

La spesa pubblica per il settore ferroviario nei maggiori paesi UE: una ricostruzione 1992-2013

Ugo Arrigo e Giacomo Di Foggia

Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia

Abstract

Il presente lavoro ricostruisce la spesa pubblica complessiva sostenuta per le ferrovie nazionali in Italia a partire dal 1992, anno in cui l'Ente Ferrovie dello Stato fu trasformato in S.p.A. L'area di analisi comprende le voci di spesa relative a trasferimenti pubblici al gruppo FS, a qualunque titolo erogati, nonché le voci di spesa sostenute direttamente dallo Stato, senza generare trasferimenti al gruppo FS, la cui causale è tuttavia riconducibile al settore ferroviario in base alle norme comunitarie che regolano il settore. La ricerca intende sopperire ad una rilevante mancanza d'informazione di pubblico interesse dato che la spesa pubblica complessiva per le ferrovie è stata annualmente calcolata e pubblicata nel Conto Nazionale dei Trasporti a partire dal 1966 e sino al 2001 ma non tredici anni ormai trascorsi da allora, periodo nel quale essa è risultata completamente sconosciuta nel suo ammontare complessivo. Questa condizione si è verificata nel solo caso italiano, dato che negli altri maggiori paesi europei la spesa pubblica totale per le ferrovie è regolarmente calcolata, certificata e ufficialmente pubblicata da organismi pubblici, come illustrato nella prima parte del presente studio. In relazione al caso italiano il presente lavoro integra inoltre, aggiorna e corregge i risultati di una precedente analisi, svolta nei primi mesi del 2014, quale contributo dell'Università di Milano Bicocca alla spending review, in quel periodo in corso di svolgimento nel nostro paese.

Sommario

I	Oggetto, obiettivi e metodo dello studio	Errore. Il segnalibro non è definito.
I.1	Oggetto dello studio	3
I.2	Obiettivi dello studio	4
I.3	Tipologie di spesa pubblica per le ferrovie autorizzate dalla normativa comunitaria.	5
I.4	Visibilità dei contributi pubblici nei bilanci delle imprese ferroviarie.....	7
I.5	Tipologie di spesa pubblica per le ferrovie presenti nel caso italiano.....	8
I.6	Fonti per la ricostruzione della spesa ferroviaria in Italia.....	10
II	La rilevazione della spesa per le ferrovie nei maggiori paesi U.E.....	12
II.1	Premessa.....	12
II.2	La rilevazione della spesa pubblica per le ferrovie in Gran Bretagna	12
II.3	La rilevazione della spesa pubblica per le ferrovie in Francia	16
II.4	La rilevazione della spesa pubblica per le ferrovie in Germania	21
II.5	La rilevazione della spesa pubblica per le ferrovie in Italia	23
III	La spesa pubblica per le ferrovie in Italia: i trasferimenti al gruppo FS.	30
III.1	Premessa	30
III.2	I corrispettivi per obblighi di servizio pubblico e di esercizio della rete.....	30
III.3	Il sostegno pubblico agli investimenti delle FS.....	37
III.4	I trasferimenti pubblici totali alle FS	41
IV	La spesa pubblica diretta dello Stato per il debito storico FS e il fondo pensioni degli ex dipendenti.....	44
IV.1	Premessa.....	44
IV.2	Il debito di FS SpA ereditato dall'Ente pubblico economico	44
IV.3	Il debito FS rimborsato dal Tesoro nel quinquennio 1992-96	47
IV.4	Il debito FS accollato allo Stato nel 1997	48
IV.5	Gli oneri prodotti dal debito FS accollato allo Stato nel 1997.....	53
IV.6	L'accollo allo Stato nel 2006 del debito ISPA contratto per finanziare TAV.....	55
IV.7	L'onere complessivo generato dal debito ferroviario tra il 1992 e il 2013	58
IV.8	La spesa per interessi sul debito pubblico che ha sostituito il debito ferroviario	61
IV.9	La spesa per interessi sul debito pubblico contratto per finanziare gli investimenti ferroviari.....	62
IV.10	Il contributo statale al fondo pensioni dei dipendenti FS	66
	Bibliografia.....	69

I Oggetto, obiettivi e metodo dello studio

I.1 Oggetto dello studio

Il presente studio ricostruisce la spesa pubblica complessiva sostenuta per le ferrovie nazionali in Italia a partire dal 1992, anno in cui l'Ente Ferrovie dello Stato fu trasformato in società per azioni. L'area di analisi comprende le voci di spesa pubblica che rappresentano trasferimenti al gruppo FS (ora FSI), a qualunque titolo e con qualunque finalità erogati, nonché le voci relative alle spese sostenute direttamente dallo Stato, che non hanno quindi generato trasferimenti al gruppo FS, la cui causale risulta riconducibile alle ferrovie nazionali in base alle norme comunitarie che regolano il settore. È invece esclusa in questa fase dall'analisi la spesa pubblica sostenuta per le ferrovie regionali, date le difficoltà incontrate nella sua ricostruzione, e il relativo esame è rinviato ad una successiva estensione del lavoro¹.

La spesa pubblica per le ferrovie è definibile in maniera certa da un punto di vista concettuale e ricostruibile in maniera altrettanto certa da un punto di vista contabile. Infatti:

- i. La spesa pubblica è l' "Erogazione di risorse effettuata dallo Stato e da altri enti pubblici per produrre beni e servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni pubblici e al raggiungimento delle altre finalità perseguite dagli enti stessi"².
- ii. Le voci di spesa pubblica riconducibili al settore ferroviario sono: (i) storicamente definite in maniera inequivocabile nel caso italiano dai documenti di finanza pubblica, in primo luogo dal Conto Consuntivo del MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze, in precedenza Ministero del Tesoro); (ii) riportate annualmente, a partire dall'anno 1966, dal Conto Nazionale dei Trasporti (CNT), elaborato dal ministero omonimo; (iii) riportate annualmente, in riferimento alle voci che rappresentano trasferimenti di risorse pubbliche al gruppo FS (ora FSI), dalle relazioni annuali della Corte dei Conti sui bilanci del medesimo gruppo; (iv) espressamente identificate nelle norme comunitarie che regolano il settore; (v) rappresentate negli studi internazionali sul tema, in primo luogo negli studi elaborati per la Commissione dell'Unione Europea.
- iii. I valori relativi ai flussi finanziari sono riportati nel caso italiano per le diverse voci nel Bilancio dello Stato e in quelli delle altre Amministrazioni Pubbliche che li erogano (in particolare le Regioni in relazione ai contratti di servizio pubblico). Per quanto riguarda il Bilancio dello Stato essi sono riportati, come già ricordato, nel Conto Consuntivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹ Il presente lavoro non è pertanto in grado di ricostruire la spesa pubblica complessiva sostenuta per l'intero settore ferroviario italiano ed è basato su dati disponibili al 30 marzo 2015.

² <http://www.treccani.it/enciclopedia/spesa-pubblica/>

Pur essendovi assoluta certezza riguardo sia alla definizione che alla quantificabilità della spesa pubblica per le ferrovie, occorre peraltro osservare che una quantificazione esaustiva non è più stata effettuata nel nostro paese a partire dall'inizio del decennio 2000 e, in conseguenza, il livello complessivo della spesa pubblica per le ferrovie non è noto per quasi tutto l'ultimo quindicennio trascorso e, non essendo noto, non ha potuto costituire ovviamente base per le decisioni pubbliche in materia, contravvenendo alla famosa prescrizione di Luigi Einaudi "Conoscere per deliberare".

Questa condizione di "scelta in condizioni di ignoranza" da parte dei decisori pubblici risulta ancora più stupefacente in considerazione dei consistenti problemi di finanza pubblica che il nostro paese conserva irrisolti da ormai diversi decenni, dell'elevato stock del debito pubblico italiano, ritornato nel 2014 al terzo posto nel mondo in valore assoluto, e delle notevoli difficoltà ad adempiere ai requisiti posti dal trattato di Maastricht.

In Italia, nonostante questi rilevanti problemi, nessun organismo pubblico ha più l'incarico di provvedere annualmente a sommare le diverse voci relative alla spesa pubblica per le ferrovie e a rendere noto il loro valore totale e, poiché nessuno provvede a farlo periodicamente, non è pertanto neppure agevole la ricostruzione di tale spesa per un intervallo temporale più o meno lungo da parte degli studiosi che intendano analizzarla ed eventualmente compararla con casi europei confrontabili. Nell'ultimo quindicennio non si ha in conseguenza neppure traccia di studi pubblicati sul tema, con l'eccezione del nostro lavoro del 2014, svolto quale contributo dell'Ateneo di Milano Bicocca alla *spending review*, allora in corso di svolgimento.³

La ricerca in oggetto, che aveva l'obiettivo di ricostruire la spesa pubblica per le ferrovie sostenuta nell'ultimo quarto di secolo in cinque grandi paesi dell'Unione (Italia, Gran Bretagna, Germania, Francia e Svezia), al fine di valutarne la congruità nel caso italiano rispetto agli altri paesi, è incorsa in notevoli difficoltà. Esse non hanno tuttavia riguardato la ricostruzione della spesa negli altri paesi, che si è rivelata anzi agevole, tranne che nel caso tedesco, in base alle fonti ufficiali disponibili, bensì proprio la ricostruzione della spesa italiana, per l'effetto dell'eterogeneità delle fonti pubbliche e dell'incompletezza di ognuna.

I.2 Obiettivi dello studio

Obiettivo principale dello studio è una ricostruzione esaustiva e corretta dei dati relativi alla spesa pubblica per le ferrovie nazionali nei 22 anni intercorsi tra il 1992, anno in cui l'Ente Ferrovie dello Stato fu trasformato in società per azioni, e il 2013, in grado di distinguere per ente erogatore, natura economica e tipologia di erogazione.

La ragione principale all'origine di tale finalità è il fatto che non si dispone in Italia, a differenza di altri grandi paesi europei, di ricostruzioni esaustive di fonte pubblica della spesa per le ferrovie e che i dati disponibili, provenienti da fonti differenti e per intervalli

³ Arrigo e Di Foggia, 2014 (<https://boa.unimib.it/handle/10281/50587>).

temporali limitati, non consentono facilmente una ricostruzione completa, fedele e incontrovertibile.

Si intende pertanto superare le difficoltà incontrate nella predisposizione del precedente studio che aveva per finalità, in un'ottica di *spending review* per il nostro paese, una comparazione europea della spesa pubblica per le ferrovie (Arrigo e Di Foggia, 2014 cit.). Il presente lavoro rappresenta pertanto principalmente un completamento, aggiornamento, e ove necessario anche una rettifica del precedente.

I.3 Tipologie di spesa pubblica per le ferrovie autorizzate dalla normativa comunitaria

Le norme comunitarie regolano le erogazioni pubbliche al settore ferroviario, formato dai gestori delle infrastrutture di rete e dalle imprese ferroviarie che offrono i servizi di trasporto. La classificazione delle tipologie di erogazione autorizzate dalle predette norme rappresenta pertanto anche una classificazione oggettiva delle voci di spesa pubblica riferibili alle ferrovie. Tale classificazione, sulla quale è basato il presente studio, è tuttavia coerente con quella utilizzata in sede di formazione del bilancio dello Stato in Italia anche antecedentemente all'entrata in vigore dei regolamenti e delle direttive comunitarie.

