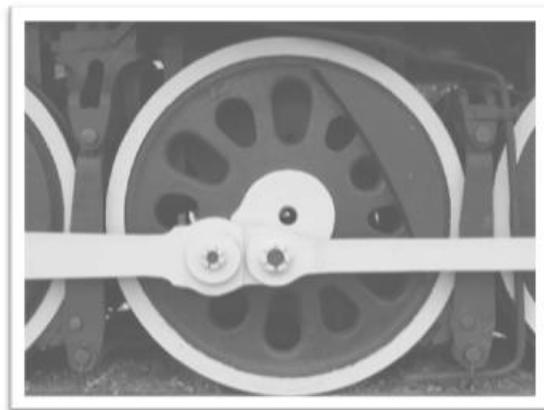




Gli aiuti di Stato al settore ferroviario nell'Unione Europea

Ugo Arrigo - Giacomo Di Foggia

Gli aiuti di Stato al settore ferroviario nell'Unione Europea



Ugo Arrigo: Professore di Scienza delle Finanze, Università di Milano-Bicocca

Giacomo Di Foggia: Assegnista di ricerca in Economia Applicata, Università di Milano-Bicocca

Sommario

1. Quadro generale sugli aiuti di Stato	4
2. Le regole degli aiuti di Stato	4
3. Dimensioni e tendenze degli aiuti di Stato nell'U.E. e in Italia	10
4. Gli aiuti di Stato al settore ferroviario nei singoli paesi dell'U.E.	15
5. Gli effetti sulla finanza pubblica dell'eccesso di sussidi.....	22
6. Osservazioni conclusive.....	23
Bibliografia	25
Appendice – Principali riferimenti in tema di aiuti al settore ferroviario.....	27

Tabelle

Tab. 1 – Aiuti di Stato al settore ferroviario nell'EU-27, 2000-2011, in milioni di €.	15
Tab. 2 – Aiuti di Stato al settore ferroviario EU-12, 2000-2010, in milioni di €.	17
Tab. 3 – Aiuti di Stato al settore ferroviario per km di linea, 2000-2010, in €/1000.	20

Grafici

Graf. 1 – Aiuti di Stato nell'Unione Europea per settore beneficiario (2011).....	12
Graf. 2 – Aiuti di Stato nell'Unione Europea (1990-2011)	12
Graf. 3 – Aiuti di Stato nell'U.E. e in Italia, ferrovie escluse (1990-2011)	13
Graf. 4 – Aiuti di Stato in Italia (1994-2011).....	14
Graf. 5 – Aiuti di Stato in Italia per settore beneficiario (2010).....	14
Graf. 6 – Peso del settore ferroviario italiano sul totale EU-12.....	18
Graf. 7 – Aiuti di Stato annui per km di rete.....	19
Graf. 8 – Aiuti di Stato annui per km di binario	20
Graf. 9 – Aiuti di Stato annui per unità di traffico (passeggeri km + tonnellate km merci)	21
Graf. 10 – Oneri cumulati di finanza pubblica in Italia per effetto dell'eccesso di aiuti di Stato ..	22

1. Quadro generale sugli aiuti di Stato

La Commissione dell'Unione Europea esercita e documenta da oltre quarant'anni le proprie azioni a favore della concorrenza e della costruzione del mercato interno. All'interno di queste politiche il controllo degli aiuti di Stato è divenuto un elemento fondamentale per garantire l'equa concorrenza. I Paesi membri intervengono talvolta mediante risorse pubbliche per promuovere o proteggere alcune attività economiche. Nonostante gli aiuti di Stato siano vietati dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, esistono alcune eccezioni giustificate da obiettivi di comune interesse (Unione europea, 2013)¹.

Il regime di aiuti di Stato è stato elaborato gradualmente a partire da una situazione in cui vigevano una serie di complessi regimi nazionali (Mayhew, 1998). Nel 1973² la Corte di giustizia riconobbe alla Commissione la facoltà giuridica di chiedere agli Stati membri la restituzione, da parte delle imprese beneficiarie, degli aiuti illecitamente ricevuti in quanto non compatibili con il trattato.³ Nel decennio successivo si arrivò all'applicazione del suddetto principio in maniera strutturata all'interno di un quadro di una politica effettiva ed articolata e nella Relazione sulla politica della concorrenza del 1989 venne ribadito il concetto secondo cui, anche se tollerati in passato, gli aiuti di Stato andavano riesaminati nella loro compatibilità con il mercato comune. La disciplina degli aiuti di Stato in Europa risulta complessa (Friederiszick, et al. 2006).

Una conseguenza dell'aumentata attenzione sulla disciplina in ambito di aiuti di Stato è stata l'evoluzione degli aiuti stessi da un'emanazione a pioggia ad un'erogazione mirata e verso una loro contrazione dato che gli aiuti complessivamente concessi sono passati dall'1,2% del PIL comunitario nel 1992 a poco meno della metà nel 2011⁴, al netto delle misure anticrisi. A seguito delle riforme accennate, le autorità nazionali garanti della concorrenza così come i tribunali nazionali hanno ricevuto l'autorizzazione per l'applicazione di tutte le norme antitrust dell'Unione europea, venendo di fatto equiparate alla Commissione all'interno della Rete europea della concorrenza. Se quanto sopra si riferisce al mercato interno, è da sottolineare che, a partire dagli anni novanta, la Commissione ha cercato di incoraggiare i principali partner commerciali ad attuare politiche analoghe attraverso negoziati bilaterali.

2. Le regole degli aiuti di Stato

Il titolo XII del TFUE⁵, capo 1 (Regole di concorrenza) sezione 2, è composto dagli articoli 107, 108 e 109 il cui contenuto è di particolare interesse per questo

¹ Le procedure che gli stati membri devono seguire per l'erogazione di aiuti esulano da questo lavoro.

² Commissione delle Comunità europee (1973). Causa C-70/72, racc.813.

³ Causa C-70/72 Commissione delle Comunità europee contro Germania, 1973, racc.813.

⁴ Per maggiori dettagli: State Aid Scoreboard. Report on state aid granted by the EU Member States.

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/scoreboard_arch.html

⁵ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

studio⁶. L'articolo 107 dispone che sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui sono in grado di incidere sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. In particolare, l'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE fornisce una definizione generale di aiuto di Stato che consiste nei quattro elementi cumulativi riportati qui di seguito⁷:

- La misura deve essere concessa dallo Stato o tramite risorse statali;
- La misura deve concedere un vantaggio selettivo (ossia favorire alcune imprese, la produzioni di taluni beni o la fornitura di taluni servizi);
- La misura deve comportare una (potenziale) distorsione della concorrenza;
- La misura deve incidere sugli scambi tra Stati membri.

Nel caso degli aiuti statali al settore ferroviario è evidente che anche nell'ipotesi di assetto monopolistico del medesimo, comunque in via di graduale superamento per effetto dell'evoluzione della disciplina comunitaria, essi sono almeno in grado di concedere un vantaggio selettivo al trasporto ferroviario a danno di modalità concorrenti, quali il trasporto aereo. Qui vi può essere tuttavia la giustificazione del riequilibrio modale, dettato anche dal ben più favorevole impatto ambientale del trasporto ferroviario. Molto più rilevanti sono invece i rischi di distorsione della concorrenza quando l'assetto monopolistico del settore ferroviario viene superato, per effetto di norme comunitarie che si applicano all'intera Unione come nel caso del trasporto merci, oppure per scelte nazionali volontarie, come risultano quelle adottate in Italia e in alcuni altri paesi per il trasporto passeggeri. In tale ipotesi gli aiuti concessi a singole imprese di trasporto ferroviario richiedono adeguati approfondimenti e valutazioni specifiche di congruità e proporzionalità mentre meno problematici appaiono gli aiuti ai gestori di rete, purché risultino adeguatamente separati dalle imprese di trasporto e in tal modo non siano in grado di operare sovvenzioni incrociate. L'EEA (2007) tenta di definire la struttura e l'ammontare dei sussidi erogati alle differenti modalità.

Nel quadro generale sugli aiuti in precedenza delineato sono considerati compatibili gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che vengano dati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti, gli aiuti destinati a coprire le spese derivanti da calamità naturali o da altri eventi eccezionali e gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni. Inoltre possono considerarsi compatibili: gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico di regioni dove il tenore di vita sia relativamente basso o vi sia forte disoccupazione o sottoccupazione; gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF>

⁶ Ulteriori interessanti norme inerenti il trasporto ferroviario sono le seguenti: Direttiva del consiglio 91/440/CEE, Direttiva 95/18 del 19 giugno 1995, Direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, Rettifica della direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, Direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008, Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007.

⁷ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/swd_guidance_paper_it.pdf

progetto di comune interesse europeo o a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia dello Stato membro; gli aiuti destinati ad agevolare alcune attività economiche di determinate regioni che non alterino le condizioni degli scambi; gli aiuti volti a promuovere la conservazione del patrimonio; altre categorie di aiuti determinate con decisione del Consiglio su proposta della Commissione U.E.

L'Articolo 108 afferma che la Commissione esamina con gli Stati membri i regimi di aiuti esistenti negli Stati stessi. Nel caso in cui la Commissione constati che un aiuto concesso da uno Stato non è compatibile con il mercato interno o che questo sia stato attuato in modo abusivo, decide che il Paese interessato debba sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. Qualora l'interessato non si conformi entro i termini stabiliti, la Commissione o qualsiasi altro Stato può rifarsi direttamente alla Corte di giustizia dell'Unione europea⁸. Il Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008, elenca alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune, autorizzando la Commissione ad esentarli dall'obbligo di notifica⁹. Le categorie di aiuti compatibili sono:

- A finalità regionale (sulla base della carta degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2007-2013);
- Agli investimenti e all'occupazione a favore delle PMI;
- Alla costituzione di imprese a partecipazione femminile;
- Per la tutela dell'ambiente, purché servano per andare oltre la legislazione comunitaria, e quelli volti al risparmio energetico e alla produzione di energia rinnovabile;
- Alle PMI per servizi di consulenza e partecipazione a fiere commerciali;
- Sotto forma di capitale di rischio (nel caso di un fondo di investimento orientato al profitto, gestito secondo criteri commerciali);
- Alla ricerca, sviluppo e innovazione nel tentativo di incoraggiare l'assunzione temporanea di personale altamente qualificato e per favorire la cooperazione in progetti di ricerca tra imprese e istituzioni;
- Alla formazione;
- A favore di lavoratori svantaggiati e disabili.

