguen corriendo en las líneas tradicionales, principales y secundarias, se hayan mantenido prácticamente sin cambios a no ser que hayan empeorado.

El cuadro de las conexiones de alta velocidad está bien explicado en el prospecto siguiente¹⁸:

Línea	Tiempos de viaje
Torino - Milano	1 h
Bologna - Firenze	35'
Roma - Napoli	1 h 10'
Roma - Milano (no stop)	3 h
Roma - Milano (con paradas)	3 h 30'

Para ir de Milán a Nápoles el tiempo mínimo de viaje es de 4 horas y 10 minutos en comparación con las 6 y 50 que eran necesarias antes de la entrada en función de línea AV.

Lo sorprendente, sin embargo, es que las conexiones que se hacen hoy entre las líneas “lentas”, después de la entrada en circulación de los trenes de alta velocidad, han sido gravemente lentificadas. El tren *InterCity* que unía Milán con Nápoles en 6 horas y 50 minutos ahora tarda 9 horas.

¿Por qué?

Las razones se encuentran en diferentes direcciones.

En primer lugar, con la entrada en servicio de líneas de alta velocidad, muchas de las ciudades más pequeñas – aunque capitales de provincia - se han visto privadas de los enlaces directos a las principales ciudades. Por esta razón, los trenes de clase intermedia (*Intercity* o *Eurostar*) se han hecho parar en las estaciones de estas ciudades, con un aumento inevitable en los tiempos de viaje – aunque

¹⁸ Fuente: Grupo Ferrovie dello Stato.

esto ocurría ya antes de las líneas AV y los tiempos de viaje eran todavía más bajos. Evidente, entonces, el hecho que así como en las ciudades más pequeñas tales trenes se han hecho parar en los pueblos pequeños ya servidos por el servicio de tren local, con el resultado final de tornar desventajoso este tipo de conexión.

La segunda deriva de la primera y se une a los contenidos de los contratos de servicios¹⁹ que Trenitalia ha firmado con el Estado y las distintas Regiones para gestionar los trenes del servicio “universal”, trenes obligatorios por los cuales los ingresos no cubren los gastos de servicios y para cuya ejecución debe intervenir la institución pública (el Estado o las Regiones) - a diferencia de lo que sucede para los trenes de “mercado”, que para tipo de servicio y rutas pueden tener tarifas precisamente de mercado, independientemente de los gastos de producción²⁰.

Este es el nudo que liga en términos de efectos territoriales la historia del Alta Velocidad a la liberalización de los ferrocarriles. Esta liberalización no ha afectado – y continúa aún en la actualidad a no afectar – toda la red ferroviaria de Italia, pero sólo las rutas más rentables, en particular las líneas de alta velocidad, sobre las cuales no es casualidad que insista la única licencia para operar asignada a un gran competidor (NTV S.A.), que comenzará a ejercer su servicio de pasajeros con trenes de propiedad a mediados de 2011.

El resultado es tres, o quizás más, niveles de infraestructuras ferroviarias:

- las líneas de Alta Velocidad (poco más de 1.000 Km.);
- las líneas complementarias;
- las líneas adicionales, que pero a su vez difieren en mayor y menor.

¿Qué pasa hoy entonces con las otras líneas?

Las líneas básicas siguen siendo recorridas de trenes de nivel superior (*Eurostar* y *Intercity*), mantienen más que aceptable los niveles de rendimiento (se trata a menudo de las líneas donde la velocidad de servicio es entre 140 y 200 Km./h) y conectan las principales ciudades italianas. Son líneas de este tipo, por ejemplo, la ruta Milán-Bolonia o la Roma-Nápoles tradicional. En estas líneas, sin embargo, Trenitalia ofrece a menudo servicios para pasajeros, con trenes también de clase y costo más altos (*Eurostar*) que pero hacen numerosas paradas, en algunos casos superponiéndose con el transporte local – y de hecho haciendo esencial el uso de líneas de alta velocidad para los trayectos de largo recorrido.

Las líneas complementarias son por un lado las conexiones estratégicas, aunque poco usadas (por ejemplo, la Roma-Pescara o la Bari-Taranto-Reggio Calabria). Estas líneas garantizan niveles de rendimiento no siempre adecuados para la demanda, con una reducida velocidad de funcionamiento y poco competitivas en comparación con otros modos de transporte.