Per quanto riguarda la classificazione in base alle norme ferroviarie conviene riprendere integralmente e letteralmente l'elenco riportato nella ricerca elaborata da Nera nel 2004 per la Commissione U.E. dal titolo "*Study of the financing of and public budget contributions to railways*".⁴ Come si legge nell'Executive summary dello studio:

"I contributi pubblici alle imprese ferroviarie e ai gestori d'infrastruttura sono consentiti dalla legislazione UE in una varietà di forme. Queste includono: gli obblighi di servizio pubblico; il finanziamento delle infrastrutture di trasporto; il sostegno in base alle norme per la normalizzazione dei conti; il sostegno per la riduzione del debito; il sostegno alla ristrutturazione finalizzata a rimuovere l'eccesso di capacità.

Tutti gli stati membri erogano pagamenti per la fornitura di servizi ferroviari, solitamente servizi passeggeri ma in alcuni casi servizi di trasporto merci. In molti casi essi provengono da una varietà di fonti, in particolare autorità nazionali, regionali e locali. (...)

Quasi tutti gli stati membri effettuano pagamenti per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di passeggeri tramite contratti con il governo centrale o con quelli regionali/locali. I pagamenti per gli obblighi di servizio pubblico (OSP) dipendono, tra l'altro, dai livelli dei canoni di utilizzo delle infrastrutture, includendo se sono destinati a coprire tutti i costi di infrastruttura o sono stimati solo sulla base dei costi marginali.

Contributi statali sono erogati a diverse aziende ferroviarie per coprire i costi (salariali) aggiuntivi a quelli che sarebbero corrisposti ai dipendenti da imprese del settore privato.

⁴ http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/studies/doc/2004_financing_public_budget.zip

Questo caso riguarda in particolare i paesi in cui la maggioranza dei lavoratori delle ferrovie ha lo status di dipendenti pubblici, tra cui Belgio, Francia e Germania. Questi pagamenti possono non figurare nei conti annuali delle imprese ferroviarie.

Contributi pubblici continuano ad essere erogati per alleviare il debito storico di molte imprese ferroviarie. In alcuni casi il veicolo che si fa carico del debito storico può avere altre funzioni importanti (come SCHIG in Austria e RFF in Francia, che sono responsabili del finanziamento delle infrastrutture), o può assumere la forma di un conto separato (SNCF ha un conto speciale per il debito). In alcuni casi, ad esempio la Germania, lo Stato ha assunto il debito storico direttamente e in tal modo i contributi pubblici sono cessati”.⁵

Il capitolo 6 dello studio Nera, dal titolo “*Public budget contributions*” precisa ulteriormente tali voci.

Obblighi di servizio pubblico (OSP)

“Un obbligo di servizio pubblico (OSP) è un obbligo posto dal governo⁶ a un operatore di prestare servizi, spesso con controllo tariffario, che non sarebbero svolti alle medesime condizioni se l'operatore operasse in un'ottica interamente commerciale. Il quadro degli obblighi di servizio pubblico per i servizi di trasporto è stato definito dal Regolamento CEE/1191/69 del Consiglio. Il quadro richiede che gli operatori siano adeguatamente compensati per l'obbligo, definendo così una categoria di contributo pubblico consentito dalla normativa UE. La regolazione è stata rivista dal n. 1893/91 in modo tale che l'OSP debba essere organizzato tramite contratto⁷ e che ci debba essere separazione contabile tra servizi OSP e servizi commerciali”.⁸

Infrastruttura

“Aiuti di Stato con lo scopo di contribuire al finanziamento delle infrastrutture di trasporto sono consentiti dalla normativa UE. Questo è specificato nel regolamento 1107/70 del Consiglio relativo alla concessione di aiuti per i trasporti ferroviari, su strada e per via navigabile. Si possono verificare diverse forme di aiuti di Stato per le infrastrutture. Essi possono essere diretti ai costi operativi – per la gestione e la manutenzione delle infrastrutture – o assumere la forma di contributi in conto capitale per investimenti in infrastrutture”.⁹

Costi operativi specifici

“Importanti categorie di contributi pubblici sono specificamente individuati nel regolamento 1192/69 del Consiglio, relativo a norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie. Il principio alla base di questo regolamento è che se

⁵ Nera, 2004, p. vii dell'Executive summary.

⁶ O altra autorità pubblica.

⁷ Generalmente definito contratto di servizio pubblico.

⁸ Nera, 2004, p. 61.

⁹ Ibidem.

l'organizzazione ferroviaria è tenuta a sostenere maggiori costi operativi, a causa di condizioni imposte dal governo, di quanto si verificherebbe se operasse su basi commerciali, dovrebbero essere pagati contributi pubblici all'impresa ferroviaria a compensazione di questi costi aggiuntivi. Voci specifiche in questo regolamento comprendono pagamenti per le pensioni (classe III) e pagamenti per aumenti governativi retrodatati a salari e stipendi (classe VI)".¹⁰

Debito storico

“L'articolo 9 della direttiva 91/440 del Consiglio precisa le tipologie di contributi pubblici che sono autorizzati al fine di ridurre l'indebitamento delle imprese ferroviarie. L'obiettivo di questa disposizione è quello di ridurre l'indebitamento delle imprese ad un livello tale da non ostacolare una sana gestione finanziaria e per migliorare la situazione finanziaria delle medesime”.¹¹

Ristrutturazione

Un aiuto di stato a carattere eccezionale è concesso al fine di consentire la ristrutturazione per rimuovere l'eccesso di capacità è permesso dal diritto comunitario. Esso è specificato nel regolamento 1107/70 del Consiglio, relativo alla concessione di aiuti per i trasporti ferroviari, su strada e per via navigabile. Tali aiuti possono comprendere, ad esempio, i pagamenti per gli esuberi di personale”.¹²

I.4 Visibilità dei contributi pubblici nei bilanci delle imprese ferroviarie

Occorre notare che tutte le tipologie sopra considerate identificano categorie di spesa pubblica che rappresentano forme di sostegno al settore ferroviario. Non tutte, peraltro, risultano necessariamente visibili nei bilanci delle imprese ferroviarie che ne traggono beneficio. Alcuni esempi:

- i. Gli Stati finanziano gli oneri d'ammortamento e gli oneri per interessi che i gestori di rete sostengono in conseguenza degli investimenti realizzati, da essi finanziati con debito. Tali contributi figurano nel conto economico dei gestori delle reti (caso inglese, Network Rail, e francese, RFF).
- ii. Gli Stati finanziano gli investimenti in forma diretta tramite contributi in c/impianti (caso svedese e italiano). Tali finanziamenti figurano nei conti annuali di un gestore di rete che adotta contabilità finanziaria, ad esempio perché ha natura giuridica di amministrazione pubblica (gestore svedese). Non figurano invece nei conti annuali di un gestore di rete che adotta contabilità economico-patrimoniale, se, come RFI, iscrive in bilancio e ammortizza solo gli investimenti finanziati con risorse proprie, compensando i rimanenti tramite i fondi ricevuti.

¹⁰ Ibidem, p. 62.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

- iii. Nell'ambito di processi di ristrutturazione gli Stati erogano fondi alle imprese ferroviarie per sostenere i costi degli esuberi e/o gli squilibri dei fondi pensione direttamente gestiti dalle stesse. In tal caso gli oneri pubblici figurano nei conti delle imprese ferroviarie. In una diversa ipotesi gli Stati si fanno carico direttamente del personale in eccesso/dei relativi oneri (caso tedesco post unificazione delle imprese ferroviarie dell'Ovest e dell'Est negli anni '90) e contribuiscono allo sbilancio dei fondi pensione dei ferrovieri, tuttavia non gestiti dalle imprese ferroviarie. In tal caso gli oneri pubblici a tal fine sostenuti non traspaiono dai conti delle imprese ferroviarie ma solo dai conti degli organismi pubblici che li erogano.
- iv. Si osserva, infine, che qualora gli Stati rilevino, in applicazione delle normative UE, debiti pubblici contratti dalle imprese ferroviarie, essi migliorano i conti delle imprese beneficiarie ma la spesa pubblica per il servizio del debito, assunta dagli Stati, non scompare, tuttavia alla scadenza del debito cessa la sua identificabilità diretta come spesa pubblica ferroviaria. Infatti, finché il debito originario non viene rimborsato, comparirà nei conti pubblici l'onere sostenuto per il servizio di tale debito. Al suo rimborso esso sarà tuttavia sostituito da titoli pubblici generici, non identificabili in base alla finalità ferroviaria, e il relativo onere finirà nel grande calderone della spesa pubblica per interessi.

Quanto ricordato ai punti precedenti evidenzia come, sia nella ricostruzione della spesa pubblica nazionale per le ferrovie, sia nelle comparazioni internazionali che la riguardano, occorra prestare molta attenzione al fine di evitare fattori distorsivi non immediatamente identificabili. Come si è visto, non tutta la spesa pubblica per le ferrovie è visibile nei bilanci delle imprese ferroviarie mentre la spesa pubblica per le ferrovie che è visibile nei bilanci pubblici può non esaurire tutte le voci di spesa generate da causali ferroviarie. Infine, come risulterà evidente nell'analisi del caso italiano al prossimo capitolo III, possono essere presenti forme di sostegno tramite norme legislative al conto economico delle imprese ferroviarie, come ad esempio la costituzione e utilizzo di fondi patrimoniali per neutralizzare l'impatto degli ammortamenti di rete o i costi degli esuberi, i quali non rappresentano tuttavia voci di spesa pubblica se i fondi patrimoniali non sono alimentati da trasferimenti finanziari pubblici. Questa peculiarità può non risultare immediatamente visibile e condurre ad errori di misurazione, come avvenuto per il caso italiano sia in Nera (2004) che in Arrigo e Di Foggia (2014).

I.5 Tipologie di spesa pubblica per le ferrovie presenti nel caso italiano

Le voci di spesa pubblica riferibili alle ferrovie nazionali sono conformi alla classificazione precedentemente analizzata e desunta dalle norme comunitarie che regolano il settore. Esse comprendono in primo luogo corrispettivi erogati per i contratti di servizio pubblico, sottoscritti dallo Stato e dalle Regioni a sostegno dell'offerta di servizi di trasporto passeggeri, e in misura limitata anche delle merci, e i contributi a sostegno dell'esercizio della rete ferroviaria, stabiliti a copertura degli oneri di manutenzione della rete. Le voci precedenti rappresentano poste attive nei conti economici rispettivamente di Trenitalia e RFI–Rete Ferroviaria Italiana.

Sono inoltre stabilmente presenti nel tempo contributi pubblici concessi a sostegno degli investimenti infrastrutturali, i quali hanno tuttavia visto susseguirsi differenti forme di erogazione:

- i. Il rimborso a FS da parte dello Stato di oneri d'interesse e quote di capitale relative a mutui contratti da FS con oneri a carico dello Stato. Questa modalità, tipica dei periodi nei quali FS era Azienda Autonoma dello Stato ed Ente Pubblico Economico, è stata utilizzata sino all'anno 1996.
- ii. La sottoscrizione da parte dello Stato di aumenti di capitale sociale. Questa modalità, resa possibile dalla trasformazione in S.p.A., è stata utilizzata dall'anno 1994 all'anno 2005 e abbandonata a seguito della decisione di Eurostat di riclassificare gli aumenti di capitale come voce di spesa pubblica a pieno titolo e di modificare conseguentemente i saldi di bilancio dell'Italia per gli anni in cui erano stati stabiliti.
- iii. L'assegnazione di contributi diretti in conto impianti, modalità utilizzata anche in precedenza ma divenuta standard a partire dall'anno 2006.