Gli aiuti al settore ferroviario non rientrano pertanto tra quelli esentabili dall'obbligo di notifica.

Servizi di interesse economico generale (SIEG)

Il concetto di Servizi di interesse economico generale è desumibile dal Glossario dei termini utilizzati nell'ambito della politica di concorrenza dell'UE: antitrust e controllo delle concentrazioni (2003) secondo cui i SIEG sono servizi di natura economica la cui fornitura può essere considerata nell'interesse generale, quale, ad esempio, la fornitura di base, accessibile al pubblico, di energia, telecomunicazioni, servizi postali, trasporti, acqua e servizi di smaltimento rifiuti. Gli Stati membri

⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/index_it.htm

⁹ Zahariadis (2013) fornisce una valutazione della politica europea in ambito di aiuti di Stato, cercando di definire "vincitori e vinti".

sono soprattutto responsabili della definizione di quelli che considerano servizi di interesse economico generale in base alle caratteristiche specifiche delle attività in questione. Le loro definizioni sono tuttavia soggette al controllo della Commissione per eventuali casi di errore manifesto laddove gli Stati membri incaricano specificatamente alcune imprese, a norma dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE, di fornire i servizi d'interesse economico generale. La definizione precisa dei compiti assegnati all'impresa incaricata del servizio pubblico è un elemento importante per valutare se e in quale misura sia giustificato che lo Stato conceda all'impresa diritti esclusivi o fondi per assicurare l'adempimento del compito assegnatole.

Aiuti specifici

Sotto la voce "aiuti specifici" rientrano una serie di aiuti di Stato: a sostegno degli investimenti in capitale di rischio nelle PMI, sotto forma di garanzia, nell'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, nelle vendite di terreni e di fabbricati di proprietà pubblica, nelle misure di tassazione diretta delle imprese, a favore del cinema e dell'audiovisivo, per la diffusione di servizi pubblici, nei servizi pubblici di radiodiffusione e, caso di nostro diretto interesse, alle imprese ferroviarie (settore che è stato oggetto delle "Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie" di cui si riferisce nei prossimi paragrafi).

Aiuti ammissibili nel trasporto ferroviario

Sebbene, l'articolo 107 disponga che sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza, l'esame della compatibilità degli aiuti è effettuato con riferimento all'obiettivo d'interesse comune alla cui realizzazione l'aiuto è finalizzato. In linea di principio, nel valutare la compatibilità degli aiuti, la Commissione applica specifici criteri definiti per ciascuna delle categorie di aiuti riferibili al settore ferroviario quali, ad esempio, aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti, aiuti alla ristrutturazione delle imprese ferroviarie, aiuti alle piccole e medie imprese, aiuti per la protezione dell'ambiente, aiuti erogati per compensare i costi di certi obblighi di servizio pubblico e, nell'ambito di contratti di servizio pubblico, aiuti a finalità regionale. In un recente articolo, Wellings (2013) sottolinea come gli aiuti al settore ferroviario siano aumentati notevolmente negli ultimi anni in diversi paesi e sostiene la necessità di ulteriori riforme strutturali al fine di alleggerire il peso per i contribuenti.

Di seguito sono esposti i criteri indicati per la valutazione di ogni tipologia.

Sostegno e finanziamento delle infrastrutture

Il paragrafo 2.2 delle Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie mette in evidenza il ruolo fondamentale delle infrastrutture ferroviarie, tanto per l'interoperatività quanto per lo sviluppo dell'alta velocità, nonché per la

sua sicurezza¹⁰. I finanziamenti pubblici per lo sviluppo delle infrastrutture possono costituire un aiuto di Stato. Secondo la Corte di giustizia occorre valutare se il provvedimento a favore delle infrastrutture sia in grado di generare un alleggerimento degli oneri ordinari che gravano sul bilancio delle imprese ferroviarie. Affinché ciò avvenga è necessario che le imprese beneficiarie ricavano un vantaggio selettivo derivante dal finanziamento delle infrastrutture. Nei casi in cui l'utilizzo dell'infrastruttura sia effettivamente aperto a tutti gli utenti potenziali in maniera non discriminatoria ed il canone d'accesso fatturato nei metodi e a livelli conformi alla legislazione comunitaria (direttiva 2001/14/CE), la Commissione ritiene che il finanziamento pubblico delle infrastrutture non debba considerarsi aiuto di Stato. Considerando che le riforme avviate con la Direttiva 91/440/EEC hanno principalmente tre obiettivi: sviluppare il traffico, favorire la qualità del servizio e migliorare l'efficienza economica, Dehornoy, J. (2011) tenta di valutare il terzo obiettivo.

Acquisto e rinnovo del materiale rotabile

Il paragrafo relativo agli aiuti per l'acquisto e il rinnovo del materiale rotabile si fonda sulla considerazione della tipologia e soprattutto sull'età della flotta in Europa che in molti Stati è particolarmente datata. La commissione si è posta come obiettivo il rinnovo del parco rotabile – quantificabile nell' 1% annuo – in quanto necessario:

- Al mantenimento della competitività del trasporto ferroviario rispetto alle altre forme di trasporto;
- Per ridurre l'impatto ambientale del trasporto ferroviario.

Pertanto, a determinate condizioni, gli aiuti classificabili come aiuti all'acquisto e rinnovo del materiale rotabile sono compatibili con le regole comunitarie in materia di concorrenza. Anche se, in tema di aiuti regionali in favore degli investimenti iniziali, nel settore dei trasporti le spese destinate all'acquisto di materiale rotabile non sono ammissibili per gli aiuti, tale norma può essere derogata quando si tratti del trasporto passeggeri per ferrovia. Ciò in virtù del fatto che il materiale rotabile in questo settore può essere stabilmente assegnato a linee o servizi specifici. Pertanto, nel rispetto di alcune condizioni¹¹ le spese per l'acquisto del materiale rotabile si considerano sovvenzionabili.

La deroga vale per tutti i tipi di investimento, sia per l'acquisto iniziale che per la sostituzione del materiale, purché sia adibito al servizio su linee che servono

¹⁰ Comunicazione della Commissione «Mantenere l'Europa in movimento — Una mobilità sostenibile per il nostro continente — Riesame intermedio del Libro bianco del 2001 sui trasporti».

¹¹ Il materiale rotabile interessato deve essere esclusivamente adibito a servizi di trasporto urbano, suburbano o regionale di persone in una regione specifica o su una tratta specifica che serve più regioni. Il materiale rotabile interessato deve restare per un minimo di 10 anni esclusivamente adibito alla specifica regione o linea che attraversa più regioni per la quale ha beneficiato dell'aiuto. Il materiale rotabile di sostituzione deve rispondere alle norme di interoperabilità, ambientali e di sicurezza applicabili sulla rete in questione. Lo Stato membro deve dimostrare che il progetto sovvenzionato contribuisce a una strategia coerente di sviluppo regionale. Non sono invece considerati ammissibili i costi per l'acquisto di materiale rotabile esclusivamente destinato al trasporto merci.

regolarmente una regione che beneficia degli aiuti di cui all'art. 87 del trattato, una regione ultra periferica o una regione a bassa densità di popolazione¹². Infine, se all'impresa beneficiaria è stata affidata la prestazione di SIEG implicanti l'acquisto, il rinnovo o entrambi di materiale rotabile e già percepisce una compensazione, questa deve essere presa in considerazione in sede di concessione all'impresa di un aiuto regionale, al fine di evitare una sovra compensazione.

Cancelazione di debiti

Questa tipologia si basa sulla considerazione storica che le imprese ferroviarie hanno spesso conosciuto fasi di pesante indebitamento a causa degli investimenti, fenomeno che ancora interessa diversi gestori di rete. La direttiva 91/440/CEE riconosce questa situazione indicando che gli Stati membri devono *«garantire che le imprese ferroviarie pubbliche esistenti godano di una sana struttura finanziaria» prevedendo la possibilità di «ristrutturazione finanziaria»*. La direttiva stabilisce inoltre che gli Stati membri *«istituiscono, insieme alle imprese ferroviarie pubbliche esistenti, meccanismi adeguati per contribuire a ridurre l'indebitamento di tali imprese fino ad un livello che non ostacoli una gestione finanziaria sana e per attuare il risanamento della loro situazione finanziaria»*. Il medesimo articolo prevede l'ipotesi della concessione di aiuti di Stato *«destinati all'eliminazione dei debiti di cui al presente articolo»* e dispone che la concessione di questi aiuti deve avvenire nell'osservanza degli articoli 73, 87 e 88 del trattato CE. A seguito della direttiva suddetta, la ristrutturazione dei debiti avviene con strumenti differenti.

- Trasferimento di una parte o di tutti i debiti all'ente incaricato della gestione delle infrastrutture;
- Creazione di enti separati per il finanziamento dei progetti d'infrastruttura (ad esempio le linee ad alta velocità);
- Ristrutturazione finanziaria delle imprese ferroviarie, effettuata in particolare mediante la cancellazione di una parte o della totalità dei debiti.

Ristrutturazione di un ramo merci

L'aiuto statale per la ristrutturazione di un ramo merci in difficoltà economica è un caso particolare, di minor interesse per il presente lavoro. In linea generale la valutazione della compatibilità è basata sugli orientamenti in vigore per gli aiuti per la ristrutturazione del 2004, i quali non prevedono deroghe per le imprese ferroviarie. Inoltre gli aiuti alla ristrutturazione sono solitamente destinati ad unità economiche provviste di personalità giuridica mentre solitamente le imprese ferroviarie non hanno separato il ramo merci da quello passeggeri. Nonostante queste difficoltà, alcuni aiuti destinati alle imprese ferroviarie che consentivano di risolvere situazioni critiche del segmento merci potevano essere considerati leciti, a determinate condizioni, in un periodo transitorio che comprendeva le ristrutturazioni notificate fino al 1° gennaio 2010.