Por otro lado las líneas de interés local, antiguos caminos, nunca valorizadas, que continúan sirviendo zonas remotas con trenes totalmente financiados por las autoridades locales.

A falta de grandes recursos y eficaces proyectos de revitalización, estas seguramente son destinadas a la supresión – y con ellas desaparece por completo el presidio territorial garantizado por el ferrocarril.

¹⁹ El Contrato de Servicio es el contrato por el cual un organismo público confía en un proveedor (o gestor) para la realización de ciertos servicios públicos, con la posible transferencia de funciones públicas y también de bienes y equipamientos públicos para realizar el servicio confiado. En el caso de los ferrocarriles, el contrato regula la relación entre Estado o Regiones y Trenitalia S.A. en el ejercicio del transporte ferroviario de interés nacional, regional o local.

²⁰ A esta categoría pertenecen los trenes de clase Intercity Plus, Eurostar Italia y Alta Velocidad (“*Frecciarossa*”, “*Frecciargento*” e “*Frecciabianca*”).

4. Consideraciones e hipótesis: ¿qué efectos sobre el territorio?

Se pueden hacer una serie de consideraciones y algunas suposiciones en relación a que pueden ser los efectos territoriales del proceso de privatización del sector ferroviario en Italia.

En primer lugar, con la privatización y la liberalización del mercado ferroviario lo que es inmediatamente evidente es la separación entre líneas de alta rentabilidad y líneas a baja rentabilidad. Las primeras, aquellas con alta rentabilidad, son las líneas que, para frecuentación e importancia, son de importancia fundamental: la Turín-Milán-Venecia y, sobre todo, la Milán-Bolonia-Florenia-Roma-Nápoles son la columna vertebral ferroviaria para la oferta - y la demanda - de desplazamientos. A estas, sobre todo, pertenecen las líneas de alta velocidad.

Las segundas, aquellas con baja rentabilidad, desempeñan – y siempre desempeñaron – un papel de “presidio territorial”, un servicio “social”, y conectan zonas escasamente pobladas y a menudo de difícil acceso geográfico: las líneas de los Apeninos, como la Sulmona Roma-Pescara o la longitudinal Terni-Aquila-Sulmona-Carpinone-Isernia que unen ciudades que no exceden en total 150.000 habitantes, tantos como un barrio de Milán o Roma.

Con la liberalización y comercialización de líneas tan diferentes en cuanto a características y “atractivo”, las últimas están destinadas a ser descuidadas. Es poco probable que una compañía ferroviaria en régimen de competencia se comprometa financieramente para llevar un servicio de pasajeros en un área donde los pasajeros son pocos.

La primera consecuencia territorial que se puede imaginar – que ya ha ocurrido en el pasado tras la reducción de las líneas ferroviarias de menor importancia – es el abandono de zonas territoriales (en términos de población y actividades) y el acentuarse de los desequilibrios territoriales.

El fenómeno es sin duda exacerbado por el hecho que mientras uno de los objetivos de las políticas de la UE sobre el transporte ferroviario ha sido siempre la integración funcional²¹, la red ferroviaria de Italia en el momento y en el proceso de liberalización no era sin dudas una red “integrada”.

De los casi 19.000 kilómetros de ferrocarriles italianos, 16.700 kilómetros son controlados por la RFI - Red Ferroviaria Italiana a la cual se ha transferido en su totalidad la red, anteriormente propiedad de la empresa Ferrovie dello Stato (más tarde transformada en una empresa pública y sociedades autónoma de propiedad total del Estado). Mientras que alrededor de 2.000 Km., los ferrocarriles ex concedidos²², pertenecen y son gestionadas por otras empresas públicas regionales o mixtas, y las tecnologías que utilizan son frecuentemente incompatibles con las normas de la red RFI (ancho de la vía, equipamiento y tipo de alimentación).

La red de RFI se divide en líneas “básicas”²³, con el 38% de la red y que incluyen las de Alta Velocidad (actualmente aproximadamente 1.000 Km. entre Turín, Milán, Bolonia, Florenia, Roma, Nápoles

²¹ Entre los principales objetivos de la Directiva 440/1991/CEE hay “una mayor integración del transporte en la UE ... esencial para el mercado interior” y que “los ferrocarriles son una parte vital de este sector”.