Occorre inoltre considerare anche le voci di spesa pubblica dovute a ragioni ferroviarie ma sostenute direttamente dal settore pubblico, senza l'utilizzo di trasferimenti a FS e, pertanto, senza la creazione di un beneficio diretto nei suoi confronti. Esse riguardano:

- i. Gli oneri per interessi e rimborso di quote di capitale relative a debiti contratti originariamente da FS ma assunti successivamente dallo Stato a seguito di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie rispettivamente per l'anno 1997 e per l'anno 2007.
- ii. Gli oneri a carico del bilancio statale derivanti dallo squilibrio del fondo pensioni dei dipendenti di FS, gestito transitoriamente dall'azienda FS sino all'anno 2000 e successivamente dall'INPS.

Queste due voci generano problemi metodologici differenti:

- i. È corretto considerare spesa pubblica tout court il rimborso da parte dello Stato ai creditori delle quote capitale relative ai mutui contratti da FS e successivamente accollati allo Stato? Nella realtà lo Stato finanzia tale rimborso emettendo debito pubblico generico, non più etichettato con la causale ferroviaria. Negli anni seguenti, tuttavia, continuerà a sostenere oneri per interessi, che non saranno però riconducibili all'originaria motivazione ferroviaria. Un metodo alternativo di analisi può pertanto consistere nell'escludere dal conteggio della spesa pubblica ferroviaria il rimborso a carico dello Stato del debito FS, includendo invece al suo posto l'onere per interessi sullo stock di debito pubblico che si è in tal modo formato, calcolandolo in base al costo medio annuo dell'intero stock di debito pubblico.
- ii. Riguardo allo squilibrio del fondo pensioni dei dipendenti di FS è sufficiente considerare solo il contributo dello Stato a copertura di tale squilibrio, considerando che è solitamente parziale e insufficiente? O sarebbe invece più corretto considerare come onere pubblico lo squilibrio del fondo nella sua interezza?

I.6 Fonti per la ricostruzione della spesa ferroviaria in Italia

Vi sono cinque fonti pubbliche utili per la ricostruzione della spesa pubblica destinata alle ferrovie nazionali:

- i. Bilancio dello Stato;
- ii. Conto Nazionale dei Trasporti;
- iii. Notifiche annuali dello Stato italiano alla Commissione U.E. per i c.d. “Aiuti di Stato”;
- iv. Bilanci FSI: Consolidato, RFI e Trenitalia;
- v. Relazioni annuali della Corte dei Conti relative, rispettivamente, al Bilancio Consolidato e, dall’esercizio 2007, a RFI.

Ogni fonte presenta per l’analisi benefici e limiti. Il Bilancio dello Stato riporta le erogazioni di cassa e le assegnazioni di competenza. Esso presenta due limiti: i) al criterio di competenza secondo un bilancio di tipo finanziario è senz’altro preferibile un criterio di competenza economica; ii) la fonte perde la completezza necessaria per la ricerca con la regionalizzazione delle competenze per il trasporto ferroviario regionale.

Il Conto Nazionale dei Trasporti riporta annualmente le erogazioni di cassa desunte dal Bilancio dello Stato. I limiti sono numerosi: i) non riporta i dati di competenza; ii) non disaggrega (dal 2002 in avanti) per tipologie di erogazione; iii) non include, in forma adeguata e decifrabile, la spesa regionale.

Le notifiche annuali dello Stato italiano alla Commissione U.E. per i c.d. “Aiuti di Stato” hanno un apparente vantaggio in termini di comparabilità internazionale in quanto effettuate da tutti gli Stati dell’Unione. Tale vantaggio è tuttavia cancellato da innumerevoli problemi: i) di completezza (mancano dati annuali, sia italiani che di altri paesi); ii) di continuità (presentando ‘sbalzi’ annuali’ in relazione a più paesi è da ipotizzarsi che non siano stati computati adottando una definizione stabile nel tempo); iii) di comparabilità (il problema precedente crea problemi di confrontabilità sia temporale che spaziale); iv) non si ha inoltre garanzia che i diversi paesi applichino una definizione omogenea; v) non disaggregano per ragione economica delle erogazioni concesse.

I Bilanci FSI (Consolidato, RFI e Trenitalia) hanno il grande vantaggio dell’adozione del criterio di competenza economica, tuttavia le erogazioni statali in conto impianti non transitano per il conto economico e debbono pertanto essere rilevate a parte. Non si dispone inoltre dell’intera collezione dei Bilanci FS per l’intero periodo di analisi, il quale copre l’intervallo temporale 1992-2013, corrispondente a 22 anni.

Relazioni annuali della Corte dei Conti relative, rispettivamente, al Bilancio Consolidato di gruppo e, dall’esercizio 2007, al Bilancio di RFI. Avendo per oggetto i Bilanci di FSI e RFI presentano i medesimi vantaggi del far riferimento ad essi con l’aggiunta che riferiscono con regolarità e omogeneità sui contributi pubblici in conto impianti, permettendo in conseguenza una completezza della ricostruzione. Per queste ragioni la fonte Corte dei Conti rappresenta la base migliore per l’analisi, almeno per quanto

riguarda il periodo dalla seconda metà degli anni '90 in avanti per il quale le relazioni sono facilmente accessibili in quanto scaricabili dal sito stesso della Corte.

Poiché i dati ricavabili dalla fonte “Relazioni della Corte dei Conti”, disponibili on line, coprono il periodo dal 1996 al 2013, per i primi quattro anni del periodo di analisi, dunque dal 1992 al 1996, è necessario l'utilizzo diretto dei Bilanci FS.

II La rilevazione della spesa per le ferrovie nei maggiori paesi U.E.

II.1 Premessa

La spesa pubblica per le ferrovie nei paesi europei è generalmente ricostruita da organismi pubblici e i dati sono resi pubblici su basi sia annuali che pluriennali. Nel precedente studio, che il presente intende aggiornare e integrare, era stata analizzata la spesa per le ferrovie in cinque grandi paesi europei: oltre all'Italia la Gran Bretagna, la Francia, la Germania e la Svezia.¹³ Per tre di questi quattro altri paesi è risultato agevole conoscere la spesa pubblica per le ferrovie, semplicemente utilizzando le fonti ufficiali nazionali che provvedevano alla sua ricostruzione.

Maggiori difficoltà sono state invece incontrate nel caso tedesco, per il quale si è dovuta limitare l'analisi ad un sottoperiodo ristretto ed utilizzare fonti indirette. Non si può tuttavia desumere da questo fatto l'ipotesi che la spesa ferroviaria tedesca non sia rilevata e resa nota nella sua interezza, semplicemente la sua mancata individuazione da parte nostra può essere dovuta a ragioni linguistiche, risultando molti documenti utili allo scopo, come ad esempio il bilancio annuale del gestore di rete DBNetz, disponibili solo in lingua tedesca.

Gli ostacoli più rilevanti hanno tuttavia riguardato il caso italiano, dato che dopo il 2001, e dunque per un periodo che si avvicina ormai al quindicennio, la spesa pubblica totale per le ferrovie non è più stata rilevata nel caso italiano da nessun organismo ufficiale. I prossimi paragrafi mostrano come viene rilevata la spesa in oggetto in due grandi paesi europei, la Gran Bretagna e la Francia, e come essa veniva rilevata in Italia sino al 2001.

II.2 La rilevazione della spesa pubblica per le ferrovie in Gran Bretagna

In Gran Bretagna i trasferimenti pubblici al trasporto ferroviario sono rilevati periodicamente, nella loro articolazione e nel loro ammontare totale, dal Department for Transport del Governo del Regno Unito. Ogni anno esso pubblica una tabella aggiornata che riepiloga tutte le voci di spesa pubblica per il settore a partire dall'esercizio 1985-86.¹⁴ I dati della tabella in oggetto sono ripresi dagli altri organismi pubblici con competenze in tema di trasporti, tra essi principalmente l'ORR – Office of Rail Regulation, che li utilizza per le sue analisi ed elaborazioni.¹⁵ Per l'esercizio terminante nel 2013 la

¹³ Arrigo e Di Foggia, 2014 cit.

¹⁴ Scaricabile al link seguente:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/385070/rai0302.xls

¹⁵ Come ad esempio per il Report "Rail Finance" scaricabile al seguente link:

http://orr.gov.uk/data/assets/pdf_file/0007/14497/rail-finance-statistical-release-2013-14.pdf

riportiamo di seguito, come tabella II.1, nella versione pubblicata in una nota della Camera dei Comuni indirizzata ai membri del Parlamento.¹⁶

Non è superfluo ricordare che il presente lavoro è finalizzato principalmente a ricostruire una tabella analoga per il caso italiano e che, se essa fosse regolarmente prodotta, come avveniva sino all'anno 2001, da organismi nazionali ufficiali, non vi sarebbe alcun bisogno del medesimo, potendo transitare direttamente a studi più sofisticati che cerchino di spiegare il livello della spesa pubblica per le ferrovie disponendo di dati certi sulla medesima.

La Tab. II.1 riflette i numerosi cambiamenti intervenuti nelle modalità di finanziamento delle ferrovie britanniche. Prima della riforma del 1994-95 il sostegno finanziario pubblico alle ferrovie era formato da trasferimenti diretti in c/esercizio del governo centrale in favore del gestore monopolista *British Rail* (BR), operatore nazionale verticalmente e orizzontalmente integrato a seguito della nazionalizzazione attuata nel 1948 dal governo a guida laburista. Per finanziare i programmi d'investimento BR poteva invece avvalersi di prestiti provenienti dal *National Fund Loan*. Finanziamenti pubblici di entità minore erano inoltre erogati al trasporto su ferro dalle *Passengers Transport Executives* (PTE), autorità locali per l'organizzazione e il finanziamento dei trasporti operanti nelle aree metropolitane.

A seguito della riforma della metà degli anni '90 queste forme di sostegno al settore ferroviario sono rimaste, tuttavia ai trasferimenti diretti a BR, oggetto di spezzatino organizzativo e integrale privatizzazione, sono succeduti finanziamenti erogati tramite gare, gestite da organismi pubblici nazionali di settore¹⁷, agli operatori privati dei servizi passeggeri operanti su tratte non remunerative. La riforma non permetteva invece trasferimenti pubblici diretti al gestore delle rete, stabilendo per esso che i costi gestionali fossero interamente coperti dai pedaggi versati dagli operatori ferroviari.

Con la nuova riforma di inizio decennio 2000, che riportava in ambito pubblico il gestore della rete, venivano invece introdotte forme di finanziamento diretto ai suoi costi di esercizio, finalizzati tuttavia a coprire principalmente, se non esclusivamente, gli oneri d'ammortamento e finanziari prodotti dai progetti d'investimento finanziati a debito. I costi operativi del gestore *Network Rail* hanno invece continuato a essere coperti nella loro quasi totalità dalle tariffe di pedaggio.