¹² Ai sensi dei punti 80 e 81 degli orientamenti per gli aiuti di Stato a finalità regionale.

Coordinamento dei trasporti

Gli aiuti richiesti dalle necessità di coordinamento dei trasporti sono considerati compatibili con il trattato purché non rechino pregiudizio agli interessi generali della Comunità. Con l'espressione "coordinamento dei trasporti" non si intende solo il fatto di agevolare lo sviluppo, ma uno specifico intervento pubblico che orienti l'evoluzione del settore dei trasporti nell'interesse generale. Tuttavia a seguito delle misure pro liberalizzazione, la necessità di un coordinamento si è affievolita. Infatti, in un mercato liberalizzato ed efficiente, il coordinamento avviene ad opera degli operatori. Nonostante questo, in molti casi gli investimenti per lo sviluppo delle infrastrutture continuano ad essere realizzati dal settore pubblico e, anche dopo la liberalizzazione, possono sussistere fallimenti¹³ che giustificano un intervento dello Stato. Anche in questo caso gli aiuti possono assumere differenti forme:

- All'utilizzazione dell'infrastruttura, concessi alle imprese ferroviarie che si fanno carico delle spese relative all'infrastruttura utilizzata;
- Diretti a far diminuire i costi esterni;
- A favore dell'interoperatività, alla sicurezza, all'eliminazione di ostacoli tecnici, alla riduzione dell'inquinamento acustico;
- Alla ricerca e sviluppo.

In definitiva gli aiuti per queste finalità che risultano necessari e proporzionati sono da considerarsi compatibili.

Garanzie concesse dallo Stato

La comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie definisce le regole applicabili alle garanzie di Stato anche nel settore del trasporto ferroviario. La comunicazione della Commissione (GU C 71 dell'11.3.2000, pag. 14.) recita: «*La Commissione considera come aiuti di Stato concessi in forma di garanzia anche le condizioni di finanziamento preferenziali ottenute da imprese il cui regime giuridico escluda il fallimento o altre procedure concorsuali oppure preveda esplicitamente la concessione di garanzie statali o il ripianamento delle perdite da parte dello Stato*». In linea generale, le garanzie concesse in settori relativamente concorrenziali sono incompatibili con il trattato CE. Le garanzie suddette costituiscono aiuti effettivi e gli Stati membri interessati sono invitati a comunicarne alla Commissione le modalità di applicazione e i provvedimenti che intendono adottare per abrogarli.

3. Dimensioni e tendenze degli aiuti di Stato nell'U.E. e in Italia

In un orizzonte di lungo periodo, il trentennio compreso dagli anni ottanta ad oggi, il livello degli aiuti di Stato nelle economie europee mostra un netto trend al ribasso. Infatti, negli anni ottanta la quota del Prodotto interno lordo totale

¹³ Diseconomie esterne ed esternalità negative quali congestione del traffico e inquinamento, coordinamento nel senso economico del termine, situazioni in cui non si riescano ad ottenere i benefici auspicati a fronte di investimenti ingenti.

dell'Unione europea destinato agli aiuti si attestava a circa il 2%, nel decennio successivo si è ridotta all'1% per poi assestarsi a valori oscillanti tra lo 0,5 e lo 0,6% negli anni più recenti. Nel 2011, ultimo anno disponibile¹⁴, gli stati membri dell'UE hanno garantito una copertura finanziaria di poco inferiore ai 64,3 miliardi di euro (l'anno precedente era di 74 miliardi di euro) di aiuti, categorizzati come non riconducibili a situazioni di crisi (*non-crisis aid*), pari a circa lo 0,5% del Pil europeo.

Questi dati, che possono essere distinti in base al settore beneficiario (imprese manifatturiere, di servizi finanziari e non finanziari, dell'agricoltura, della pesca e dei trasporti) escludono tuttavia gli aiuti al trasporto ferroviario, settore che sembra godere di un regime speciale anche in senso statistico. Infatti mentre i dati relativi a tutti gli altri settori godono di un regolare aggiornamento dei dati e di una completa copertura, nel caso degli aiuti al settore ferroviario vi sono numerose carenze e ritardi di comunicazione, come si vedrà nella seconda parte del lavoro, che rendono i dati non sommabili a quelli degli altri se non alterandone completezza e significatività. Per queste ragioni essi sono tradizionalmente contabilizzati e pubblicati dalla stessa Commissione in forma separata.

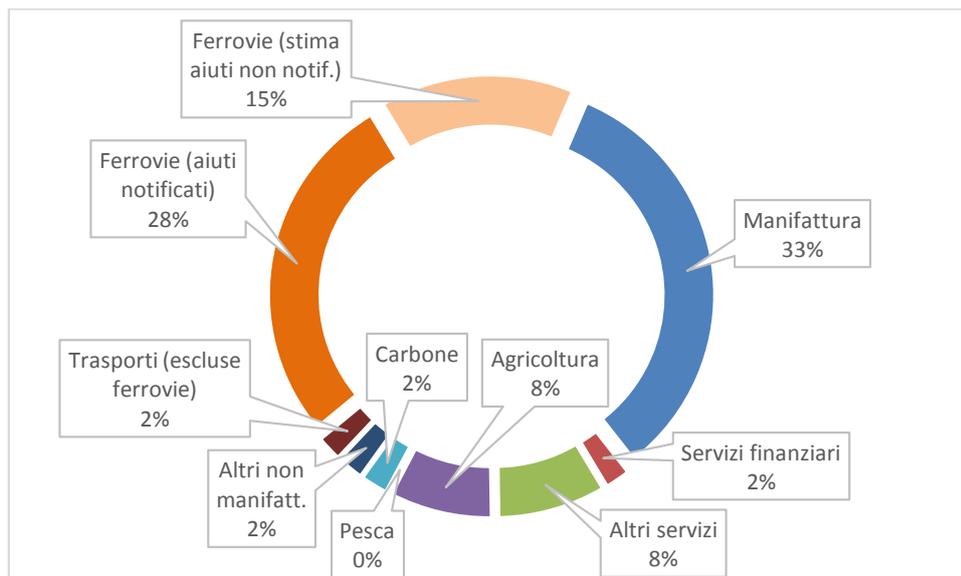
Per l'anno 2011 gli aiuti di Stato al settore ferroviario comunicati alla Commissione ammontano a 30,7 miliardi ai quali vanno tuttavia aggiunti gli aiuti erogati dagli Stati che non ancora provveduto alla notifica, stimabili in poco meno di 17 miliardi. Il totale degli aiuti al settore ferroviario ammonterebbe in conseguenza ad oltre 47 miliardi e il totale generale degli aiuti di stato europei ad oltre 111 miliardi. Di essi il settore che beneficia degli aiuti più consistenti, ferrovie escluse, è quello manifatturiero con 39 miliardi e il 33% del totale (Graf.1). Gli aiuti alle ferrovie regolarmente notificati rappresentano invece il 28% del totale, valore che sale tuttavia al 43% se vi includiamo la stima degli aiuti non notificati. Il trasporto ferroviario risulta pertanto il primo settore beneficiario di aiuti di Stato nell'Unione.

Una seconda considerazione riguarda il fatto che gli aiuti alle ferrovie come quota del Pil non risultano inoltre essersi ridotti in maniera netta nel tempo a differenza di quanto si è verificato per l'insieme degli aiuti di Stato a tutti i restanti settori. Come illustrato nel Graf. 2, questi ultimi sono passati dall'1,2% del Pil all'inizio del decennio '90 allo 0,5% nel 2011. Per quanto riguarda invece gli aiuti al settore ferroviario la riduzione è stata molto meno marcata e ha riguardato solo il decennio '90: dallo 0,5% del Pil del 1992 a poco meno dello 0,4 all'inizio degli anni 2000. Per tutto il resto del decennio la quota è invece rimasta stazionaria, salvo risalire negli anni della recessione forse a dimostrazione di una sostanziale incomprimibilità di fatto della spesa pubblica ferroviaria.

¹⁴ Il presente lavoro ha utilizzato i dati U.E. che risultavano disponibili sino a fine novembre 2013.

Graf. 1 – Aiuti di Stato nell’Unione Europea per settore beneficiario (2011)

(Dati in % del totale con esclusione dei ‘crisis-aid’)

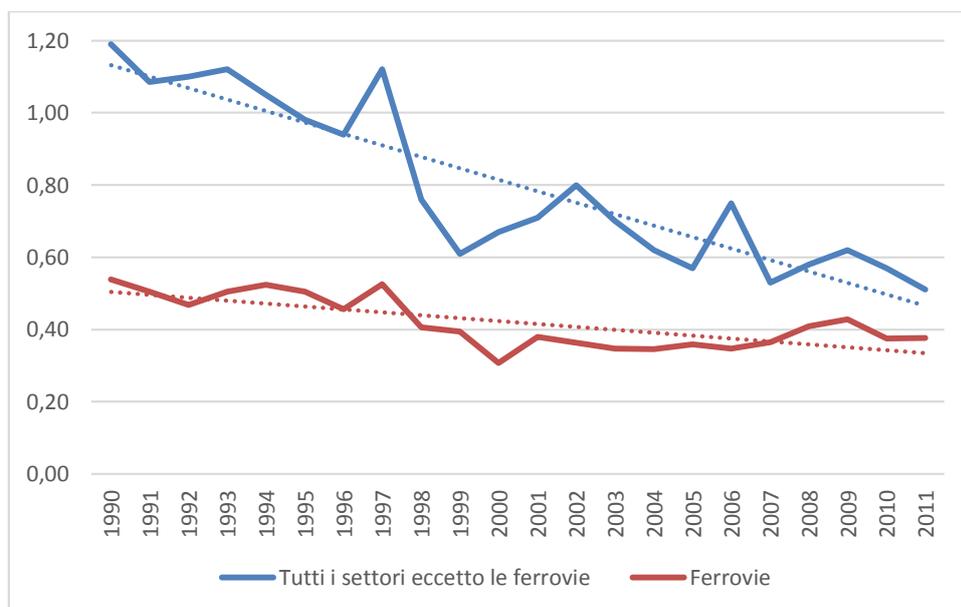


Fonte: elaborazioni su dati Commissione U.E.