²² Los ferrocarriles en concesión son los ferrocarriles no gestionados directamente por FS – Ferrocarriles del Estado y que nacieron y se gestionaron por iniciativa de privados que obtuvieron la concesión, permiso o privilegio del Estado. Del 1 de enero de 2001 las competencias de transporte local fue delegado a las distintas Regiones, decretando de hecho la conclusión de la institución de la concesión.

²³ Se definen:

- **líneas básicas:** aquellas con alta densidad de tráfico y alta calidad de la infraestructura, incluidas las directrices internacionales y los ejes de conexión principales entre las ciudades italianas;
- **líneas complementarias,** aquellas con niveles más bajos de densidad de tráfico, forman la malla en las redes regionales y conectan típicamente los ejes de conexión principales;
- **líneas de nudo,** las que se desarrollan dentro de grandes zonas de cambio y sirven de conexión entre las líneas fundamentales y complementarios situadas en las áreas metropolitanas.

y Salerno), y líneas “complementarias” y líneas de “nudo” – según las definiciones del operador – que representan el restante 62%; además, hecho mucho más importante para el tema de la integración, el 28,7% de las líneas sigue siendo no electrificadas y el 55,0% es de vía única. En general, la red no posee el mismo nivel de evolución tecnológica, con repercusiones evidentes en la circulación de los trenes.

Prospecto – La red ferroviaria de RFI²⁴

	<i>Km</i>
LINEE IN ESERCIZIO	16.701
<i>Linee fondamentali</i>	6.431
<i>Linee complementari</i>	9.341
<i>Linee di nodo</i>	929
TIPOLOGIA	
Linee a doppio binario	7.508
Linee a semplice binario	9.192
ALIMENTAZIONE	
Linee elettrificate	11.902
- Linee a doppio binario	7.431
- Linee a semplice binario	4.471
Linee non elettrificate (diesel)	4.798

Varios estudios han demostrado que se determinan mutaciones del comportamiento de movilidad en relación a los cambios en la eficiencia de la infraestructura ferroviaria. Si esta mejora, atrae a los pasajeros que prefieren el ferrocarril para velocidad y costo. Mientras que si esta empeora, pierde pasajeros, obligados a otros modos de transporte público o privado.

Bajo un perfil territorial ¿todo esto que implica?

Esto puede conducir a la variación en la “distancia de transporte aceptable” de cada individuo y, por consecuente, afectaría a la distribución de los asentamientos y del mercado de trabajo.

En los últimos 15 años se han producido cambios evidentes en las grandes áreas urbanas italianas servidas por líneas de ferrocarril básicas y ahora del Alta Velocidad. Estas transformaciones no son evidentes sólo en términos de aumento de la población establecida en el área metropolitana o urbana, sino también como una modificación de los límites, con la incorporación de nuevos territorios, cuyo crecimiento de la población muestra un aumento significativo, muchas veces superior a lo de las capitales de Provincia, y la exclusión de otros con una pérdida de población muy sensible.

Con la Alta Velocidad también lo que se determina es la formación de un “corredor” de infraestructura con una “banda” variable de efectos territoriales, más extensa en ciudades y zonas urbanas o áreas metropolitanas más importantes, donde se encuentran las estaciones, mucho más estrecha donde la captación de movilidad y la presión humana disminuyen o desaparecen.

Si se superpone a la banda de la Alta Velocidad un mapa de las infraestructuras en Italia - la red RFI – se puede ver cómo grandes porciones del territorio nacional no están en red con las líneas de Alta Velocidad. En estos territorios las pérdidas demográficas son constantes.

(Fuente: R.F.I.- Red Ferroviaria Italiana, 2010)

²⁴

Fuente: RFI – Red Ferroviaria Italiana. Mayo, 2010.