¹⁶ La nota è scaricabile al link seguente: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN00617.pdf>

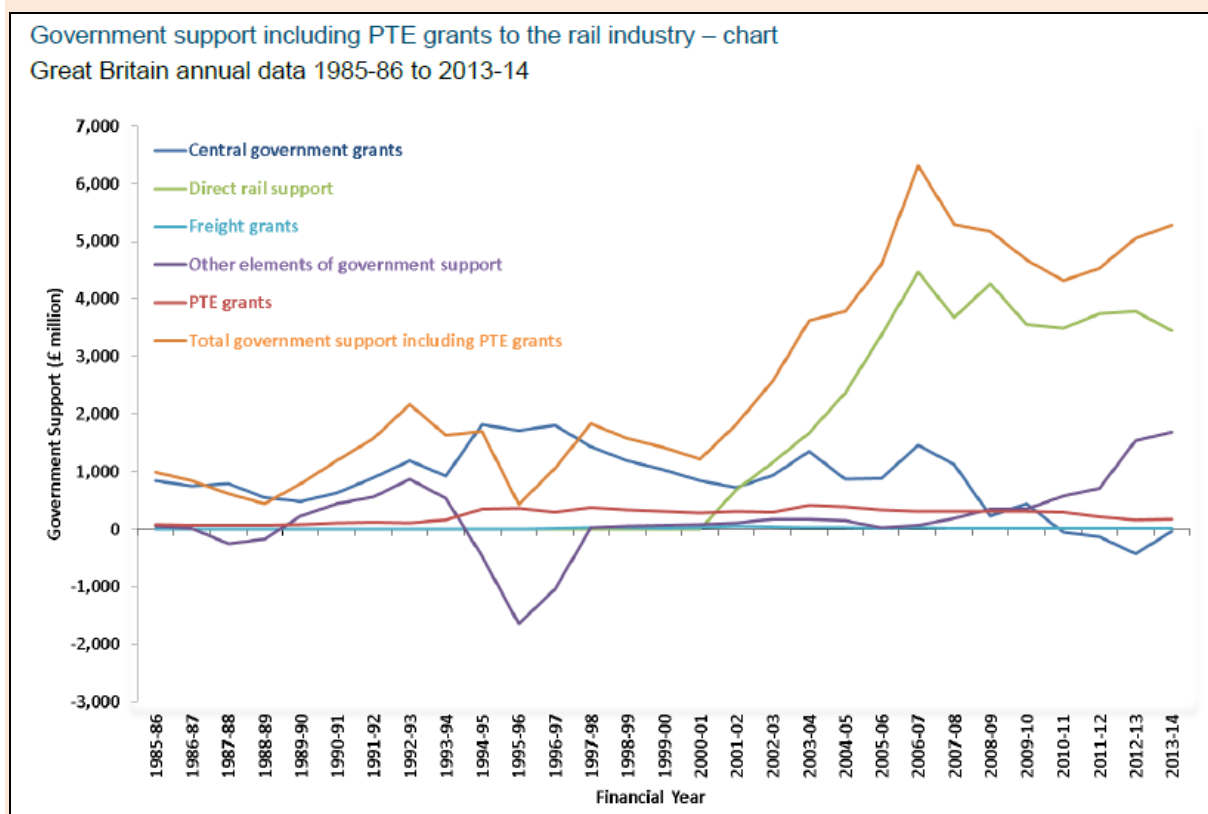
¹⁷ L'OPRAF dalla riforma al 1999, la *Strategic Rail Authority* (SRA) sino al 2004 e successivamente il *Department for Transport*.

Tab. II.1 – Sostegno pubblico al settore ferroviario in Gran Bretagna 1985-86 / 2012-13

Table 1. Government support to the rail industry: 1985/86 - 2012/13					
£million	Central government grants	PTE grants	Direct rail support ⁽⁴⁾	Other elements of government support	Total government support
<i>Cash</i>					
1985/86	849	78	-	61	988
1986/87	755	70	-	22	847
1987/88	796	68	-	-251	613
1988/89	551	70	-	-175	446
1989/90	479	84	-	232	795
1990/91	637	115	-	440	1,192
1991/92	902	120	-	562	1,584
1992/93	1,194	107	-	870	2,171
1993/94	926	166	-	535	1,627
1994/95	1,815	346	-	-464	1,697
1995/96	1,712	362	-	-1,643	431
1996/97	1,809	291	-	-1,044	1,056
1997/98	1,429	375	-	25	1,829
1998/99	1,196	337	-	53	1,586
1999/00	1,031	312	-	75	1,418
2000/01	847	283	-	84	1,214
2001/02	731	306	684	105	1,826
2002/03	935	304	1,166	183	2,588
2003/04	1,359	414	1,670	179	3,622
2004/05	878	389	2,370	154	3,791
2005/06	879	332	3,367	24	4,602
2006/07	1,456	313	4,463	76	6,308
2007/08	1,123	310	3,673	187	5,293
2008/09	237	317	4,266	356	5,176
2009/10	450	316	3,564	38	4,368
2010/11	-51	207	3,492	345	3,993
2011/12	-131	214	3,745	708	4,536
2012/13	-420	164	3,780	1,536	5,060
<i>Real terms (2012/13 prices)⁽⁴⁾</i>					
1985/86	1,874	172	-	135	2,181
1986/87	1,621	150	-	47	1,819
1987/88	1,621	138	-	-511	1,248
1988/89	1,054	134	-	-335	853
1989/90	858	150	-	416	1,424
1990/91	1,065	192	-	736	1,994
1991/92	1,421	189	-	886	2,496
1992/93	1,845	165	-	1,345	3,355
1993/94	1,404	252	-	811	2,467
1994/95	2,718	518	-	-695	2,542
1995/96	2,501	529	-	-2,401	630
1996/97	2,572	414	-	-1,484	1,501
1997/98	1,996	524	-	35	2,554
1998/99	1,639	462	-	73	2,173
1999/00	1,385	419	-	101	1,906
2000/01	1,130	378	-	112	1,620
2001/02	950	397	889	136	2,372
2002/03	1,187	386	1,480	232	3,285
2003/04	1,692	516	2,080	223	4,511
2004/05	1,064	471	2,872	187	4,594
2005/06	1,046	395	4,007	29	5,477
2006/07	1,685	362	5,163	88	7,298
2007/08	1,267	350	4,145	211	5,973
2008/09	260	348	4,682	391	5,681
2009/10	481	338	3,807	41	4,666
2010/11	-53	215	3,635	359	4,157
2011/12	-133	218	3,811	721	4,616
2012/13	-420	164	3,780	1,536	5,060

Fonte: House of Commons, 2014.

Graf. II.1 - Sostegno pubblico al settore ferroviario in Gran Bretagna 1985-86 / 2012-13



Fonte: ORR, Rail Finance Statistical Release 2013-14, p. 7.

Dall'inizio dello scorso decennio a oggi le voci di sostegno finanziario pubblico al settore ferroviario, rappresentate nella Tabella II.1, sono risultate le seguenti:

- i. Trasferimenti del governo centrale alle imprese private che hanno vinto le gare per l'esercizio del trasporto passeggeri su tratte non remunerative. Il segno negativo che precede i valori riportati nella Tabella II.1 a partire dall'esercizio 2010-11 segnala in realtà proventi netti per il settore pubblico, dovuti al fatto che gli oneri di concessione complessivamente versati dalle imprese ferroviarie per aggiudicarsi le tratte remunerative eccedono i compensi pubblici complessivi erogati per le tratte non remunerative.
- i. Finanziamenti delle *Passengers Transport Executives* (PTE) a sostegno dei servizi di trasporto ferroviario nelle aree metropolitane;
- ii. Contributi diretti del governo al gestore della rete nazionale *Network Rail*¹⁸ (Direct Rail Support);
- iii. Voci residuali di spesa pubblica per il settore ferroviario delle quali le più consistenti negli anni recenti riguardano tuttavia il finanziamento di progetti

¹⁸ Network Rail gestisce la rete ferroviaria in Inghilterra, Scozia e Galles. È esclusa la rete dell'Irlanda del Nord, che è a gestione autonoma e integrata coi servizi di trasporto, così come la linea ad alta velocità High Speed 1 tra Londra e l'Eurotunnel.

d'investimento che non interessano la rete gestita da *Network Rail* oltre agli oneri di funzionamento di organizzazioni pubbliche del settore.

Al netto di quest'ultima voce la spesa britannica totale per le ferrovie è risultata pari a 3,63 miliardi di sterline nel 2012-13 e a 3,61 miliardi di sterline nel 2013-14, corrispondenti rispettivamente a 4,27 e 4,25 miliardi di euro. La dinamica di tale spesa complessiva e quella delle sue componenti è rappresentata nel Graf. II.1.

II.3 La rilevazione della spesa pubblica per le ferrovie in Francia

Anche in Francia i trasferimenti in favore del trasporto ferroviario sono rilevati periodicamente e pubblicati, nella loro articolazione e nel loro ammontare totale, da organismi pubblici. A partire dalla metà degli anni '50 essi sono infatti riportati annualmente nei "*Comptes des Transports*", pubblicazione realizzata dal *Commissariat Général au développement durable – Service de l'observation et des statistiques*.¹⁹

Tab. II.2 – Trasferimenti pubblici al gestore della rete francese RFF nel 2013

Figure A5.2-1 Transferts des administrations publiques au profit de RFF
Niveau, en millions d'euros, évolutions annuelles en %

	Niveau 2013	Evolution annuelle			
		2011	2012	2013	2013/ 2008
Total fonctionnement	2 052	-4,6	-4,3	-6,3	-0,9
Subvention d'exploitation de l'État ⁽¹⁾	111	-17,2	-64,3	-60,5	-30,0
Redevance d'Accès des AOT ⁽²⁾	1 941	3,7	27,0	1,7	14,2 (*)
Subventions d'investissement	2 012	-23,5	12,7	4,6	8,4
<i>Communauté européenne</i>	101	-42,5	93,3	-13,0	23,4
<i>État (hors AFITF)</i>	237	-26,9	-20,3	-37,6	-10,4
<i>AFITF</i>	442	-50,5	32,5	2,7	35,3
<i>Régions</i>	749	-1,2	17,1	26,8	12,0
<i>Départements</i>	186	-13,3	100,0	-7,1	7,5
<i>Communes</i>	163	118,1	-9,0	15,4	8,7
<i>Autres</i>	134	-28,9	-24,3	107,0	-0,4
Total	4 064	-13,7	2,9	-1,2	3,1

(1) Anciennement « contribution de l'État aux charges d'infrastructure »; depuis 2012, la partie relative aux trains d'équilibre du territoire (TET) et versée par l'État est considérée comme une redevance d'accès et n'est plus intégrée aux subventions, qui ne concernent désormais que le fret.

(2) Depuis 2009, versement d'une redevance d'accès des AOT : le Stif pour le Transilien et les régions pour le service régional de voyageurs. La contribution des régions est versée par l'État. Depuis 2012, intègre la redevance de l'État pour les TET.

(*) Évolution annuelle moyenne 2013/2009, début série en 2009

Fonte: *Comptes des transports 2013*, p. 31.

Ogni anno i "*Comptes des Transports*" riportano in due tabelle, qui riprodotte per l'anno 2013 rispettivamente come Tab. II.2 e II.3, i contributi pubblici erogati al gestore dell'infrastruttura ferroviaria RFF e all'azienda di trasporto SNCF. Nel 2013 al gestore

¹⁹ Essi sono scaricabili al link seguente:

<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/donnees-densemble/1924/874/ensemble-comptes-transports.html>

dell'infrastruttura RFF sono stati erogati complessivamente 4,1 miliardi di euro di cui 2,0 a sostegno degli investimenti e 2,1 in conto esercizio, dei quali tuttavia 1,9 riguardano i canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura dovuti dalle imprese ferroviarie per lo svolgimento dei servizi regionali e metropolitani, i quali sono direttamente versati al gestore di rete dalle AOT—*Autorités Organisatrices des Transports*, gli organismi pubblici locali incaricati dell'organizzazione e finanziamento dei servizi di trasporto.