La differente dinamica degli aiuti di Stato tra settore ferroviario e restanti settori nell’U.E. è resa particolarmente evidente dalla differente inclinazione delle due linee di trend tracciate nel Graf. 2 in relazione alle due variabili. Esse evidenziano una convergenza tra i due valori, con i sussidi al trasporto ferroviario apparentemente destinati, in assenza di interventi, a superare in pochi anni l’insieme dei rimanenti.

Graf. 2 – Aiuti di Stato nell’Unione Europea (1990-2011)

(Dati in % del Pil)



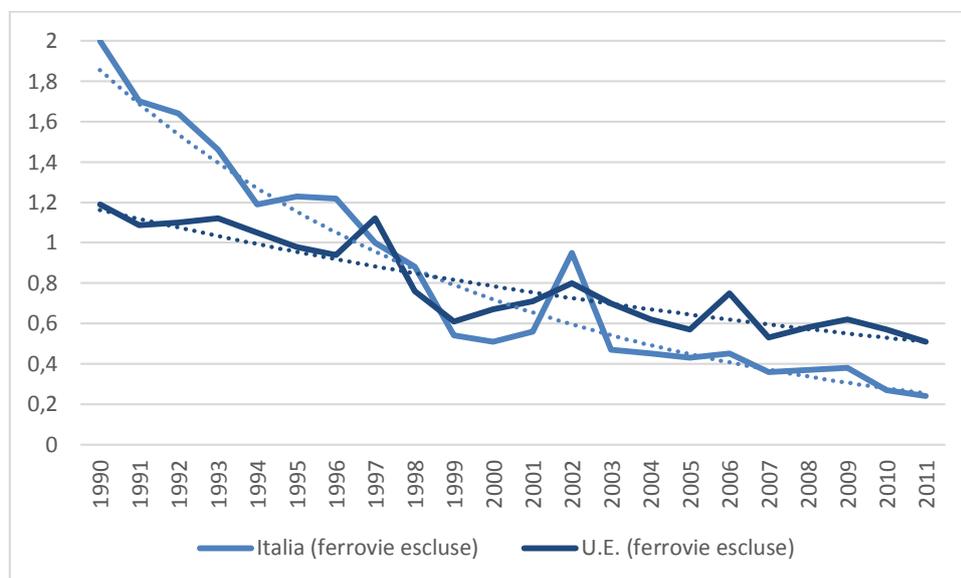
Fonte: elaborazioni su dati Commissione U.E.

L’analisi precedente sulle tendenze degli aiuti di Stato nell’U.E. al settore ferroviario rispetto ai restanti settori produce risultati di equivalente se non maggiore interesse

qualora ripetuta per il caso italiano. In questo caso occorre precisare che mentre è stato agevole ricostruire valori assoluti e peso sul Pil degli aiuti italiani al netto del settore ferroviario, non altrettanto più dirsi per questo settore prima dell'anno 2000¹⁵.

Graf. 3 – Aiuti di Stato nell’U.E. e in Italia, ferrovie escluse (1990-2011)

(Dati in % del Pil)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione U.E.

Il Graf. 3 mostra il più rapido percorso di riduzione che ha riguardato gli aiuti di Stato al netto del settore ferroviario in Italia rispetto all’U.E.: all’inizio del decennio ’90 il loro peso sul Pil era quasi il doppio rispetto all’Unione Europea ma nel corso del decennio, probabilmente per effetto dei vincoli di finanza pubblica che hanno interessato il nostro paese, si riduceva di circa tre quarti portandosi al di sotto di quello medio comunitario. Nel 2011 essi rappresentavano meno di un quarto di punto di Pil, la metà rispetto all’intera Unione.

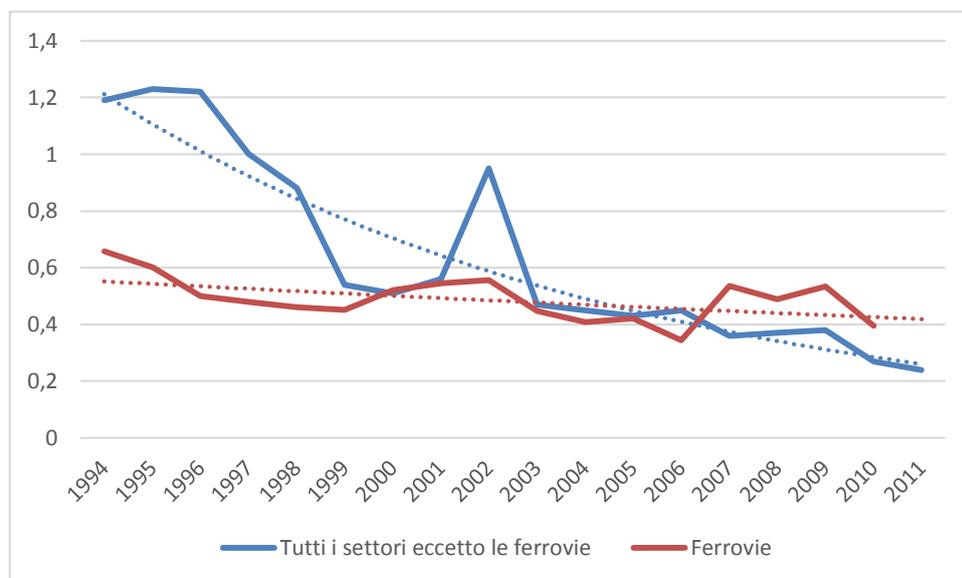
Questo virtuoso percorso di riduzione non si è tuttavia esteso agli aiuti di Stato alle ferrovie italiane. Come si può verificare dal Graf. 4, una diminuzione degli aiuti come quota del Pil è avvenuta nella seconda metà degli anni ’90 ma essa è stata recuperata nei primi anni 2000. Dal 2007 in avanti, inoltre, gli aiuti alle ferrovie risultano stabilmente più consistenti rispetto agli aiuti aggregati a tutti gli altri settori economici. Questa peculiarità del caso italiano è illustrata dal Graf. 5 il quale evidenzia come quasi il 60% degli aiuti di Stato totali erogati nel nostro paese nell’anno 2010, pari a poco meno di 10,5 miliardi di euro, sia stato destinato al settore ferroviario. Appare pertanto necessario cercare di individuare quali fattori dimensionali del trasporto ferroviario od obiettivi specifici di politica dei trasporti

¹⁵ I rapporti periodici della Commissione U.E. degli anni ’90 non riportano mai il valore assoluto a prezzi correnti per singolo paese degli aiuti di Stato alle ferrovie ma solo dati elaborati (medie triennali a prezzi costanti, spesso riferite all’intero settore dei trasporti senza distinzione per il segmento ferroviario, oppure quote del valore aggiunto settoriale).

giustificano un così consistente e stabile nel tempo impegno finanziario per le casse pubbliche¹⁶.

Graf. 4 – Aiuti di Stato in Italia (1994-2011)

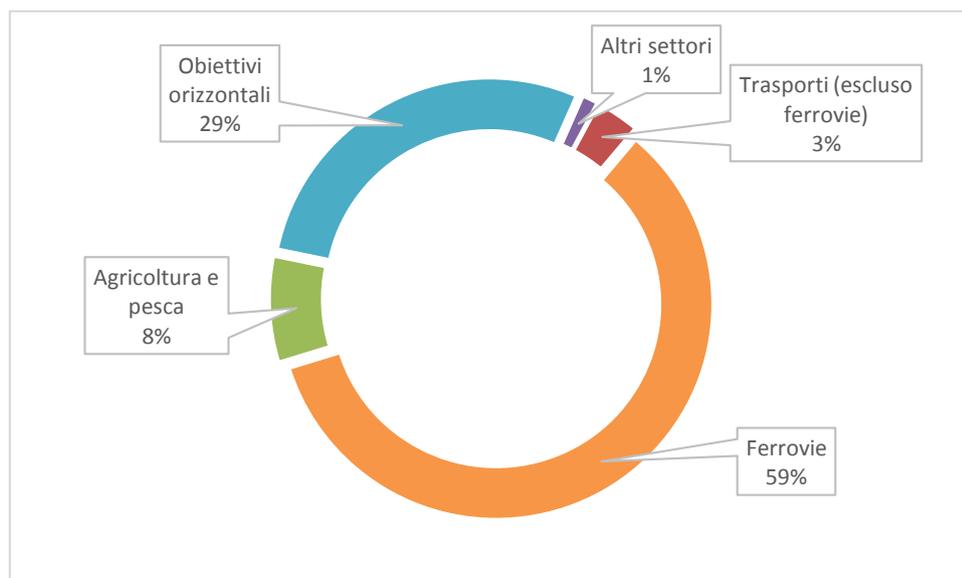
(Dati in % del Pil)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione U.E.

Graf. 5 – Aiuti di Stato in Italia per settore beneficiario (2010)

(Dati in % del totale con esclusione dei 'crisis-aid')



Fonte: elaborazioni su dati Commissione U.E.

¹⁶ Non appare invece ragionevole un confronto tra gli aiuti di Stato alle ferrovie in rapporto al Pil in uno specifico paese e la corrispondente media comunitaria in quanto le dimensioni del settore ferroviario risultano molto differenziate da un paese all'altro. E' dunque necessario rapportare gli aiuti ad aspetti dimensionali specifici delle reti e del trasporto ferroviario nazionale anziché al Pil del paese.

4. Gli aiuti di Stato al settore ferroviario nei singoli paesi dell'U.E.

Dopo aver ricostruito il quadro istituzionale della regolazione degli aiuti di Stato al settore ferroviario nell'Unione Europea e le dimensioni complessive del fenomeno, si approfondiscono ora i singoli paesi con la finalità di individuare dei benchmark con i quali confrontare il caso italiano. La Commissione U.E. aggiorna annualmente una tabella riepilogativa, la cui ultima versione è integralmente riportata nella Tab. 1, indicante per ogni paese gli aiuti complessivi, comunicati dagli Stati, che sono conferiti all'insieme degli attori del trasporto ferroviario: gestori di rete e operatori del trasporto.

