EFECTOS TERRITORIALES DE LOS PROCESOS DE LIBERALIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS. EL CASO DE LOS FERROCARRILES DEL ESTADO Y EL PROYECTO FERROVIARIO DE ALTA VELOCIDAD EN ITALIA

MARIO CERASOLI

ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y
Entorno [en línea]. 2011, Año 6, núm. 16 Junio. P. 69-90

ISSN: [1886-4805](http://www.issn.org/1886-4805)

Website access: http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles_n16/articles_pdf/ACE_16_SE_20.pdf

UPCommons Access: <http://hdl.handle.net/2099/10532>

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

TERRITORIAL EFFECTS OF THE INFRASTRUCTURES LIBERALIZATION PROCESS. THE CASE OF THE PUBLIC RAILWAYS AND OF THE HIGH-SPEED RAIL PROJECT IN ITALY

Key words: infrastructure, liberalization, policy, land.

Abstract

The EU directives of privatization of public infrastructure enterprises were adopted to regulate domestic markets and competition, but they did not take into proper account the impact of privatization on the land which effect the territory in terms of development and planning of the railway network and the management of passenger and cargo transport.

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

Through a multidisciplinary approach, the research mainly focuses 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.

EFFECTOS TERRITORIALES DE LOS PROCESOS DE LIBERALIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS. EL CASO DE LOS FERROCARRILES DEL ESTADO Y EL PROYECTO FERROVIARIO DE ALTA VELOCIDAD EN ITALIA

CERASOLI, Mario²

Remisión inicial: 7-10-2010

Remisión definitiva: 19-6-2011

Palabras Clave: infraestructura, liberalización, privatización, política, territorio

Resumen

Las directivas de la Unión Europea en materia de liberalización y privatización de las empresas públicas de infraestructuras se crearon para reglamentar los mercados internos y la competencia, pero no parece que tuvieron debidamente en cuenta los impactos que la liberalización 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 avance 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 (a partir de la Directiva n.91/440/CEE), con especial referencia a las relaciones entre los actores planificadores, los de las infraestructuras y a la actualización de la directiva de la Unión Europea en Italia. 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.

² **Mario Cerasoli:** Dipartimento di Studi Urbani, Università Roma Tre. Via Madonna dei Monti, 40, 00184 Roma, Italia.
Email de contacto: m.cerasoli@uniroma3.it.

1. Introducción: infraestructuras y liberalizaciones/privatizaciones

Con la implementación de las directivas de la Unión Europea (en adelante, UE) sobre la liberalización y 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 repercusiones sobre el territorio en términos de transformaciones de la estructura territorial, consecuencias que pueden parecer no hayan sido consideradas adecuadamente en Bruselas.

La privatización de los ferrocarriles en Italia, que por un lado respetó escrupulosamente la directiva comunitaria 91/440/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 Milán-Nápoles, terminado el año pasado, lo que condujo a 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 nacional³.

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 (en adelante, FS) y, en paralelo, de la red ferroviaria menor, 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 ejecución, y también de las inmediatas consecuencias sobre la red ferroviaria “lenta” y los territorios atravesados.

³ 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.

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

- 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)⁴.

El objeto de la investigación que se está desarrollando en el Departamento de Estudios Urbanos (en adelante, DipSU) de la Universidad “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 liberalización/privatización de las infraestructuras ha tenido sobre el territorio; partiendo de la hipótesis, cultural y disciplinaria, que las infraestructuras (para la movilidad, 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.

Uno de los resultados de la presente investigación será la identificación de posibles correctores a los mecanismos de liberalización/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.

2. 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). Esta ordenación de las jurisdicciones (ver Tabla 1) ya ha dado evidentes muestras de ineficacia, llevando a la separación de las redes de infraestructuras de los contextos locales que atraviesan.