Tab. II.3 – Trasferimenti pubblici a SNCF e al Fondo Pensioni nel 2013

Figure A5.1-2 Transferts des administrations publiques vers la SNCF et la caisse de retraite
Niveau en million d'euros, hors TVA, évolutions annuelles en %

	Niveau	Évolutions annuelles			
	2013	2011	2012	2013	2013/ 2008
Total hors retraites	5 844	0	8,0	3,8	1,9
Contributions liées à l'exploitation	4 827	8,7	6,1	-1,7	4,1
- dont versées par l'Etat	514	60,6	21,1	-4,6	14,5
- dont versées par les régions	2 703	5,2	3,8	1,2	4,0
- dont versées par le Stif (1)	1 610	4,7	5,7	-5,2	2,1
Subventions de fonctionnement de l'Etat	98	0,0	-17,9	206,3	33,6
Subventions d'investissement	919	-40,2	26,0	33,4	-7,4
Régimes spéciaux de retraites	3 336	4,6	3,7	-0,7	2,1
Total (y.c. charges de retraites et surcompensation régimes spéciaux)	9 181	1,7	6,4	2,1	2,0

Fonte: Comptes des transports 2013, p. 29.

All'impresa di trasporto ferroviario SNCF sono stati invece assegnati 5,8 miliardi complessivi (contro 5,6 nell'anno precedente), di cui 4,9 in conto esercizio e 0,9 per investimenti. I trasferimenti totali alle due entità ferroviarie sono risultati pertanto complessivamente pari a 9,9 miliardi, di cui 7,0 in conto esercizio e 2,9 in conto capitale.

Se si include nella spesa pubblica per il settore anche il contributo pubblico al Fondo Pensioni dei lavoratori ferroviari, pari a 3,3 miliardi nel 2013, si giunge a un onere totale sostenuto dalla finanza pubblica francese pari a 12,2 miliardi di euro. Attraverso i dati riportati nelle diverse relazioni annuali dei *Comptes des transports* è stato possibile ricostruire agevolmente (in Arrigo e Di Foggia 2014) i trasferimenti pubblici alle imprese ferroviarie francesi per il lungo periodo 1987-2012, equivalente a quello per il quale sono disponibili i dati del *Department of Transport* britannico. Tali dati sono riportati, aggiornati al 2013 e distinti per impresa pubblica beneficiaria e tipologia, nella Tab. II.4 e illustrati nel Graf. II.2.

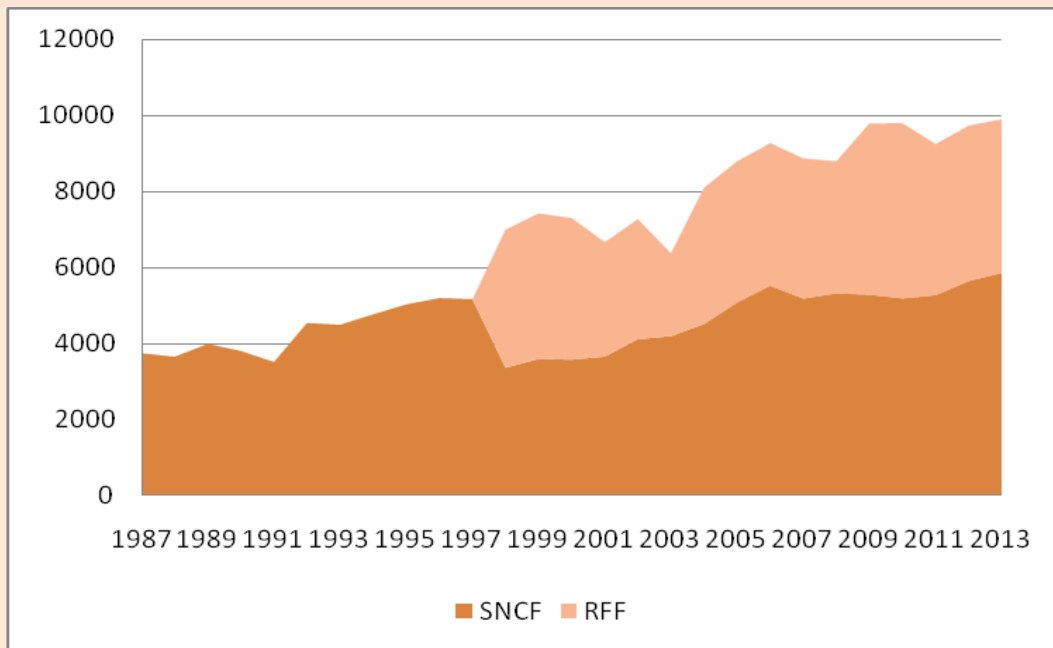
Tab. II.4 – Trasferimenti pubblici alle ferrovie in Francia 1987-2013 (milioni di euro)

	Contributi pubblici a SNCF			Contributi pubblici a RFF			CONTRIBUTI TOTALI
	C/Corrente	C/Capitale	Totali	C/Corrente	C/Capitale	Totali	
1987			3.735				3.735
1988			3.644				3.644
1989			3.979				3.979
1990			3.796				3.796
1991			3.506				3.506
1992			4.528				4.528
1993			4.482				4.482
1994			4.756				4.756
1995			5.016				5.016
1996			5.183				5.183
1997			5.153				5.153
1998	2.607	1.052	3.354	1.799	1.844	3.644	6.998
1999	2.648	976	3.583	1.646	2.196	3.842	7.425
2000	2.648	919	3.567	1.631	2.104	3.735	7.302
2001	2.604	1.040	3.644	1.606	1.414	3.020	6.664
2002	2.827	1.275	4.102	1.406	1.765	3.171	7.273
2003	2.901	1.282	4.183	1.385	800	2.186	6.369
2004	3.251	1.249	4.500	1.765	1.837	3.602	8.102
2005	3.404	1.662	5.066	1.938	1.796	3.734	8.800
2006	3.527	1.979	5.506	1.949	1.824	3.773	9.279
2007	3.710	1.459	5.169	1.813	1.895	3.708	8.877
2008	3.960	1.348	5.308	1.463	2.029	3.492	8.800
2009	4.141	1.132	5.273	2.326	2.202	4.528	9.801
2010	4.260	915	5.175	2.400	2.230	4.630	9.805
2011	4.712	547	5.259	2.289	1.707	3.997	9.256
2012	4.940	689	5.629	2.190	1.923	4.113	9.742
2013	4.925	919	5.844	2.052	2.012	4.064	9.908
Totale 1992-2013			104.280			59.239	163.519
Media annua							7.433

Fonte: elaborazioni su dati Comptes des Transports, vari anni.

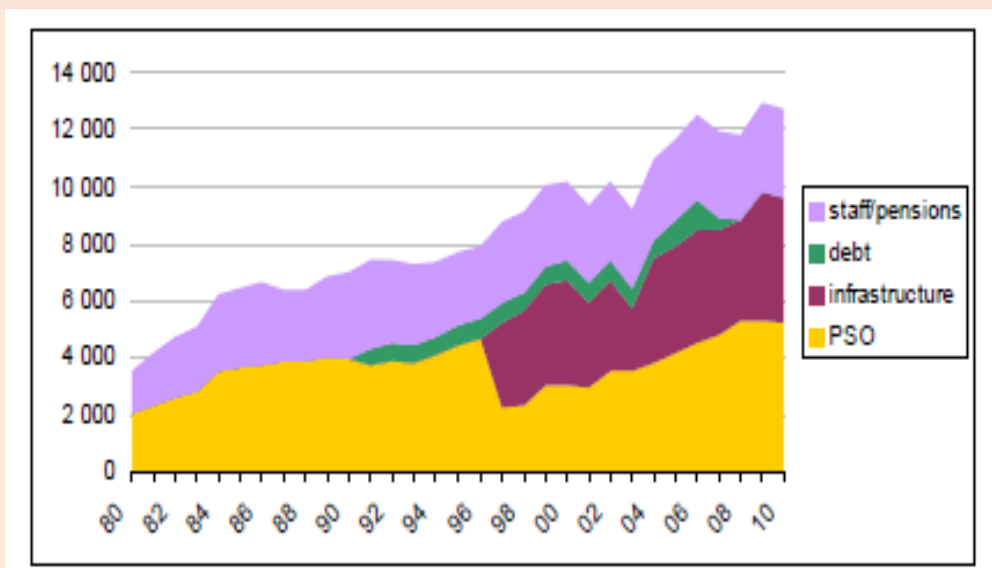
I dati precedenti non comprendono tuttavia, conformemente alla definizione di spesa per il settore adottata in Arrigo e Di Foggia 2014, il contributo pubblico erogato annualmente al fondo pensioni dei lavoratori del settore. Tale voce è stata invece inclusa in diversi studi precedenti, dei quali i più importanti sono Nera 2004, svolto su incarico della Commissione U.E., e Dehornoy 2011, studio svolto dal capo di gabinetto del presidente di SNCF. Il Grafico II.3 seguente è tratto dallo studio di Dehornoy e comprende l'onere previdenziale.

Graf. II.2 - Trasferimenti pubblici alle ferrovie in Francia 1987-2013 (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati *Comptes des Transports*.

Graf. II.3 – Spesa pubblica totale per il settore ferroviario in Francia 1980-2010 (milioni di euro)



Fonte: Dehornoy, 2011, p. 11.

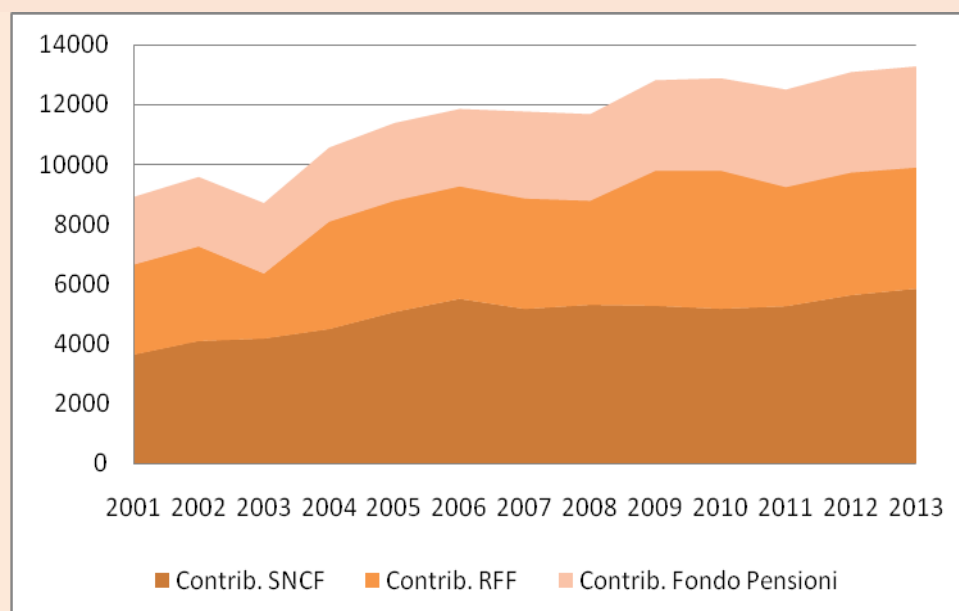
Per coloro che ritengono che la spesa pubblica complessiva per il settore ferroviario debba includere anche i contributi erogati ai fondi previdenziali, la Tab. II.5 mette a disposizione tali dati nel caso francese per il periodo 2001-2013. I medesimi valori sono inoltre illustrati nel Graf. II.4 in aggiunta ai trasferimenti pubblici già esaminati in precedenza. Il grafico in oggetto rappresenta pertanto un aggiornamento all'anno più recente disponibile il Graf. II.3 tratto da Dehornoy.