Tab. 1 – Aiuti di Stato al settore ferroviario nell'EU-27, 2000-2011, in milioni di €.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU-27	-	-	-	-	-	-	42807	46345	43866	46216	38320	30674
Austria	649	649	664	647	632	533	637	636	1900	1593	1537	0
Bulgaria	-	-	-	-	-	-	61	102	121	155	168	173
Belgium	2.164	2.205	2.278	2.412	2.057	3.129	3.226	2.588	2.666	2.462	2.929	3.239
Czech Rep.	-	-	-	239	239	264	270	317	407	499	0	0
Denmark	672	731	714	813	813	916	891	9.45	1.125	1.140	1.195	1.281
Germany	9.308	9.385	9.515	9.144	8.239	8.114	8.001	8.435	13.234	13.485	9.390	9.496
Estonia	-	-	-	12	12	12	12	14	16	17	421	18
Greece	446	625	552	636	329	257	275	397	397	549	536	436
Spain	1.350	1.349	1.346	1.338	1.370	455	563	1.009	1.019	970	800	0
Finland	403	359	412	489	562	516	467	461	521	500	99	103
France	6.482	8.770	9.132	7.921	9.120	9.912	10.100	9.695	10.326	10.895	10.769	12.043
Ireland	373	440	491	544	416	576	603	797	728	613	587	400
Italy	6.246	6.839	7.236	6.006	5.699	6.040	5.126	8.320		8.104	6.125	0
Latvia	-	-	-	3	15	23	31	37	50	41	37	31
Lithuania	-	-	-	0	5	6	3	6	9	2	3	3
Luxemburg	208	255	264	293	310	315	394	418	411	281	290	0
Hungary	-	-	-	451	411	439	530	810	815	708	728	745
Netherlands	2.051	2.686	2.946	3.322	2.936	2.686	2.719	2.210	1.943	1.883	0	0
Poland	-	-	-	104	172	184	310	341	277	340	417	438
Portugal	16	22	25	58	56	64	74	80	84	91	93	0
Romania	-	-	-	-	-	-	3	11	553	445	543	525
Slovenia	-	-	-	125	331	176	186	148	153	42	49	48
Slovakia	-	-	-	0	165	218	223	266	286		0	0
Sweden	851	852	892	1.003	1.167	1.271	1.415	1.653	1.113	1.401	1.604	1.695
UK	2.061	6.817	4.261	4.002	5371	6.592	6.689	6.650	5.712		0	0

Fonte: DG MOVE. Data for EU-10 Member States are included from 2003 onwards, for Bulgaria and Romania from 2006. Includes all public subsidies communicated to the Commission as well as subsidies that have been notified and authorised by the Commission under relevant State aid rules. The figures exclude compensation for services of general economic interest. EU- 27: Represents all Member States which the calculation includes as of the year when data were available. SK: DG TREN estimates for 2008; UK: DG TREN estimates for 2006, 2007 and 2008.

Nella tabella precedente la Commissione U.E. include gli aiuti comunicati dagli Stati che sono obbligati in tal senso in base ai trattati europei in quanto aderenti all'Unione (e dunque ove indicato in tabella il valore zero si intende che non vi

sono stati aiuti notificati e non che essi sono nulli). I paesi di più recente adesione sono dunque compresi solo a seguito alla loro ammissione all'Unione e i dati relativi agli anni precedenti non sono riportati in quanto non sussistevano obblighi di notifica. Per questa ragione i dati relativi al totale UE-27 sono indicati solo a partire dal 2006, anno in cui sono stati erogati nei 25 paesi (Cipro e Malta non hanno reti ferroviarie) aiuti complessivi per un ammontare di 42,8 miliardi di euro mentre nell'anno successivo, il 2007, essi crescono a 46,3 miliardi. Nel 2008 essi si riducono apparentemente a 43,9 miliardi ma la tabella evidenzia tuttavia l'assenza di notifica degli aiuti di Stato da parte italiana. Considerando che il loro ordine di grandezza tanto nell'anno precedente quanto nel seguente è di 8 miliardi di euro, possiamo stimare che l'esborso totale nei 25 paesi sia stato in realtà pari nell'anno a circa 52 miliardi.

Nell'anno successivo, il 2009, il totale degli aiuti di stato risultante dalla tabella è di 46,2 miliardi, mancando tuttavia le notifiche di Gran Bretagna e Slovacchia. Considerando il loro ordine di grandezza, pari a 6 miliardi per l'insieme dei due paesi, possiamo stimare che anche in questo anno l'esborso totale abbia superato i 52 miliardi. Nel 2010 il totale ufficiale è di 38,3 miliardi ma tuttavia si accresce il numero di stati che non presentano notifiche, oltre a UK e Slovacchia anche Olanda e Rep. Ceca. Il totale stimato per questi quattro paesi è di 8,5 miliardi, dato che porterebbe il totale a poco meno di 47 miliardi, dunque in netta riduzione rispetto all'anno precedente. Infine nel 2011, ultimo anno disponibile, il totale ufficiale è di 30,7 miliardi, risultando tuttavia poco attendibile per effetto della crescita a nove del numero di stati che non presentano notifiche. Nel loro insieme è stimabile che il dato mancante si avvicini ai 17 miliardi, portando il totale dell'Unione ancora a 47-48 miliardi, probabilmente in crescita rispetto all'anno precedente. Nei sei anni considerati, 2006-11, il totale degli aiuti di stato nell'Unione è in conseguenza stimabile in poco meno di 290 miliardi, corrispondenti a una media annua di 48 miliardi.

Gli aiuti al settore ferroviario negli Stati dell'U.E. pre allargamento

I dati precedenti, pur incompleti, sono di elevato interesse e si prestano ad essere valutati per singoli paesi in raffronto alle dimensioni delle reti ferroviarie nazionali, al numero dei treni che vi circolano e alla quantità dei passeggeri e delle merci che su di esse trasportano. Prima di procedere con tale analisi è tuttavia opportuno escludere dalla valutazione i 10 paesi di più recente adesione all'U.E., sia per l'incompletezza temporale dei loro dati sia soprattutto in quanto caratterizzati da una storia del settore ferroviario differente da quella dei paesi dell'Europa occidentale. E' inoltre opportuno escludere anche tre paesi caratterizzati da limitate dimensioni geografiche e reti ferroviaria contenuta quali Lussemburgo, Irlanda e Grecia.

Per i restanti 12 paesi per quali si desidera proseguire l'analisi occorre inoltre constatare che nell'anno 2011 la metà di essi non risulta aver presentato notifiche per aiuti di Stato. In conseguenza, non essendo possibile ricostruire con precisione i

valori mancanti, si è dovuto, nell'attesa di ulteriori aggiornamenti da parte della Commissione U.E., limitare l'analisi all'anno 2010.

Tab. 2 – Aiuti di Stato al settore ferroviario EU-12, 2000-2010, in milioni di €.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTALE
EU-12	32.254	40.664	39.421	37.155	38.021	40.228	39.906	42.681	47.340	47.731	40.975	446.377
Austria	649	649	664	647	632	533	637	636	1900	1593	1537	10.076
Belgium	2.164	2.205	2.278	2.412	2.057	3.129	3.226	2.588	2.666	2.462	2.929	28.115
Denmark	672	731	714	813	813	916	891	945	1.125	1.140	1.195	9956
Germany	9.308	9.385	9.515	9.144	8.239	8.114	8.001	8.435	13.234	13.485	9.390	106.250
Spain	1.350	1.349	1.346	1.338	1.370	455	563	1.009	1.019	970	800	11.568
Finland	403	359	412	489	562	516	467	461	521	500	99	4.789
France	6.482	8.770	9.132	7.921	9.120	9.912	10.100	9.695	10.326	10.895	10.769	103.121
Italy	6.246	6.839	7.236	6.006	5.699	6.040	5.126	8.320	7.697	8.104	6.125	73.438
Netherlands	2.051	2.686	2.946	3.322	2.936	2.686	2719	2.210	1.943	1.883	1.794	27.176
Portugal	16	22	25	58	56	64	74	80	84	91	93	664
Sweden	851	852	892	1.003	1.167	1.271	1.415	1.653	1.113	1.401	1.604	13.222
UK	2.061	6.817	4.261	4.002	5.371	6.592	6.689	6.650	5.712	5.207	4.640	58.003

Fonte: DG MOVE. I dati su sfondo grigio sono stati stimati in base a dati dei regolatori o delle imprese nazionali beneficiarie.

I dati utilizzati sono riportati nella Tab. 2. In essa quattro valori non comunicati dagli Stati sono stati stimati sulla base delle informazioni disponibili dai regolatori nazionali o dai bilanci degli enti interessati. Nel caso dell'Italia il dato del 2008 comprende solo le erogazioni alle imprese del gruppo FS di competenza dell'esercizio, desunte dai bilanci aziendali. Si tratta in conseguenza di un dato sottostimato in quanto non include gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie minori ed eventuali trasferimenti al gruppo FS effettuati nel 2008 ma di competenza di esercizi diversi e in conseguenza non riportati nel bilancio.

Come riportato nella Tab. 2 negli 11 anni considerati i 12 paesi dell'Unione hanno assorbito complessivamente 446 miliardi di aiuti di Stato, corrispondenti a 40,6 miliardi medi annui. Il paese con le sovvenzioni maggiori risulta la Germania, con 106 miliardi totali nel periodo, seguito dalla Francia con 103 miliardi e dall'Italia con 73 miliardi. Nel caso dell'Italia non risultano tuttavia notificati nell'anno 2006 i 13,1 miliardi di accollo in capo al Tesoro del debito sino ad allora contratto per la costruzione delle linee ad alta velocità. Considerando anche questa consistente cifra il totale dell'Italia sale a quasi 87 miliardi nel periodo. Risultano invece molto distanziati nella classifica totale degli aiuti di Stato i paesi con reti rilevanti che hanno realizzato importanti processi di liberalizzazione del mercato: la Gran Bretagna con 58 miliardi di euro e la Svezia con soli 13 miliardi di euro.