⁴ El Programa ITATeN – Indagine sulle Trasformazioni degli Assetti del Territorio Nazionale (Investigación sobre las Transformaciones de las Estructuras del Territorio Nacional) es una investigación encomendada a las Universidades de Chieti-Pescara, Milán y Turín (coordinación: A. Clementi, G. Dematteis, Palermo PC, 1995 - 1997) por la Dirección General de Coordinación Territorial del Ministerio de Obras Públicas (ahora Infraestructuras y Transportes). La investigación ha sido publicado en: CLEMENTI, A., DEMATTEIS, G. y PALERMO, P.C., *Le forme del territorio italiano*. Roma-Bari, Laterza. 1996, 964 p.

Tabla 1. **Sujetos Planificadores y gestores 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>ENERGÍA ELÉCTRICA</u>
<u>FERROCARRILES</u>	Gestore Nazionale dell'Energia Terna (Enel)
Ministero delle Infrastrutture e Trasporti Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A.	Aziende di Enti Locali
Aziende di Enti Locali, Gestioni Governative, Società private	<u>GAS</u>
<u>AEROPUERTOS</u>	ENI – Italgas
Ministero delle Infrastrutture e Trasporti	Aziende di Enti Locali
Società aeroportuali	<u>SISTEMA INTEGRADO DEL AGUA</u> (acueductos, alcantarillas, plantas de tratamiento)
<u>PUERTOS</u>	Regioni
Ministero delle Infrastrutture e Trasporti	Aziende di Enti Locali
Regioni	Consorzi Società concessionarie
Autorità portuali	<u>OLEODUCTOS</u>
	Ministero dell'Industria
	Eni
	Agenzie nazionali

Fuente: Elaborado propio del Autor (de: Cerasoli M., 2000, *Infrastrutture e pianificazione urbanistica*)

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 eventos deportivos más importantes y, por último, los religiosos).

Para hacer frente a las “emergencias”, en los primeros veinte años de la recién nacida República 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 Italia ya estaba “hecha”. El estado inicia únicamente en ese momento a jugar su papel de “director” y las Regiones comienzan a funcionar, con mucha dificultad y lentitud⁵.

⁵ Las regiones empiezan a funcionar sólo luego los decretos del Presidente de la Republica en 1972 y en 1977 que transfieren las materias que se les atribuye por la Constitución.

En el país ya existía una pequeña 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 se produjo en esos años. En octubre de 1973, el comienzo de la Guerra de Yom Kippur llevó a Italia también a la suspensión del programa de construcción de nuevas infraestructuras. Lo que estaba hecho, hecho estaba. El proceso de liberalización iniciado por la UE 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 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.

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

3.1 El marco comunitario

Desde el principio de los noventa, la UE, 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, no solo 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”⁶, la UE se propone ampliar la liberalización del mercado de los servicios ferroviarios (limitado 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 esta 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

⁶ Directivas 2001/12/CEE, 2001/13/CEE, 2001/14/CEE e 2001/16/CEE.

los trayectos de la Alta Velocidad). Esta “falta” se llena sólo con el “Tercero paquete ferroviario” del 2007⁷, que introduce novedades importantes en materia de apertura del mercado de servicios internacionales de pasajeros⁸ 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.