Tab. II.5 – Spesa pubblica totale per il settore ferroviario in Francia 2001-2013 (milioni di euro)

	Contributi pubblici a SNCF	Contributi pubblici a RFF	Contributi pubblici totali alle ferrovie	Contributi al Fondo Pensioni	Spesa pubblica totale
2001	3.644	3.020	6.664	2.266	8.930
2002	4.102	3.171	7.273	2.327	9.600
2003	4.183	2.186	6.369	2.361	8.730
2004	4.500	3.602	8.102	2.478	10.580
2005	5.066	3.734	8.800	2.602	11.402
2006	5.506	3.773	9.279	2.593	11.872
2007	5.169	3.708	8.877	2.910	11.787
2008	5.308	3.492	8.800	2.899	11.699
2009	5.273	4.528	9.801	3.027	12.828
2010	5.175	4.630	9.805	3.091	12.896
2011	5.259	3.997	9.256	3.263	12.519
2012	5.629	4.113	9.742	3.360	13.102
2013	5.844	4.064	9.908	3.384	13.292
Totale 2001-13	64.658	48.018	112.676	36.561	149.237
Media annua	4.974	3.694	8.667	2.812	11.480

Fonte: elaborazioni su dati *Comptes des Transports*.

Graf. II.4 – Spesa pubblica totale per il settore ferroviario in Francia 2001-2013 (milioni di euro)



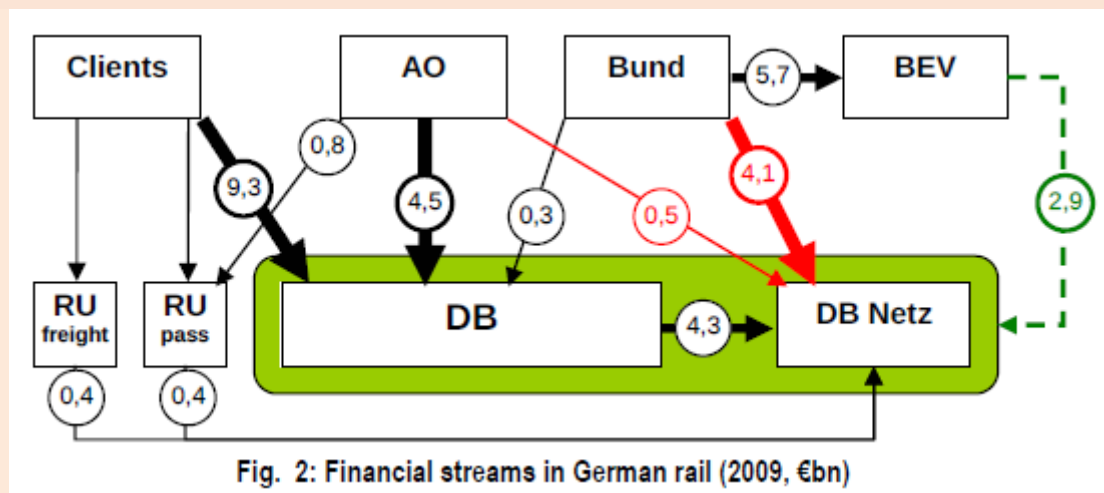
Fonte: elaborazioni su dati *Comptes des Transports*.

II.4 La rilevazione della spesa pubblica per le ferrovie in Germania

A differenza di Gran Bretagna e Francia la ricostruzione della spesa pubblica per le ferrovie in Germania risulta maggiormente problematica. Le difficoltà incontrate nel reperimento dei dati non permettono tuttavia di sostenere che la spesa ferroviaria tedesca non sia nota nella sua interezza o che non risulti ufficialmente rilevata e pubblicata. Come già sostenuto, la sua mancata individuazione può semplicemente derivare dalla barriera linguistica, dato che molti documenti nei quali ci si attende che essa o sua componenti rilevanti siano riportate, come ad esempio il bilancio annuale del gestore di rete DBNetz, risultano disponibili solo in lingua tedesca.

La difficile ricostruzione è ogni caso confermata da Dehornoy (2011) il quale afferma che: “La Germania è il paese in cui è stato più difficile individuare dati precisi sui contributi pubblici e dove è stato necessario formulare la maggior parte delle assunzioni. Pertanto i nostri risultati in questa fase devono essere presi con cautela. A nostra conoscenza i dati disponibili circa i contributi pubblici alle ferrovie tedesche sono piuttosto scarsi. Tuttavia il Ministero dei Trasporti ha fornito informazioni dettagliate sul suo sostegno al sistema di trasporto su richiesta diretta”.²⁰ Non resta pertanto che illustrare la ricostruzione di Dehornoy, basata sulle informazioni ottenute dal Ministero dei Trasporti tedesco.

Graf. II.5 – Spesa pubblica e privata per il settore ferroviario in Germania 2009 (mld. di euro)



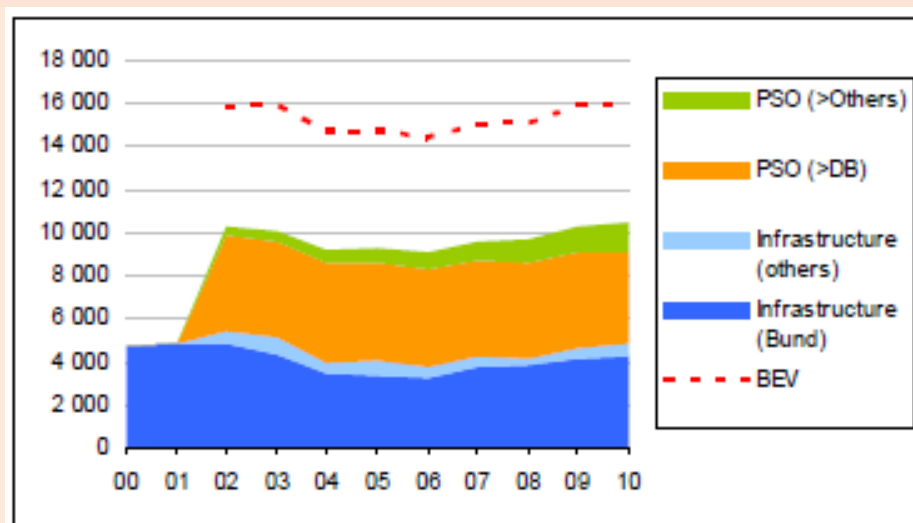
Fonte: Dehornoy, 2011, p. 6.

Il Graf. II.5 riporta i flussi di risorse finanziarie, private e pubbliche, pervenute ai diversi attori del sistema ferroviario tedesco nell'anno 2009. Prima di commentare quelle di origine pubblica conviene tuttavia ricordare le differenti tipologie di sostegno attualmente previste in base alle leggi di riforma del settore. Le competenze per l'erogazione dei sussidi al trasporto ferroviario sono ripartite tra il governo centrale e i *Länder*: il *Bund* è il principale responsabile per il finanziamento degli investimenti

²⁰ Dehornoy, 2011, p. 6.

nell'infrastruttura ed è dunque il maggior finanziatore pubblico del gestore di rete *DBNetz*; i *Länder*, che si avvalgono di autorità speciali di settore, hanno invece il compito di definire gli obblighi di servizio pubblico per il trasporto regionale/locale e di erogarne le relative compensazioni. Un totale di 27 organismi territoriali di settore provvede in conseguenza a stabilire i livelli di servizio e ad assegnarne l'offerta, potendo scegliere tra l'affidamento diretto a *Deutsche Bahn*, a un differente operatore oppure mettere a gara il servizio. Il trasporto passeggeri a lunga distanza non può invece beneficiare di programmi di obbligo di servizio (PSO) e del relativo sostegno finanziario ma deve reggersi integralmente sui ricavi da mercato. Il gestore di rete, a sua volta, non può ricevere contributi pubblici in conto esercizio ma deve coprire tutti i suoi costi di funzionamento tramite i pedaggi e gli altri ricavi commerciali.

Graf. II.6 – Spesa pubblica per il settore ferroviario in Germania 2000-2010 (mil. di euro)



Fonte: Dehornoy, 2011, p. 6.

Le tipologie di contributi pubblici al sistema ferroviario tedesco, illustrate nel Graf. II.5, sono pertanto classificabili nelle seguenti:

- i. Sostegno finanziario al gestore di rete *DBNetz* per gli investimenti (nuovi programmi e rinnovi di rete): 4.6 miliardi di euro nel 2009, di cui 4.1 provenienti dal *Bund*.
- ii. Obblighi di servizio pubblico (PSO) per il trasporto regionale, finanziati dalle autorità locali incaricate dai *Länder*: 5,3 miliardi di euro nel 2009, di cui 4.5 destinati a *Deutsche Bahn* e 0,8 ad altri operatori del trasporto passeggeri.
- iii. La somma delle due voci precedenti ammonta a 9,9 miliardi di euro complessivi di trasferimenti pubblici al settore ferroviario tedesco nel 2009.
- iv. Accanto a tali voci il Graf. II.5 riporta inoltre il sostegno finanziario pubblico all'organismo BV, pari a 5,7 miliardi di euro nel 2009. BV, istituita come una sorta di *bad company* nel processo di fusione e ristrutturazione delle due aziende dell'Ovest e dell'Est dei primi anni '90, ha il compito di erogare le pensioni ai dipendenti ferroviari del periodo ante riforma nonché di gestire il consistente stock di debito

ereditato dalle due aziende ferroviarie e non trasferito a DB al fine di garantirne sostenibilità economico-finanziaria.

- v. Sommando tale voce alle due precedenti si ricava una spesa pubblica complessiva per le ferrovie tedesche pari a 15,6 miliardi di euro nell'anno 2009.

Il Graf. II.6 illustra le dinamiche delle precedenti voci lungo il decennio 2000-2010 ed evidenzia una spesa complessiva oscillante nel periodo tra i 14 e i 16 miliardi annui se si comprende il contributo pubblico a BV e tra i 9 e i 10 se lo si esclude.

II.5 La rilevazione della spesa pubblica per le ferrovie in Italia

Si perviene a questo punto all'analisi delle fonti ufficiali relative alla spesa ferroviaria in Italia. Il caso italiano è assimilabile per un lungo periodo di tempo a quello britannico e francese, considerando che dal 1966 al 2001 la spesa pubblica totale per le ferrovie nazionali (assieme a quella relativa alle ferrovie regionali) è stata annualmente rendicontata dal Conto Nazionale dei Trasporti, pubblicato dal Ministero omonimo. Tra il 1966 e il 1980 le tabelle incluse nel Conto Nazionale riportano la spesa pubblica in favore delle ferrovie nazionali (e separatamente quella in favore delle ferrovie regionali) in forma aggregata, distinguendo per ente erogatore, principalmente se non esclusivamente rappresentato dal Ministero del Tesoro (e non, come si potrebbe pensare, da quello dei Trasporti) e per macrocategoria di spesa: in conto corrente e in conto capitale.