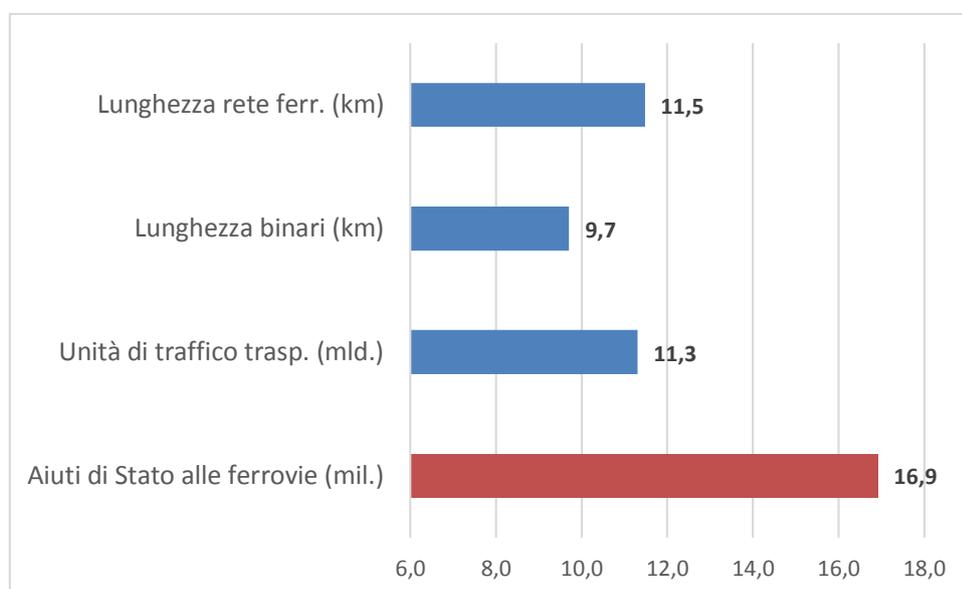
E' evidente che al fine di valutare la consistenza degli aiuti al settore ferroviario nei diversi paesi il loro ammontare annuo va rapportato alle dimensioni delle reti nazionali e del relativo traffico. Italia e Gran Bretagna, ad esempio, hanno reti di lunghezza molto simile (tra i 16 e i 17 mila km) e sussidi molto diversi; a loro volta Germania e Francia hanno registrato aiuti molti più consistenti in valore assoluto

sia dell'Italia che del Regno Unito ma dispongono di reti all'incirca doppie: 34 mila km la Germania e 30 mila la Francia. Spagna e Svezia, infine, hanno beneficiato di aiuti ridotti in valore assoluto pur essendo dotate di reti relativamente estese: 14 mila km la Spagna e 11 mila la Svezia. Questo semplice esercizio non sembra tuttavia essere stato sinora sistematicamente svolto probabilmente anche per una certa difficoltà a livello comunitario a disporre di dati completi ed omogenei sull'estensione e caratteristiche delle reti ferroviarie nazionali e del relativo traffico.

Il Graf. 6 sintetizza il peso dell'Italia all'interno del settore ferroviario complessivo dei 12 paesi dell'U.E. occidentale, oggetto dello studio, in relazione ad alcuni aspetti dimensionali del settore e agli aiuti di Stato complessivi erogati. Come si può osservare, la rete ferroviaria italiana è solo l'11,5% di quella totale dei 12 paesi, la lunghezza dei binari il 9,7% e le unità di traffico annue trasportate (passeggeri km più tonnellate km di merci) l'11,3%. Invece gli aiuti di Stato sono stati nel 2010 quasi il 17% di quelli totali.

Graf. 6 – Peso del settore ferroviario italiano sul totale EU-12 (2010)

(Valori %)



Fonte: elaborazioni su dati DG MOVE, EUROSTAT e UIC.

Gli aiuti di Stato in relazione alle dimensioni del settore ferroviario

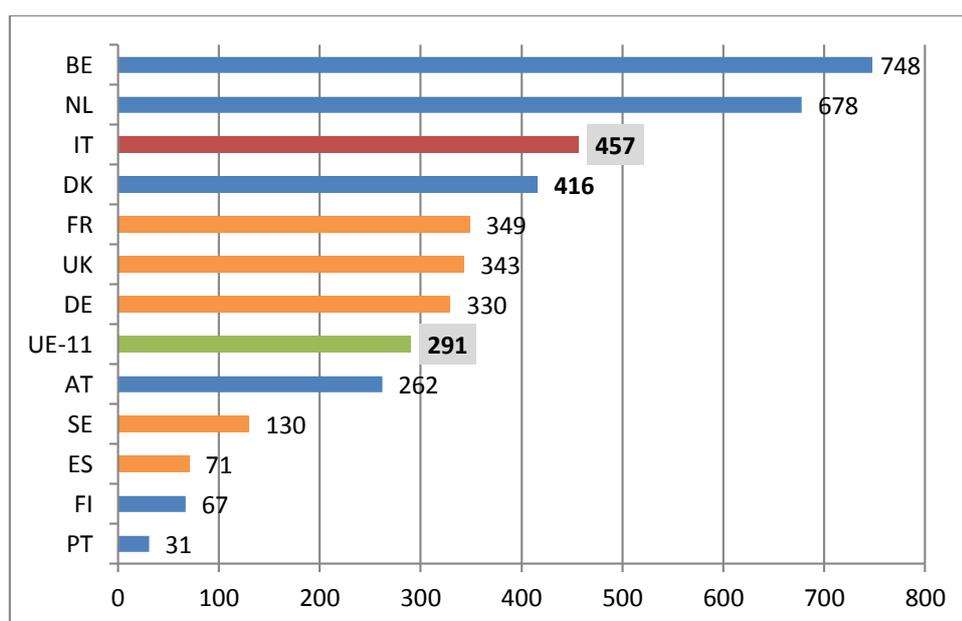
Per i diversi paesi oggetto dello studio è necessaria un'analisi che consideri gli aiuti di Stato al settore in rapporto a diversi aspetti dimensionali del medesimo: (i) lunghezza totale della rete; (ii) lunghezza totale dei binari, queste due grandezze giustificate dall'essere i sussidi prevalentemente destinati alle reti; (iii) treni km circolanti sulle reti (variabile per la quale mancano tuttavia i dati per un numero elevato di paesi); (iv) traffico complessivo (rappresentato dalle unità di traffico che sono date convenzionalmente dai passeggeri km più le tonnellate km di merci). Al fine di effettuare questa analisi si è preventivamente verificata la lunghezza della rete e dei binari nei 12 paesi incrociando i dati disponibili di fonte Eurostat,

Commissione U.E. ed UIC e verificando i dati con quelli dei singoli gestori nazionali di rete ove presenti discrepanze o incertezze.

I grafici seguenti riportano tali rapporti per ognuno dei 12 paesi considerati e per l'insieme degli 11 con esclusione dell'Italia. In relazione all'estensione della rete gli aiuti di Stato medi annui per il quadriennio più recente (2007-10) sono stati pari in Italia a **457 mila** euro per km di linea rispetto a un valore medio per l'insieme degli altri 11 paesi di **291 mila euro** (Graf. 7). Il maggior valore per l'Italia rispetto a tale dato è del **57%**. I tre maggiori paesi diversi dall'Italia (UK, FR, DE) hanno registrato valori sensibilmente inferiori al nostro in quanto compresi tra 330 e 350 mila euro annui per km di linea; molto ridotti, infine i valori di Svezia, 130 mila euro, e Spagna, 71 mila.

Graf. 7 – Aiuti di Stato annui per km di rete

(Valore medio per il periodo 2007-2010 in migliaia di euro)



Fonte: elaborazioni su dati DG MOVE, EUROSTAT e UIC.

Poiché questi dati potrebbero risultare influenzati in maniera anomala per l'Italia dai costi del completamento delle linee ad alta velocità (pur non avendovi incluso l'accollo dei 13 miliardi di debito acceso sino al 2006 per l'AV) abbiamo rifatto l'esercizio per l'intero periodo 2001-2010 da cui emerge che l'aiuto medio annuo per km di rete negli 11 anni è stato in Italia di **411 mila** euro rispetto a un valore medio per gli altri 11 paesi di **265 mila euro** (Tab.3). Il maggior valore per l'Italia è del **55%**, dunque quasi identico a quello riscontrato nel quadriennio più recente. Tutti gli altri principali paesi registrano valori sensibilmente inferiori al nostro: Francia e Regno Unito circa 320, Germania 280, Svezia 110, Finlandia e Spagna 70-80 mila.

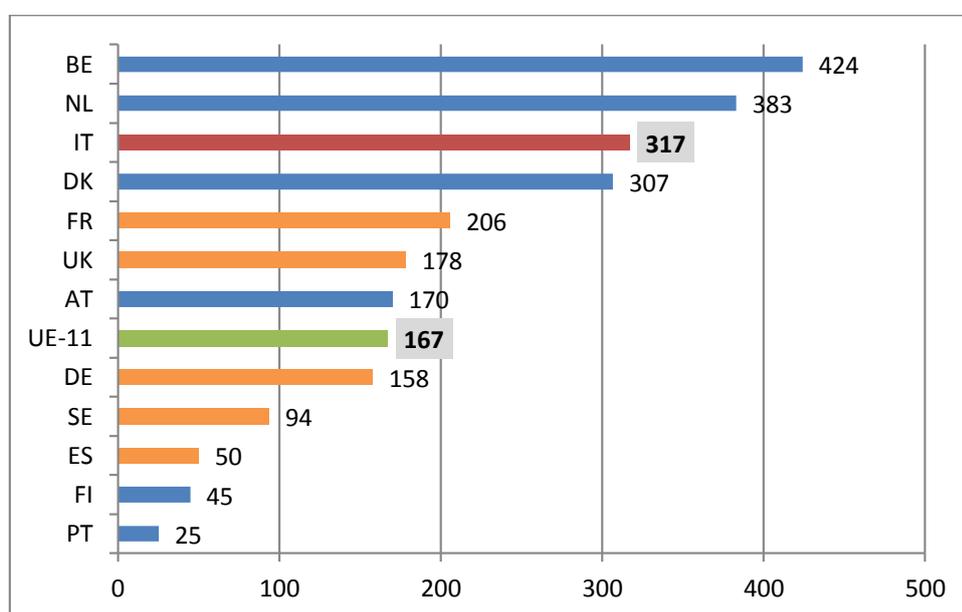
Tab. 3 – Aiuti di Stato al settore ferroviario per km di linea, 2000-2010, in €/1000.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	MEDIA
EU-11	201	262	249	240	253	270	273	268	310	311	273	265
Belgium	624	638	647	685	582	883	906	725	759	688	818	723
Denmark	241	262	256	292	307	346	337	357	425	431	452	337
Germany	254	261	266	254	237	237	234	249	391	400	279	278
Spain	110	110	109	106	107	35	43	75	76	73	58	82
France	221	298	311	271	312	338	343	324	345	364	361	317
Italy	391	426	453	376	358	372	315	509	466	486	367	411
Netherlands	732	956	1.050	1.182	1.045	960	971	765	671	652	622	873
Austria	114	114	115	112	111	94	109	109	335	297	305	165
Portugal	6	8	9	21	20	23	26	28	30	32	33	21
Finland	69	61	70	84	98	90	79	78	88	84	17	74
Sweden	77	77	80	91	106	115	128	151	101	126	144	109
UK	121	400	250	235	325	407	413	410	352	322	287	320