Figura 1. Cuadro de resumen de la liberalización en el marco de la UE

	ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE EMPRESAS FERROVIARIAS ("cualquier asociación de al menos dos empresas ferroviarias establecidas en diferentes Estados miembros con el fin de proporcionar servicios de transporte internacional entre los Estados miembros")		EMPRESA FERROVIARIA ("cualquier empresa pública o privada autorizada de conformidad con la legislación comunitaria vigente, cuya actividad principal es la prestación de servicios para el transporte de mercancías o viajeros por ferrocarril y que debe garantizar la tracción; también incluye a las empresas que proporcionan únicamente la tracción")	
	CARGA	PAISAJEROS	CARGA	PAISAJEROS
TRANSPORTE FERROVIARIO INTERNACIONAL ⁹	combinado	tradicional	combinado	tradicional
	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
	NO	NO	NO	NO
	sin embargo, en los Estados miembros diferentes de los donde están establecidas las empresas ferroviarias que constituyen la asociación está permitido sólo el “tránsito” ¹⁰ y no siquiera el acceso (Dir. 91/440)	sin embargo, en los Estados miembros diferentes de los donde están establecidas las empresas ferroviarias que constituyen la asociación está permitido sólo el “tránsito” y no siquiera el acceso (Dir. 91/440)	en la infraestructura de todos los Estados miembros (Dir 91/440)	En la red TERFN (Dir 2001/12)
TRANSPORTE FERROVIARIO NACIONAL	CARGA	PAISAJEROS (media y larga distancia)	CARGA	PAISAJEROS (media y larga distancia)
	Combinado	tradicional	combinado	tradicional
	NO	NO	SÍ	NO
	-	Pero puede ser ejercido en régimen de cabotaje ¹¹ en el ámbito de un transporte internacional y limitadamente a la infraestructura de los Estados miembros donde están establecidas las empresas ferroviarias que forman la asociación (Dir 91/440)	A partir del 1 de enero de 2007, sobre la infraestructura de todos los Estados miembros, incluidos en régimen de cabotaje en el ámbito de un transporte internacional (Dir 2004/51)	(Actualmente) Sí, antes y a más tardar el 01 de enero 2010 y sólo en régimen de cabotaje en el ámbito de un transporte internacional

Fuente: ISFORT, “La liberalizzazione del trasporto ferroviario a livello comunitario e nazionale”. Roma, 2008.

⁷ Directivas 2007/58/CEE e 2007/59/CEE; Reglamentos 2007/1370/CEE, 2007/1371/CEE y 2007/1372/CEE.

⁸ 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.

⁹ Servicio de transporte en que el tren cruce al menos una frontera de un Estado miembro.

¹⁰ Por “tránsito” se entiende el atravesar el territorio comunitario sin carga o descarga de mercancías y/o sin recoger o dejar viajeros.

¹¹ En los servicios internacionales, por “cabotaje” se entiende la posibilidad de hacer paradas internos en la infraestructura de un Estado miembro con el fin de carga o descarga de mercancías y/o sin recoger o dejar viajeros.

3.2 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 ferroviario¹².

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. 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 tráfico¹³. La legislación italiana también extiende el conjunto de personas que pueden solicitar pistas-horario¹⁴ 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.

3.3 La situación actual

En mayo de 2010 tienen licencia de uso de la infraestructura ferroviaria, emitida a partir de 2000 por el Gestor Nacional, la Red Ferroviaria Italiana (en adelante, RFI), 49 compañías de ferrocarriles, de las cuales 21 están autorizadas para el transporte de pasajeros y servicios de

¹² 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)

¹³ Una compañía de ferrocarriles, de hecho, puede utilizar la red ferroviaria nacional (gestionada por la 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”.

¹⁴ 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.

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, ya que el mercado ferroviario italiano se caracteriza por:

- la existencia de una empresa nacional, Trenitalia S.A., al cien por cien del grupo Ferrovie dello Stato S.A., una compañía cuyo capital es del estado pero que también pertenece a RFI, que hace la gestión de la red ferroviaria nacional y 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, *Nuovo Trasporto Viaggiatori* (en adelante, NTV), 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 septiembre de 2011.

De hecho, destaca 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 Estado¹⁵, que incluye:

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

¹⁵ 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.º 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 100% por el Ministerio de las Infraestructuras y Transportes.

- *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 del holding *Ferrovie dello Stato* que oculta una situación de monopolio de hecho del Estado. Teóricamente, es posible competir –algunas empresas de transporte de mercancías, alternativas a Trenitalia, aumentan lentamente sus cuotas 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 determina una situación de conflicto. ¿En el futuro este podrá asegurar una distribución efectiva de las pistas-horario en términos de real competencia?

Figura 2. Organigrama del grupo *Ferrovie dello Stato*

Fuente: Grupo *Ferrovie dello Stato*

4. El proyecto Alta Velocidad: 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 1992¹⁶. Ya entonces quedaba clara la competición con la nueva Autopista del Sol (finalizada en 1964), que une Milán con Nápoles¹⁷.