A partire dal 1981 le tabelle sulla spesa pubblica per le ferrovie divengono molto dettagliate, riportando ogni anno le erogazioni di cassa per singolo capitolo del bilancio dello Stato riconducibile al settore ferroviario. Esse sono sempre rappresentate nella prima tabella dell'Appendice Statistica al Conto Nazionale dei Trasporti. A titolo di esempio del livello di dettaglio delle medesime, si riporta nella pagina seguente come Tab. II.6 quella relativa all'esercizio 2001, inclusa nel CNT dell'anno 2002. Essa evidenzia una spesa pubblica per le ferrovie nazionali pari complessivamente a 5,9 miliardi di euro per la parte corrente e a 7,4 miliardi per il conto capitale, per un totale di 13,3 miliardi.

A partire dall'anno 2002 questa importante fonte informativa dismette il carattere di completezza dato che, con il trasferimento alle Regioni delle competenze sul trasporto ferroviario regionale, si limita a rilevare la sola spesa rimasta a carico dello Stato senza includere quella ora a carico delle Regioni. Essa perde inoltre la precedente disaggregazione per capitoli di spesa del Bilancio dello Stato, fermandosi a riportare i valori totali. In tal modo non è più possibile comprendere quali capitoli sono compresi e quali eventualmente esclusi.

Tab. I.2.1A – Dettaglio delle spese dirette e dei contributi a carico dello Stato per comparto modale di trasporto - Anno 2001 - (milioni di euro)

SETORE	Ministero	RIFERIMENTI DELLA SPESA	PAGAMENTI		CONTO CAPITALE		TOTALE	
			Spese Correnti	Spese Correnti	Contributi	Contributi	Totale	Generale
		Oggetto della spesa	Dirette	Totale	Dirette	Contributi	Totale	Generale
TOTALE COMPLESSIVO								
			1.027,877	9.556,256	259,002	13.090,102	13.349,105	22.905,361
Totale SEZIONE I - SPESE ATTRIBUIBILI								
		Totale comparto 1. - A impianti fissi	0,679	6.524,053	-	8.007,012	8.007,012	14.531,745
Ferrovie dello Stato	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ex Trasporti e Navigazione)							
		Spese relative al potenziamento delle linee ferroviarie e per la riqualificazione delle stazioni ferroviarie nelle aree depresse				0,516	0,516	0,516
	Ministero dell'Economia e delle Finanze (ex Tesoro)		0,567	0,567				0,567
		Spese per la gestione del debito delle FS spa al 31 dicembre 1995						
		Contributo per la copertura del disavanzo del fondo pensioni per il personale delle Ferrovie dello Stato S.p.A.	2.582,284	2.582,284				2.582,284
		Somma da corrispondere all'impresa FS S.p.A. per i servizi offerti in relazione ai contratti di servizio e di programma	1.341,058	1.341,058				1.341,058
		Somma da corrispondere all'impresa FS S.p.A. o a società dalla stessa controllate, in relazione agli obblighi di esercizio dell'infrastruttura	1.322,646	1.322,646				1.322,646
		Concorso statale nel pagamento degli interessi derivanti da mutui contratti dai Comuni impegnati nella costruzione di sistemi ferroviari passanti	66,174	66,174				66,174
		Interessi compresi nelle rate di ammortamento dei mutui contratti e da contrarre dalle FS S.p.A.	581,278	581,278				581,278
		Apporto dello Stato all'aumento del capitale sociale dell'impresa FS S.p.A. per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie			3.615,198		3.615,198	3.615,198
		Quote di capitale comprese nelle rate di ammortamento dei mutui contratti e da contrarre dalle F.S. S.p.A.			3.827,856		3.827,856	3.827,856
Totale - Ferrovie dello Stato			0,567	5.893,441	-	7.443,570	7.443,570	13.337,579

Fonte: Conto Nazionale dei Trasporti 2002, Appendice.

Tab. II.7 – Spesa pubblica per le ferrovie nazionali in Italia 1992-2001 (pagamenti)

	In conto corrente	In conto capitale	Totale	In conto corrente	In conto capitale	Totale	In conto corrente	In conto capitale	Totale
	(miliardi di lire correnti)			(milioni di euro correnti)			(milioni di euro a prezzi 2014)		
1992	6.284	3.989	10.273	3.245	2.060	5.306	5.449	3.459	8.908
1993	11.911	5.395	17.306	6.152	2.786	8.938	9.917	4.491	14.408
1994	10.199	5.013	15.212	5.268	2.589	7.856	8.170	4.015	12.185
1995	10.503	3.656	14.159	5.424	1.888	7.312	7.985	2.779	10.764
1996	9.835	9.278	19.114	5.079	4.792	9.871	7.198	6.790	13.988
1997	10.523	11.865	22.387	5.435	6.128	11.562	7.565	8.529	16.094
1998	12.742	19.068	31.810	6.581	9.848	16.428	9.002	13.472	22.474
1999	10.016	12.857	22.874	5.173	6.640	11.813	6.968	8.944	15.912
2000	11.822	10.921	22.743	6.106	5.640	11.746	8.017	7.405	15.422
2001	11.412	14.413	25.825	5.894	7.444	13.338	7.538	9.520	17.059
Totale	105.249	96.454	201.702	54.356	49.814	104.171	77.808	69.406	147.214
Media annua	10.525	9.645	20.170	5.436	4.981	10.417	7.781	6.941	14.721

Fonte: *Conto Nazionale dei Trasporti*, vari anni. Le tabelle annue tratte dal CNT sono riportate in Appendice A.

Per il periodo tra il 1992 e il 2001 la spesa per le ferrovie nazionali è tuttavia facilmente ricostruibile in base ai dati sui pagamenti effettuati dallo Stato per i differenti capitoli di spesa del bilancio riconducibili al settore, i quali sono riportati annualmente nel Conto Nazionale dei Trasporti. Tali dati sono riepilogati nella Tab. II.7, distinti tra erogazioni in conto corrente ed erogazioni in conto capitale. Come si può osservare, la spesa pubblica complessiva nel decennio è risultata pari a 201,7 mila miliardi di lire a prezzi correnti, corrispondenti a 104,2 miliardi di euro a prezzi correnti e a 147,2 miliardi a prezzi costanti 2014. In media d'anno la spesa è stata di 10,4 miliardi a prezzi correnti e di 14,7 miliardi a prezzi costanti 2014.

Col limite derivante dal fatto che tali valori riguardano erogazioni di cassa, soggette a fluttuazioni spesso derivanti da esigenze di finanza pubblica, mentre risulterebbe di gran lunga preferibile fare riferimento alle assegnazioni di competenza, è comunque opportuno esaminare i dati precedenti nella loro disaggregazione per tipologia di spesa e anche per destinatario della medesima, dato che non si può essere certi a priori che tutte le erogazioni effettuate siano andate a beneficio del gruppo FS. Nello stesso tempo all'interno delle erogazioni in favore di FS è opportuno distinguere in base alla causa che le ha determinate e alla finalità specifica perseguita. Una prima importante distinzione è tra:

1. Erogazioni che finanziano costi gestionali dell'esercizio in oggetto (quali corrispettivi per obblighi di servizio pubblico e contributi per l'esercizio della rete infrastrutturale);

2. Contributi che finanziano investimenti futuri (nella forma dell'aumento di capitale sottoscritto dal Tesoro o dei contributi in conto impianti);
3. Trasferimenti che finanziano oneri pregressi, non generati dalla gestione corrente (quali ad esempio contributi in conto interesse e per rimborso quote capitale su prestiti contratti da FS con oneri a carico dello Stato).

È evidente il differente rilievo delle tre categorie.

La Tab. II.8 riprende i medesimi dati di spesa pubblica per le ferrovie nazionali di fonte Conto Nazionale dei Trasporti, già riportati in forma aggregata nella Tab. II.7, tuttavia classificandoli in base alla finalità perseguita, dichiarata nell'intestazione di ogni capitolo del bilancio pubblico, e non più semplicemente in base alla tipologia economica. Si può in tal modo osservare come dei 104,2 miliardi di spesa totale a prezzi correnti, dunque non rivalutata, del decennio 1992-2001 solo 46,4 sono rappresentati da trasferimenti al gruppo FS, dei quali 26,4 complessivi a titolo di corrispettivi per obblighi di servizi pubblico, dunque a sostegno dell'offerta di servizi di trasporto, e di contributi per l'esercizio della rete, e i restanti 20 miliardi, principalmente nella forma dell'aumento di capitale, destinati a sostenere gli investimenti. Si osserva peraltro che nel triennio 1998-2000, in contraddizione col fatto che vi sono sempre state attribuzioni di competenza, non figurano mai erogazioni per cassa di contributi per l'esercizio della rete ma solo per obblighi di servizio, mentre nel 1997 non figurano neppure questi ultimi. Potrebbero pertanto risultare dati mancanti che portano ad una sottostima complessiva delle erogazioni di finanza pubblica effettuate nel periodo. Si ritornerà su questo problema nel prossimo capitolo, esaminando i dati di competenza. Nel 2001, inoltre, entra in vigore l'attribuzione di competenze alle regioni in tema di trasporto ferroviario locale e i fondi da esse erogati a Trenitalia a tale scopo non sono inclusi nella Tab. II.8, dato che è riferita alla sola spesa pubblica statale.

Altri 43,8 miliardi totali, sempre non rivalutati, rappresentano invece la spesa pubblica sostenuta in conseguenza del debito storico delle FS. Di essi 16,9 rappresentano la spesa complessiva per interessi sul debito mentre 26,9 la parte riferita alle quote capitale relative ai prestiti contratti in periodi precedenti da FS, con oneri posti in base a disposizioni di legge integralmente a carico dello Stato. Le rilevazioni del Conto Nazionale dei Trasporti non tengono in alcun modo conto del cambiamento di modalità di sostenimento di tali oneri, avvenuto a seguito dell'accollo del debito pregresso di FS in capo allo stato stabilito dalla legge finanziaria per l'anno 1997. Infatti sino al 1996 lo Stato trasferiva annualmente a FS i fondi necessari per sostenere sia la spesa per interessi che il rimborso dei debiti in scadenza, registrando tali trasferimenti come uscita rispettivamente di conto corrente e di conto capitale del suo bilancio. Pertanto entrambe le voci andavano annualmente ad accrescere la spesa pubblica. Invece a partire dal 1997, accollandosi il debito, lo Stato ha sostenuto tali oneri direttamente, potendo registrare come uscita di bilancio la sola spesa per interessi. Infatti il rimborso delle quote capitale è divenuto un semplice rinnovo di titoli del debito, del tutto analogo a quella che si verifica quando un BTP in scadenza viene finanziato emettendone uno nuovo.