Fonte: nostre elaborazioni su dati DG MOVE (per gli aiuti), EUROSTAT e UIC (per la lunghezza delle linee). I dati EU-11 escludono l'Italia.

Graf. 8 – Aiuti di Stato annui per km di binario

(Valore medio per il periodo 2007-2010 in migliaia di euro)



Fonte: elaborazioni su dati DG MOVE, EUROSTAT e UIC.

Un affinamento dell'esercizio precedente consiste nel rapportare i sussidi annui al settore ferroviario non ai km di linea ma ai km di binario, rapporto che può essere considerato più preciso del precedente (data l'evidente correlazione tra costi di costruzione e gestione e lunghezza dei binari) e in grado di evitare distorsioni in favore dei paesi che hanno una quota di linee ad un solo binario inferiore alla media (es. Svezia e Finlandia) e a danno dei paesi che hanno invece una quota superiore alla media (es. Belgio e Olanda).

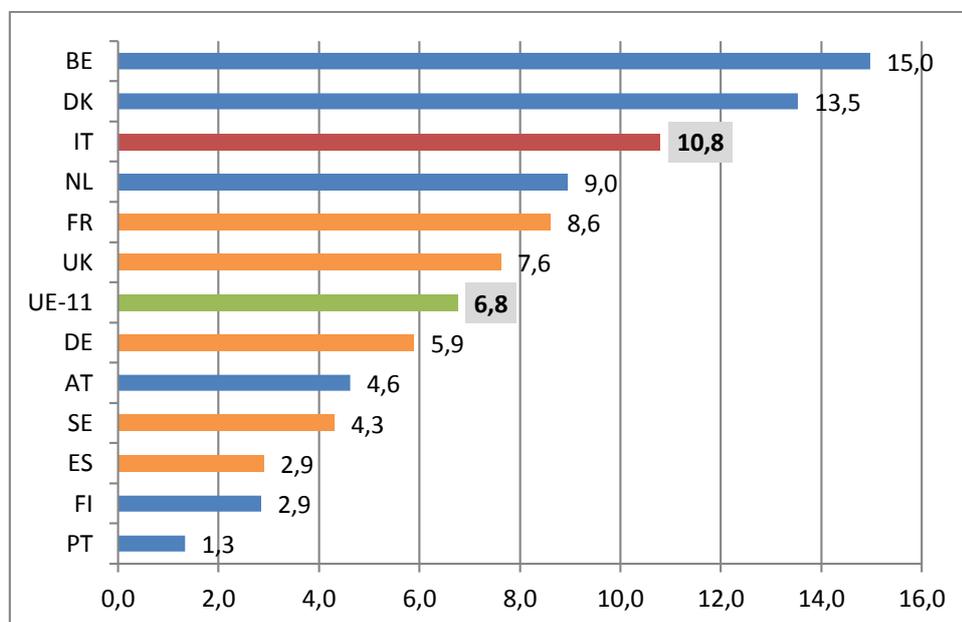
In rapporto ai km di binario il sussidio medio annuo nell'ultimo quadriennio è stato in Italia di **317 mila** euro rispetto a un valore medio per gli altri 11 paesi di **167**

mila euro (Graf. 8). Il dato italiano risulta in conseguenza più elevato del **90%**. Anche in questo caso tutti gli altri maggiori paesi registrano valori sensibilmente inferiori a quello italiano: Francia circa 210, Regno Unito 180, Germania 160, Svezia 90.

Come ultima analisi, non disponendo di un quadro statistico sufficientemente esteso in relazione ai treni km annui circolanti sulle reti, consideriamo i sussidi in rapporto al traffico complessivo di passeggeri e merci misurato dalle unità di traffico (convenzionalmente date dai passeggeri km più le tonnellate di merce km trasportate). Nel quadriennio considerato il sussidio medio annuo per unità di traffico è stato in Italia di **10,8 centesimi** di euro rispetto a un valore medio per gli altri 11 paesi di **6,8 centesimi** (Graf. 9). Il dato italiano è risultato in questo caso maggiore del **59%** rispetto a quello medio europeo. Gli altri tre principali paesi (UK, FR, DE) hanno registrato valori compresi tra 5,9 e 8,6 centesimi per km, la Svezia solo 4,3 centesimi.

Graf. 9 – Aiuti di Stato annui per unità di traffico (passeggeri km + tonnellate km merci)

(Valore medio per il periodo 2007-2010 in centesimi di euro)



Fonte: elaborazioni su dati DG MOVE, EUROSTAT e UIC.

Riepilogando i risultati delle analisi precedenti ricordiamo che i sussidi erogati al settore ferroviario in Italia sono risultati nella media del quadriennio più recente per il quale si dispone dei dati sugli aiuti di Stato trasmessi dai paesi all'Unione Europea (2007-2010):

- Più elevati del 55% rispetto alle media di 11 altri paesi dell'U.E. occidentale in rapporto alla lunghezza delle reti ferroviaria nazionale (km di linea);
- Più elevati del 90% in rapporto alla lunghezza dei binari della rete nazionale;
- Più elevati del 59% in rapporto alle unità di traffico, passeggeri e merci, trasportate sulla rete.

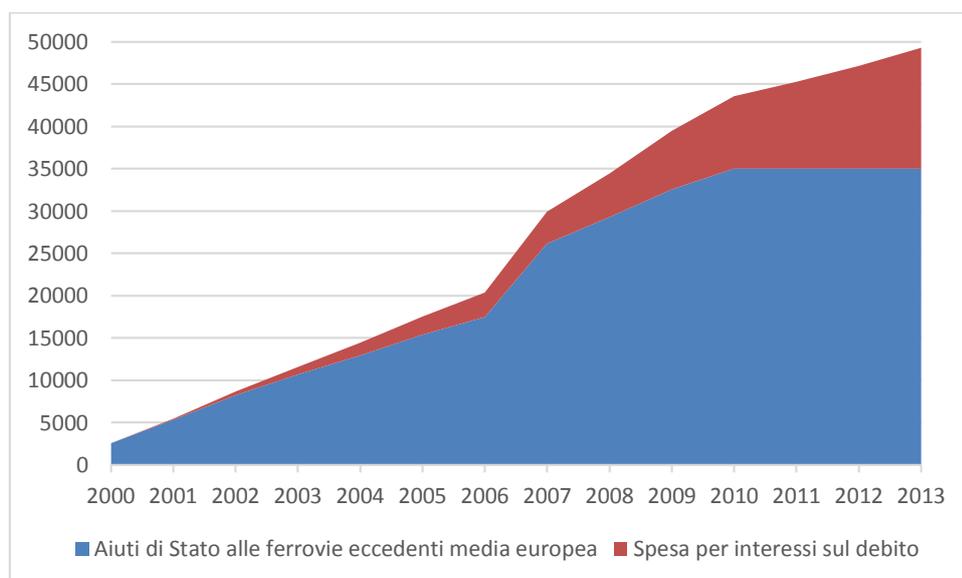
La media dei tre valori, pari al 68%, può essere adottata come misura di sintesi dell'eccesso di sussidi pubblici erogati al sistema ferroviario italiano rispetto alla media comunitaria. In sostanza, seguendo i comportamenti medi degli altri Stati considerati, circa tre quinti dei sussidi che sono stati erogati in Italia sarebbero stati egualmente erogati mentre i residui due quinti sarebbero rimasti nella casse pubbliche. Questa proporzione, desunta dall'esperienza del quadriennio più recente, può essere ragionevolmente estesa all'intero periodo preso in considerazione.

5. Gli effetti sulla finanza pubblica dell'eccesso di sussidi

Poiché tra il 2001 e il 2010 le finanze pubbliche italiane hanno complessivamente assegnato al sistema ferroviario, secondo le risultanze della Commissione U.E., 73,4 miliardi che aumentano a 86,5 miliardi di euro includendovi il debito contratto per la costruzione delle linee ad alta velocità, trasferito dal 2007 al Tesoro, di essi circa **35 miliardi** non sarebbero stati attribuiti nell'ipotesi di scelte in linea con quelle medie europee. Il settore pubblico avrebbe risparmiato non solo questi 35 miliardi come minori aiuti di Stato ma avrebbe anche sostenuto una minor spesa per interessi sul debito pubblico derivante dal minor ricorso al debito per finanziare la spesa ferroviaria.

I costi cumulati per la finanza pubblica italiana derivanti dagli eccessivi aiuti di Stato, rispetto alla media europea, concessi al settore ferroviario italiano dal 2000 al 2010 sono rappresentati nel Graf. 10.

Graf. 10 – Oneri cumulati di finanza pubblica in Italia per effetto dell'eccesso di aiuti di Stato
(Milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati DG MOVE (aiuti di Stato) e Banca d'Italia (costo medio del debito pubblico).