Figura 2. La banda AV y la red ferroviaria restante²⁵



Analizando los datos demográficos²⁶ desde el 1991, al principio del proceso de liberalización, hasta el 2007, cuando la Alta Velocidad acaba de entrar en función, emergen algunas dinámicas muy interesantes. Fueron comparados los datos de la población de las ciudades afectadas por las estaciones de la línea de Alta Velocidad (Milán, Bolonia, Florencia, Roma y Nápoles) con los datos de las relativas provincias y los de algunas ciudades importantes, capitales de provincia, a lo largo de la misma franja de tierra y servidas por las líneas tradicionales (Parma, Prato, Arezzo y Latina), para estudiar las variaciones dentro de esta "banda" de Alta Velocidad de los territorios conocidos como "territorios rápidos". Y, en comparación, se tomaron en cuenta los datos de las ciudades (y sus provincias), fuera de este sistema, colgadas tanto en el norte hasta el centro y sur de la península italiana.

²⁵ Fuente: RFI, elaborado del Autor.

²⁶ Fuente: Istat – Instituto Nacional de Estadística.

En primer lugar, hay un dato sobre todos: la Alta Velocidad sirve a ciudades que cuentan con un total de 5.728.499 habitantes y que se vuelven 12.169.720 si se consideran las correspondientes Provincias y zonas metropolitanas, respectivamente el 9,7% y el 20,6% de los 59.131.287 habitantes de toda la nación²⁷.

Los datos históricos desde el 1991 hasta el 2007 muestran que las ciudades donde ahora hay una estación de la línea de alta velocidad, las “ciudades rápidas”, han perdido población (en promedio -5,0%) mientras que los municipios de las respectivas provincias ganaron población (en promedio +13,0%, con un dato importante sobre los municipios alrededor de Roma, que ganaron +28,5%). La causa evidentemente hay que buscarla en la creciente presión sobre los centros de las ciudades capitales y el consiguiente crecimiento de los valores de propiedad de la vivienda que, junto con mejoras locales de accesibilidad, han llevado a la gente a optar por vivir fuera del centro de la ciudad a lo largo de las líneas principales del ferrocarril y de las carreteras.

Es motivo de reflexión, en cambio, lo que pasa en las ciudades capitales de provincia, y en sus territorios a lo largo de la misma banda territorial de la línea de Alta Velocidad pero servidas por líneas fundamentales “tradicionales” y no rápidas (Parma, Prato, Arezzo y Latina). En el mismo arco de tiempo (1991-2007) aumenta la población, tanto en las ciudades principales como en los municipios de la provincia (respectivamente, en promedio, +8,1% y +12,4%). Los datos son sintomáticos de una búsqueda de un estilo de vida “lento”, más que en las grandes ciudades metropolitanas, pero en contextos territoriales donde los valores de las propiedades se mantienen accesibles, la calidad de los servicios muy alta y la accesibilidad muy buena, sin siendo afectados por líneas de Alta Velocidad pero sólo por las líneas “básicas” más frecuentadas (la directriz Milán-Nápoles). Por lo tanto son “territorios rápidos”, incorporados a dinámicas de excelencia y favoritos en los programas de nuevas infraestructuras ferroviarias.

Lo que pasa en las otras ciudades, ciudades y territorios “lentos”, es diametralmente opuesto.

En estas ciudades, bajo el perfil demográfico, hay tres comportamientos significativamente diferentes cuando se colocan en porciones de la red principal (básica) o menor (complementaria).

En el primer caso (Turín²⁸, Cuneo, Mantua, Siena, Macerata, Lecce) se produjo entre 1991 y 2007, una pérdida progresiva de los habitantes de la ciudad capital en favor de los municipios de la Provincia. En realidad, hablamos de áreas incluidas en ámbitos territoriales “vivaces”, bien servidos por infraestructuras, donde el presidio territorial aún se considera como un valor económico.

En el segundo caso (Campobasso, Potenza, Crotona), las ciudades capitales de Provincia adquieren habitantes mientras los municipios de la Provincia pierden, mostrando una disminución gradual en los niveles de conexión y, a continuación, en la conveniencia del habitar (observamos cómo sean exclusivamente ciudades del Sur).

El último caso (Trieste, Taranto y Cosenza) reúne los “territorios lentos” de excelencia, aquellos en los cuales tanto las ciudades capitales de Provincia como los municipios perdieron habitantes durante el período observado. Ciudades que han seguido siendo excluidas de las dinámicas de desarrollo de las infraestructuras y también socio-económicas y por las cuales la exclusión de programas de revitalización o mejora de la infraestructura se ha convertido en causa-efecto de los procesos en acto. Singular es la presencia entre estos territorios “lentos” de Trieste y su Provincia, por décadas el límite sudeste de la Europa Occidental en oposición a los estados del Pacto de Varsovia.