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 adelante, AV) 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 al 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 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; contrariamente si la obra se hubiese diseñado tan sólo 20 años más tarde cuando se introdujo la institución de la Conferencia Unificada Estado-Regiones y Estado-Ciudades y Autonomías Locales¹⁸.

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% 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 sigue adelante y comienza su construcción en el 1991.

¹⁶ La primera sección fue abierta en 1977, cuatro años antes de la primera línea del TGV, la París-Lyon.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 promoviendo y examinando proyectos de interés común.

Para responder a los opositores, el proyecto AV 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 a la 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. Hasta hoy los gastos llegaron a más del doble y fueron sostenidos totalmente por el Estado, sin ninguna participación de capitales privados.

Entre diciembre de 2005 y diciembre de 2009 entra en servicio la línea Turín-Salerno, mientras que aun están en construcción o en planificación la Bologna-Venecia-Trieste, la Venecia-Milán y la Milán-Génova, además de la conexión Turín-Lyón –fuertemente cuestionada en los últimos dos años en Val di Susa– que será el primero trazo para unir la red italiana de AV con Francia, en el marco de la realización del Corredor V Lisboa-Kiev-Milán, previsto por el proyecto de la Red Trans-europea de Infraestructuras (en adelante, TEN) de la Unión Europea (Fig. 3).

Figura 3. Red Alta Velocidad

Fuente: RFI – Red Ferroviaria Italiana (2010).

La peculiaridad de la AV italiana, en comparación con las soluciones tecnológicas adoptadas por otros países europeos, es la de permitir el uso tanto por trenes de pasajeros como 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 interregionales 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 (ver Tabla 2). 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.

Tabla 2. Cuadro de los tiempos de viaje de las conexiones AV

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'

Fuente: Grupo Ferrovie dello Stato.

Para ir de Milán a Nápoles el tiempo mínimo de viaje es de 4 horas y 10 minutos, en comparación con las 6 horas y 50 minutos 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 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

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.

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 de la AV a la liberalización de los ferrocarriles. Esta liberalización no ha afectado –y continúa aún en la actualidad sin 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 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* e *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*) 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, éstas seguramente son destinadas a la supresión y con ellas desaparece por completo el presidio territorial garantizado por el ferrocarril.

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

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

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

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, por frecuencia e importancia, son de prioridad 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 “vigilancia y atención 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 la acentuación 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, 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 autónomas 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 (Tabla 3) se divide en líneas “básicas”²³, con el 38% de la red, que incluyen las de Alta Velocidad (actualmente aproximadamente 1.000 Km. entre Turín, Milán, Bolonia, Florenia, Roma, Nápoles 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

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 Ferrocarriles del Estado y que nacieron y se gestionaron por iniciativa de privados que obtuvieron la concesión, permiso o privilegio del Estado. Desde el 1 de enero de 2001 las competencias de transporte local fueron delegadas a las distintas Regiones, decretando de hecho la conclusión de la institución de la concesión.

²³ Según la Red Ferroviaria Italiana en 2010 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 complementarias situadas en las áreas metropolitanas.

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.

Tabla 3. **Prospecto de la red ferroviaria de RFI**

	<i>Km</i>
LÍNEAS EN EJERCICIO	16.701
<i>Líneas básicas</i>	6.431
<i>Líneas complementarias</i>	9.341
<i>Líneas de nudo</i>	929
TIPOS DE LÍNEAS	
<i>Líneas a doble vía</i>	7.508
<i>Líneas a vía única</i>	9.192
ALIMENTACIÓN	
Líneas electrificadas	11.902
- <i>Líneas el. a doble vía</i>	7.431
- <i>Líneas el. a vía única</i>	4.471
Líneas no electrificadas (tracción diesel)	4.798

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

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 ésta mejora atrae a los pasajeros que prefieren el ferrocarril por rapidez y costo. Mientras que si esta empeora, pierde pasajeros, obligados a otros modos de transporte público o privado.