Come si può osservare, ai 35 miliardi di trasferimenti in eccesso dal 2000 al 2010, emergenti dal presente studio, si aggiungono ulteriori 15 miliardi circa di oneri finanziari cumulati per interessi sul debito pubblico, stimabili ipotizzando che i

trasferimenti in eccesso al settore ferroviario siano stati finanziati dal Tesoro anno dopo anno con ricorso al debito e che su di esso siano stati pagati interessi annui pari al costo medio del debito pubblico, calcolato come rapporto tra la spesa annuale per interessi e la media su dodici mesi dello stock del debito.

Si perviene in questo modo a stimare un onere complessivo per la finanza pubblica italiana di poco inferiore a 50 miliardi. Esso è tuttavia da considerarsi un dato sottostimato poiché non comprende i trasferimenti al settore ferroviario del triennio 2011-2013 in quanto non ancora notificati in base alle statistiche periodiche sugli aiuti di Stato pubblicate dalla Commissione U.E. Considerando una stima approssimativa di questi ultimi l'ordine di grandezza dell'eccesso di spesa ferroviaria in Italia aumenta a circa 60 miliardi totali per il periodo 2000-2013.

6. Osservazioni conclusive

Il presente lavoro rappresenta un primo tentativo di analisi degli aiuti di Stato al settore ferroviario nei paesi occidentali dell'Unione Europea, svolto con l'obiettivo di valutare le dimensioni degli aiuti in rapporto alle principali variabili dimensionali del settore, quali lunghezza delle reti e dei binari, traffico complessivo passeggeri e merci trasportato sulle reti. Pur trattandosi di un esercizio molto semplice e preliminare rispetto ad analisi più complesse, ad esempio di tipo econometrico, sembrerebbe che esso non sia mai stato svolto in precedenza, probabilmente per l'assenza a livello comunitario di dati completi ed affidabili sulla lunghezza e sulle altre caratteristiche delle reti ferroviarie nazionali (i dati al riguardo sul database Eurostat risultano incompleti e di qualità non uniforme).

Dall'analisi emerge una realtà europea molto differenziata: (i) un gruppo di paesi con sussidi stabilmente ridotti (gli iberici, gli scandinavi e l'Austria); (ii) un gruppo di paesi con livello di sussidi medio (tutti i maggiori: Germania, Francia e UK); (iii) un gruppo di paesi con sussidi stabilmente elevati (Italia, Danimarca, Belgio e Olanda). Queste differenze non appaiono inoltre spiegabili attraverso rilevanti differenze nelle caratteristiche delle reti o nei livelli di trasporto e richiedono pertanto importanti approfondimenti causali per il futuro.

La Commissione U.E. ha dedicato nell'ultimo ventennio molta attenzione al monitoraggio e al contrasto degli aiuti di Stato in numerosi settori dell'economia, tuttavia il trasporto ferroviario sembra rappresentare un'eccezione rilevante nonostante sia stato negli ultimi anni il beneficiario maggiore degli aiuti, con una quota superiore al 40% del loro valore totale nell'Unione al netto di quelli correlati alla crisi economica (e pari a quasi il 60% in Italia). Conseguenza della limitata attenzione agli aiuti di Stato al settore ferroviario è la loro stazionarietà nel tempo in rapporto al Pil comunitario che contrasta con la tendenza alla decrescita che è invece avvenuta nell'insieme dei restanti settori ed ha portato ad un loro dimezzamento (e alla riduzione ad un quarto in Italia) in rapporto al Pil da quando la Commissione ne ha iniziato il monitoraggio sistematico all'inizio degli anni '90.

L'impressione che emerge dalla lettura delle regole specifiche e delle linee guida per la valutazione degli aiuti di Stato al settore ferroviario, anche in parallelo con la

severità dimostrata per altri settori e per differenti tipologie di trasporto, quale quella aerea, è che il trasporto ferroviario abbia sinora goduto di forme di applicazione molto attenuate che appaiono motivate: (i) in parte da esigenze di riequilibrio modale riconosciute alle politiche nazionali dei trasporti; (ii) in parte dal carattere di monopolio naturale delle reti che non rende economicamente fattibile la duplicazione delle medesime e dunque non lesivo della concorrenza, almeno inframodale, il sostegno finanziario pubblico alla costruzione, manutenzione ed esercizio delle medesime; (iii) infine dal tradizionale assetto non concorrenziale, da un punto di vista legale, anche dei servizi di trasporto.

Questo quadro è tuttavia destinato a mutare radicalmente con l'apertura alla concorrenza dei servizi, già completata nell'Unione per il segmento merci ma avanzata in diversi paesi, pur solo su basi volontarie, anche nel segmento passeggeri. Oggi gli aiuti rischiano in conseguenza di essere distorsivi proprio negli Stati che hanno scelto spontaneamente di anticipare la liberalizzazione anche nel trasporto nazionale dei passeggeri ma che, come l'Italia, non hanno provveduto a rimuovere gli elevati livelli dei sussidi o almeno a rendere non distorsive le modalità della loro assegnazione.

Si ha l'impressione che l'orientamento della Commissione non sia stato ancora in grado di tener conto di queste novità e che si stia correndo il rischio, non contrastando l'aiuto poiché in assenza di concorrenza esso non è distorsivo, che la concorrenza potenziale non sia posta in grado di manifestarsi proprio a causa degli aiuti di Stato non contrastati. Questa è, in sostanza, la domanda che dovrebbe essere posta alla Commissione: *“In passato la concorrenza nei trasporti ferroviari non c'era perché non poteva legalmente esserci e l'aiuto degli Stati al trasporto ferroviario non poteva in conseguenza risultare lesivo. Ora che almeno in alcuni Stati la possibilità della concorrenza è stata legalmente introdotta, gli aiuti continuano a non essere lesivi perché la concorrenza di fatto non c'è oppure la concorrenza di fatto non c'è perché gli aiuti esistenti sono di totale impedimento al suo manifestarsi e dunque totalmente lesivi?”*.

Questo può essere ad esempio il caso dell'Italia, paese in cui in secondo il presente studio gli aiuti al settore ferroviario sono risultati nella media del quadriennio più recente per il quale si dispone dei dati (2007-2010) più elevati del 55% rispetto alle media di 11 altri paesi dell'U.E. occidentale in rapporto alla lunghezza delle rete, del 90% in rapporto alla lunghezza dei binari e del 59% in rapporto alle unità di traffico, passeggeri e merci, trasportate. La media dei tre valori, pari al 68%, può essere utilizzata come misura di sintesi dell'eccesso di aiuti al trasporto ferroviario rispetto alla media europea. In termini monetari essa identifica un eccesso di trasferimenti pubblici al settore pari a 35 miliardi di euro nel periodo 2000-2010 i quali evidenziano un costo complessivo per le casse pubbliche di circa 50 miliardi se si includono anche gli oneri in termini di interessi generati attraverso il loro finanziamento con debito pubblico.

Gli elevati aiuti di Stato al settore ferroviario rappresentano in conseguenza sia un rilevante problema di finanza pubblica che un potenziale fattore di distorsione della concorrenza nei mercati come quello italiano che sono già stati legalmente aperti.

Bibliografia

Commissione europea (2012). Aggiornamento 2012 del quadro di valutazione degli aiuti di Stato. Relazione sugli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri dell'UE. COM(2012) 778 final.

Commissione Europea (2002-2011). State Aid Scoreboard [quadro di valutazione degli aiuti di Stato]. Report on State Aid Granted by the EU Member States.

Commissione Europea (2008). Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie (2008/C 184/07).

Comunità Europee (2003). Glossario dei termini utilizzati nell'ambito della politica di concorrenza dell'UE: antitrust e controllo delle concentrazioni.

Dehornoy, J. (2011). The evolution of public funding to the rail sector in 5 European countries – a comparison. In Fourth Annual Competition and Regulation in Network Industries (CRNI) conference.

EEA – European Environmental Agency (2007). Size, structure and distribution of transport subsidies in Europe. Technical report, n°3.

Eurostat (2012). State aid: Reference Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS). Compiling agency: Eurostat, the statistical office of the European Union.

Friederiszick, H. W., Röller, L. H., & Verouden, V. (2006). European state aid control: an economic framework. Advances in the Economics of Competition Law, MIT Press (forthcoming).

Mayhew, A. (1998). Recreating Europe. New York: Cambridge University Press.

Mause, K & Schreeb, K. (2011). On the Political Economy of Railway Subsidies: Evidence from Western Europe.

Unione Europea (1979). Relazione sulla politica di concorrenza. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Unione Europea, (2013). EU Competition Law Rules Applicable to State Aid. Situation as at 15 November 2013. Office for Official Publications of the European Union, Luxembourg.

Wellings, R. (2013). Removing rail subsidies could end up benefiting passengers. Articolo online, ultimo accesso dicembre 2013

<http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archives/29970#more-29970>

Zahariadis, N. (2013). Winners and losers in EU state aid policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 13(1), 143-158.

Appendice – Principali riferimenti U.E. in tema di aiuti al settore ferroviario

Comunicazione della Commissione. Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie (2008/C 184/07).

Commissione Europea (2012). Documento di orientamento concernente il finanziamento, la ristrutturazione e la privatizzazione di imprese pubbliche in conformità delle norme in materia di aiuti di Stato.

Direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991 relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.

Direttiva 95/18/CE del Consiglio del 19 giugno 1995 relativa alle licenze delle imprese ferroviarie.

Direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001 relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza.

Direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza.

Direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario.

European Commission (2012). State Aid Scoreboard. Report on state aid granted by the EU Member States. COM(2012) 778 final

European Commission (2003). State Aid Scoreboard. COM(2003) 636 final.

European Commission (2002). State Aid Scoreboard. COM(2002) 242 final.

European Commission (2001). Ninth Survey on State Aid in the European Union. COM (2001) 403 final.

European Commission (2001). State Aid Scoreboard. COM (2001) 412 final.

European Commission (2000). Eight Survey on State Aid in the European Union. COM (2000) 205 final.

Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (versione consolidata 2012).