Estos datos no son claramente significativos de los “comportamientos” de la gente como resultado directo de las variables vinculadas a las infraestructuras ferroviarias, en cuanto parte de dinámicas

²⁷ Fuente: Istat – Instituto Nacional de Estadística, 2007.

²⁸ El caso de Turín se presenta como una anomalía ya que aún no ha finalizado el tramo de la línea de alta velocidad que la juntará a Milán – y luego a Lyon – y por lo que se considera como una ciudad fuera de la banda AV.

más complejas. Pero la investigación que estamos llevando a cabo está trabajando para “medir” estas variaciones regionales que se pueden atribuir a la liberalización de los ferrocarriles italianos y a la entrada en servicio de las líneas de Alta Velocidad, juntos con otros datos para delinear mejor un modelo espacial y socio-económico.

En primer lugar, de hecho, estamos investigando sobre el sistema de transporte y movilidad, con especial atención a los cambios en el uso de la red ferroviaria tradicional y en la distribución espacial de los servicios locales y de las empresas y al cambio de trayecto diario para trabajar.

En segundo lugar, estamos estudiando los datos de los sistemas locales de trabajo, afectados o no por líneas de alta Velocidad, mediante el análisis de mutaciones de tamaño, estructura y caracteres del empleo productivo.

Por último, estamos analizando las transformaciones de los mercados locales de la propiedad, residencial y no residencial, para ver cómo el mercado inmobiliario se vio afectado por los cambios en los niveles de movilidad, vinculadas a la presencia de líneas de Alta Velocidad.

Desde este cuadro será posible dibujar un “mapa de los efectos territoriales” que se puede atribuir a la privatización de las infraestructuras ferroviarias y a la construcción de líneas de Alta Velocidad.

5. ¿Margenes de corrección?

Uno de los resultados de estos primeros análisis y disertaciones sobre el tema de los efectos de las privatizaciones de las infraestructuras ferroviarias en Italia confirma la hipótesis principal: la privatización de los ferrocarriles ha conducido a un cambio apreciable no sólo territorial sino también social, económico y antropológico. Las decisiones tomadas tras la transformación de la compañía “Ferrocarriles del Estado” en sociedad autónoma en aplicación de las directivas comunitarias sobre la liberalización del sector ferroviario, llevó a la acentuación de la brecha entre aspectos funcionales y de las prestaciones dentro de la red ferroviaria existente y entre esta y las nuevas líneas de Alta Velocidad, dando lugar a una serie de efectos sobre el territorio, cuales la acentuación de los desequilibrios regionales, como se indicó en el texto.

Pero ¿podemos decir que todo esto sea causa del proceso de privatización y liberalización en un sentido absoluto?

O bien, ¿pueden identificarse algunos problemas en la fórmula adoptada en Italia?

La segunda posibilidad es por muchos la que se considera como más correcta.

Los efectos territoriales negativos se deben a algunas opciones de ejecución realizadas durante años por los gobiernos italianos y no a equívocos o ineficacia de la legislación de la UE de referencia.

En términos de gestión, el no separar totalmente el gestor de la infraestructura (RFI – Red Ferroviaria Italiana) y el operador ferroviario que de hecho tiene el monopolio de transporte de pasajeros (Trenitalia), pertenecientes al mismo grupo de empresas (Ferrocarriles del Estado), no permitió la efectiva liberalización del mercado ferroviario.

Hay que recordar, en efecto, que en el momento de la desmembración de la empresa ferroviaria estatal, si por una parte se atribuyó a RFI, empresa privada al cien por ciento propiedad del Estado, toda la dotación de la infraestructura – con la excepción de las áreas que ya no estaban utilizadas para el servicio ferroviario – por otro lado fue atribuida a Trenitalia, otra empresa privada al cien por ciento propiedad del Estado, toda la flota de la vieja empresa – pública – Ferrocarriles del Estado, colocándola en una situación de evidente ventaja sobre cualquier otro operador ferroviario que quería empezar un servicio de pasajeros o de carga. Esto nos ha llevado al punto que hasta hoy no ha habido grandes operadores ferroviarios que hayan solicitado la concesión de licencias para realizar el servicio de pasajeros en las líneas ordinarias de la red RFI.