5.1 Desde la perspectiva territorial, ¿todo esto qué implica?

Esto puede conducir a la variación en la “distancia de transporte aceptable” de cada individuo y, por consiguiente, afectar 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 de la AV. 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 las capitales de Provincia, y la exclusión de otros con una pérdida de población muy sensible.

Con la AV 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, y mucho más estrecha donde la captación de movilidad y la presión humana disminuyen o desaparecen. Si se superpone a la banda de la AV 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 AV. En estos territorios las pérdidas demográficas son constantes.

Analizando los datos demográficos del Instituto Nacional de Estadística, actualizados en el 2007, desde 1991, al principio del proceso de liberalización, hasta el 2007, cuando la AV 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 AV (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 AV 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.

En primer lugar, destaca un dato por encima de todos: la AV (Fig. 4) sirve a ciudades que cuentan con un total de 5.728.499 habitantes y que se vuelven 12.169.720 habitantes 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 nación.

Figura 4. La banda AV y la red ferroviaria restante

Fuente: Elaborado propia a partir de datos de la RFI.

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 un -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 AV, pero servidas por líneas fundamentalmente “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, no siendo afectados por líneas de AV 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 (Turín²⁴, 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, Crotone), 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 son 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, de las dinámicas 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 curso. Singular es la presencia entre estos

²⁴ El caso de Turín se presenta como una anomalía ya que aún no ha finalizado el tramo de la línea de AV que la juntará a Milán –y luego a Lyon– y por lo que se considera como una ciudad fuera de la banda AV.

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 más complejas. Pero la investigación presente 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 AV, juntos con otros datos para delinear mejor un modelo espacial y socio-económico.

En primer lugar, de hecho, se está 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, se está estudiando los datos de los sistemas locales de trabajo, afectados o no por líneas de AV mediante el análisis de mutaciones de tamaño, estructura y caracteres del empleo productivo.

Por último, se están 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 AV.

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 AV.

6. ¿Márgenes 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 las prestaciones dentro de la red ferroviaria existente y entre ésta y las nuevas líneas de AV, dando lugar a una serie de efectos sobre el territorio y cuál es 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 para 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) 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 100% 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 100% 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 AV –de alta rentabilidad– ha sido autorizado ya un gran operador (NTV, S.A.), que empezará a funcionar en septiembre de 2011, entrando en competencia directa con Trenitalia. Con respecto a la prestación de servicios esenciales como el transporte ferroviario de garantía²⁵ y el transporte público local, estos 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. 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” (AV), donde el servicio es muy superior, pero con faltas aún de verdaderas competencias no a niveles adecuados.

¿Qué pasa en el territorio entonces? Si bien es cierto que a las infraestructuras, sobretudo 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 UE para responder mejor a la unificación de los mercados económicos, en Italia fue hasta hoy otra oportunidad perdida.

²⁵ Son las conexiones esenciales que deben ser garantizadas para mantener el 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.)

Y aunque el proyecto de AV 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 5. Un tren *Frecciarossa* de Trenitalia en la Estación Central de Milán

Fuente: Trenitalia.

Bibliografía

CERASOLI, M. *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)*. DPTU – Università “La Sapienza”, Roma, 2000. 151 p.

CLEMENTI, A., DEMATTEIS, G. y PALERMO, P.C. *Le forme del territorio italiano*. Roma-Bari, Laterza, 1996. 964 p.

CONSEJO de las Comunidades Europeas, *Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios*. Bruselas, Bélgica, 1991.

INSTITUTO Nacional de Estadística, *Demografia in cifre. Demo-Istat*. [Fecha de consulta: 30 Noviembre 2008]. Disponible en: <<http://demo.istat.it/index.html>>.

ISFORT - ISTITUTO Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario a livello comunitario e nazionale*, Roma, 2008. 38 p. Disponible en: <http://www.isfort.it/sito/ricerca/TrasportoPubblico/Documenti/LiberTrasportoFerrov07.pdf>