Mientras que por las únicas líneas de alta velocidad – de alta rentabilidad – ha sido autorizado ya un gran operador (NTV S.A.), que empezará funcionando a mediados de 2011, entrando en competencia directa con Trenitalia. Con respecto a la prestación de servicios esenciales como el transporte ferroviario de garantía²⁹ y el transporte público local, éstos han sido objeto de contratos de servicios entre Trenitalia – en la actualidad operador único nacional – y el Estado y las Regiones, que son responsables de los costes financieros para el ejercicio del transporte en términos de compra de pistas-horario o incluso de trenes. En frente a la falta de reestructuración de la red, antes de la liberalización, muchas Regiones han preferido invertir sus recursos financieros en las rutas de tren de propiedad – los antiguos ferrocarriles en concesión – o de otros modos de transporte (por carretera por ejemplo), hasta decidir sobre la eliminación de algunas rutas ferroviarias de menor importancia. La paradoja es evidente. En primer lugar, todo el cuadro de las empresas ferroviarias principales, tanto nacional como regional, es casi totalmente de propiedad – y capital – pública, y es administrada por empresas privadas. También, hay que señalar que el problema mencionado de la integración tecnológica y funcional entre las líneas existentes – así como en muchos casos el de la obsolescencia de la infraestructura – de hecho no garantiza la accesibilidad a los operadores ferroviarios distintos de los actuales, especialmente cuando se trata de ferrocarriles regionales. Por último, el régimen de tarifas es establecido por el Estado o por las distintas Regiones, pero no es proporcional a la diferente prestación de servicios en particular para las líneas “lentas”. Discurso contrario para los servicios en las rutas “comerciales” (Alta Velocidad), donde el servicio es muy superior, pero, con faltas aún de verdaderas competencias, no a niveles adecuados.

¿Que pasa en el territorio entonces?

Si bien es cierto que a las infraestructuras, sobretodo las “físicas”, está vinculado un papel importante en la definición de las estructuras del territorio nacional, es igualmente cierto que faltó y aún no se encuentra en Italia una política unitaria y compartida de las infraestructuras. En este marco, la liberalización del sector ferroviario, impulsado por la Unión Europea para responder mejor a la unificación de los mercados económicos, en Italia fue hasta hoy una otra oportunidad perdida.

Y aunque el proyecto de Alta Velocidad es, sin duda, un mejoramiento de los niveles de accesibilidad en una franja importante del territorio nacional, no es menos cierto que esto quizás no es la acción prioritaria con respecto a una reestructuración y al mejoramiento integral de la red ferroviaria nacional, donde finalmente podría abrirse el mercado europeo de competencia, en beneficio de todos los usuarios.

Las infraestructuras constituyen la armadura del territorio: si no crecen equilibradamente y en continuo, el territorio se debilita.

Figura 3. Fotografía de un tren *Frecciarossa* de Trenitalia en la Estación Central de Milán.

²⁹ Son las conexiones esenciales que deben ser garantizados para mantener la enlace real entre el Norte y el Sur de la península y que son un servicio primario, de garantizar en cualquier condición a todos los ciudadanos (por ejemplo, los trenes de larga distancia directos desde el norte en Sicilia, Calabria, Puglia, etc.)



Bibliografía.

Aa.Vv. *Alta velocità il sistema italiano.* En: *Parametro*, n 258-259, 2005

Aa.Vv. *La liberalizzazione del trasporto ferroviario a livello comunitario e nazionale.* Roma, ISFORT - Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti, 2008.

Boitani, Andrea y Ponti, Marco. *Infrastrutture e politica dei trasporti.* Milano, Il Mulino, 2006.

Cerasoli, Mario. *Infrastrutture e pianificazione urbanistica. Il ruolo delle infrastrutture nel governo delle trasformazioni degli assetti del territorio. (Criteri e indirizzi per la definizione delle politiche infrastrutturali).* Roma, DPTU – Università “La Sapienza”, Roma, 2000.

Clementi, Alberto, Dematteis, Giuseppe y Palermo, Pier Carlo. *Le forme del territorio italiano.* Roma-Bari, Laterza, 1996.

Ponti, Marco. *Una politica per i trasporti italiani.* Bari, Laterza, 2007.