Tab. II.8 – Spesa pubblica per le ferrovie in Italia per tipologia 1992-2001 (pagamenti)

	Obblighi servizio pubblico	Contrib. esercizio infrastr.	Totale a gest. FS	Apporti di capitale	Altri contr. c/capitale	Totale c/capitale a FS	Totale a FS per gestione e invest.	Interessi sul debito FS	Quote capit. debito FS	Totale per debito FS	Contr. Fondo Pensioni	TOTALE GENERALE
(miliardi di lire correnti)												
1992	1.792	1.125	2.917		60	60	2.977	4.492	2.798	7.290	1.850	12.117
1993	7.071	1.875	8.946		420	420	9.366	4.841	3.092	7.933	1.600	18.899
1994	2.550	3.654	6.204		840	840	7.044	3.995	4.166	8.161	1.796	17.002
1995	2.758	3.077	5.835	1.485		1.485	7.320	4.668	2.072	6.740	1.520	15.580
1996	2.803	3.810	6.612	2.934	993	3.927	10.539	3.223	5.165	8.388	1.500	20.427
1997			0	5.099		5.099	5.099	3.622	6.640	10.263	6.900	22.262
1998	5.300		5.300	8.000	136	8.136	13.436	2.440	10.807	13.246	5.000	31.682
1999	4.427		4.427	7.400	40	7.440	11.867	1.584	5.290	6.874	4.000	22.741
2000	5.697		5.697	6.150		6.150	11.847	1.231	4.768	5.999	4.773	22.619
2001	2.597	2.561	5.158	2.597		2.597	7.754	2.597	7.412	10.008	5.000	22.763
Totale			51.096			36.153	87.250	32.693	52.210	84.903	33.939	206.091
(milioni di euro correnti)												
1992	925	581	1.506		31	31	1.537	2.320	1.445	3.765	955	6.258
1993	3.652	968	4.620		217	217	4.837	2.500	1.597	4.097	826	9.760
1994	1.317	1.887	3.204		434	434	3.638	2.063	2.152	4.215	928	8.781
1995	1.424	1.589	3.014	767		767	3.781	2.411	1.070	3.481	785	8.047
1996	1.447	1.968	3.415	1.515	513	2.028	5.443	1.664	2.667	4.332	775	10.550
1997			0	2.633		2.633	2.633	1.871	3.429	5.300	3.564	11.497
1998	2.737		2.737	4.132	70	4.202	6.939	1.260	5.581	6.841	2.582	16.362
1999	2.286		2.286	3.822	21	3.842	6.129	818	2.732	3.550	2.066	11.745
2000	2.942		2.942	3.176		3.176	6.119	636	2.463	3.098	2.465	11.682
2001	1.341	1.323	2.664	1.341	1.342	2.683	5.347	1.341	3.828	5.169	2.582	13.098
Totale			26.389			20.014	46.403	16.884	26.964	43.849	17.528	107.779
Media annua			2.639			2.001	4.640			4.385	1.753	10.778
(milioni di euro a prezzi 2014)												
1992	1.554	976	2.529		52	52	2.581	3.896	2.426	6.322	1.604	10.507
1993	5.887	1.561	7.448		350	350	7.797	4.030	2.574	6.604	1.332	15.734
1994	2.043	2.927	4.970		673	673	5.643	3.200	3.337	6.537	1.439	13.619
1995	2.097	2.339	4.436	1.129		1.129	5.565	3.549	1.575	5.124	1.156	11.845
1996	2.051	2.788	4.839	2.147	727	2.874	7.713	2.359	3.780	6.138	1.098	14.949
1997			0	3.666		3.666	3.666	2.604	4.774	7.378	4.960	16.004
1998	3.745		3.745	5.652	96	5.748	9.493	1.724	7.635	9.359	3.533	22.384
1999	3.080		3.080	5.148	28	5.176	8.255	1.102	3.680	4.782	2.783	15.820
2000	3.863		3.863	4.170		4.170	8.034	835	3.234	4.068	3.236	15.338
2001	1.715	1.692	3.407	1.715	1.716	3.432	6.839	1.715	4.896	6.611	3.303	16.752
Totale			38.316			27.269	65.585	25.013	37.911	62.923	24.443	152.952
Media annua			3.832			2.727	6.559			6.292	2.444	15.295

Fonte: Conto Nazionale dei Trasporti, vari anni. Le tabelle annue tratte dal CNT sono riportate in Appendice A.

L'ultima colonna della Tab. II.8 riporta il contributo statale a copertura del disavanzo del Fondo Pensioni dei lavoratori FS, amministrato sino al 2000 direttamente dall'azienda e successivamente dall'INPS. Tuttavia il Conto Nazionale dei Trasporti include tale voce nella tabella annua della spesa pubblica per le ferrovie solo a partire dall'anno 1997. Per ragioni di completezza nella Tab. II.8 sono stati ricostruiti e inseriti anche i valori relativi

agli anni precedenti, riportati in colore rosso. L'esborso complessivo per tale finalità è stato pari nel periodo a 17,5 miliardi di euro, valore che porta la spesa pubblica complessiva riferibile alle ferrovie nazionali a 107,8 miliardi di euro nei dieci anni. Se esprimiamo le voci precedenti in euro a prezzi costanti 2014 otteniamo invece i seguenti valori:²¹

- i. Corrispettivi per obblighi di servizio pubblico e contributi per l'esercizio della rete: 38,3 miliardi.
- ii. Sostegno agli investimenti tramite apporti al capitale sociale e contributi in conto capitale: 27,3 miliardi.
- iii. Trasferimenti totali al gruppo FS: 65,6 miliardi (quale somma delle due voci precedenti).
- iv. Gestione del debito ex FS: 25 miliardi quali oneri per interessi e 37,9 miliardi per rimborso quote capitale, per un totale di 62,9 miliardi²².
- v. Contributi pubblici a copertura del disavanzo del Fondo Pensioni dei lavoratori FS: 24,4 miliardi.
- vi. Spesa pubblica complessiva: 153 miliardi, di cui 65,6 erogati a diverso titolo al gruppo FS e 87,4 sostenuti direttamente dallo Stato²³.

Dopo il 2001, e quindi da ormai quattordici anni a questa parte, la spesa pubblica complessiva per le ferrovie nazionali non è più ufficialmente calcolata e pertanto neppure conosciuta²⁴. Per ricostruirla con accuratezza, conservando la metodologia adottata sino al 2001 dal Conto Nazionale dei Trasporti, bisognerebbe esaminare per ogni anno il Conto Consuntivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze assieme a quelli relativi alle singole amministrazioni regionali. Tale procedimento risulta complesso e poco agevole, non essendo pubblicati e disponibili in rete i singoli rendiconti se non per gli anni più recenti, e rende pertanto consigliabile utilizzare fonti pubbliche più sintetiche. Una modalità più semplice della precedente consiste nel verificare la spesa delle Regioni per il trasporto ferroviario locale non in uscita dal loro bilancio bensì in entrata nei bilanci del gruppo FS, con l'avvertenza che è preferibile fare riferimento ai bilanci di Trenitalia anziché a quelli consolidati, dato che si è appurato che questi ultimi non disaggregano i corrispettivi ricevuti per il trasporto ferroviario regionale in Italia dai corrispettivi per i servizi su gomma e da quelli per i servizi ferroviari locali svolti all'estero ed erogati pertanto da organismi pubblici non italiani. Ai medesimi bilanci si può fare riferimento in relazione ai corrispettivi per contratti di servizio pubblico erogati dallo Stato.

²¹ Ottenuti utilizzando i coefficienti di rivalutazione Istat:

http://www.istat.it/it/files/2011/06/coefficienti_annuali_1861_2014.xls

²² Per il quinquennio 1992-96 lo Stato ha in realtà trasferito a FS le risorse finanziarie necessarie per rimborsare le quote di debito in scadenza e sostenere l'onere per gli interessi, mentre la l. finanziaria per l'anno 1997 ha stabilito l'accollo allo Stato del debito storico di FS. Per ragioni di omogeneità col quinquennio successivo i valori relativi a tale periodo, presumibilmente riferibili a debito contratto prima del 1992 e dunque non addebitabile alla gestione della nuova SpA, sono tuttavia considerati all'interno della medesima aggregazione.

²³ Riguardo all'ultima voce si veda la precisazione della nota precedente.

²⁴ Un primo tentativo di ricostruzione è stato svolto in Arrigo e Di Foggia, 2014.

Una modalità ancora più agevole consiste nell'utilizzare direttamente le relazioni annuali della Corte dei Conti sui bilanci FS e su quelli RFI (mentre non esistono relazioni separate per i bilanci di Trenitalia). Le relazioni della Corte dei Conti hanno anche il vantaggio, oltre a coprire ognuna un arco temporale pluriennale, di esplicitare sia i corrispettivi per i contratti di servizio, distinti per tipologia di ente erogatore, sia i corrispettivi erogati ogni anno dallo Stato, in base al Contratto di programma, a titolo di contributo in conto impianti. Questi ultimi risultano invece meno facilmente identificabili nei bilanci FS, non rappresentando né una posta di conto economico né una di stato patrimoniale.

Entrambe le fonti, bilanci FS e relazioni della Corte dei Conti, non permettono tuttavia una copertura completa della spesa pubblica italiana riconducibile secondo le norme comunitarie al settore ferroviario²⁵ ma esclusivamente di quella parte che, come visto in precedenza, assume la forma di trasferimenti di risorse finanziarie verso FS, siano esse a titolo di corrispettivo per servizi prestati o di contributi a sostegno degli investimenti. Restano fuori invece gli oneri sostenuti direttamente dallo Stato, senza che essi abbiano necessità di transitare dalla disponibilità di FS. Si tratta essenzialmente di due categorie:

- i. La spesa pubblica derivante dalla gestione del debito di FS assunto nel tempo direttamente dallo Stato tramite i due provvedimenti contenuti nelle leggi finanziarie per il 1997 e per il 2007;
- ii. Il contributo statale al disavanzo del Fondo Pensioni dei lavoratori FS, gestito dall'INPS.

Per tali voci non vi è possibilità alternativa rispetto alla loro rilevazione attraverso le poste di bilancio incluse nel Conto Consuntivo annuale del MEF. Poiché la distinzione tra le due categorie precedenti assume rilevanza, si è ritenuto preferibile mantenerla nel ricostruire autonomamente, supponendo alla mancanza di dati pubblici disponibili, la spesa pubblica per le ferrovie nazionali dal 1992 ad oggi. Pertanto i due prossimi capitoli sono dedicati rispettivamente alla:

- i. Ricostruzione della spesa pubblica ferroviaria generata da trasferimenti, a qualunque titolo erogati dal settore pubblico, al gruppo FS;
- ii. Ricostruzione della spesa pubblica originata da causali ferroviarie ma gestita direttamente dallo Stato, senza transitare per il gruppo FS.

²⁵ Nell'ottica del presente lavoro alle sole ferrovie nazionali.

III La spesa pubblica per le ferrovie in Italia: i trasferimenti al gruppo FS.

III.1 Premessa

Col presente capitolo prende avvio la nostra ricostruzione autonoma della spesa pubblica complessiva per le ferrovie nazionali dal 1992, anno della trasformazione dell'Ente Pubblico Ferrovie dello Stato in SpA, ad oggi. Esso intende aggiornare e completare i dati pubblici disponibili sino al 2001, analizzati nel capitolo precedente, e nello stesso tempo rivedere la ricostruzione realizzata lo scorso anno nell'ambito delle analisi di *spending review*, in Arrigo e Di Foggia (2014). Come si è già sostenuto in conclusione del precedente capitolo, la spesa pubblica complessiva per le ferrovie nazionali può essere distinta in due grandi categorie:

1. Insieme delle voci di spesa pubblica che hanno assunto la forma di trasferimenti finanziari erogati dal settore pubblico, in conto corrente e in conto capitale, al gruppo FS;
2. Insieme delle voci di spesa pubblica originate da finalità riconducibili, secondo le direttive comunitarie di settore, alle ferrovie nazionali ma realizzate direttamente dallo Stato, senza assumere la forma di trasferimenti finanziari in favore del gruppo FS.

Il presente capitolo è dedicato alla prima categoria, mentre la seconda sarà esaminata nel capitolo IV. I trasferimenti pubblici al gruppo FS sono riconducibili a due grandi categorie:

1. I corrispettivi per obblighi di servizio pubblico e di esercizio della rete, i quali rappresentano voci di spesa pubblica di parte corrente;
2. Le erogazioni a sostegno dei progetti d'investimento, le quali hanno assunto nel periodo esaminato le due modalità prevalenti degli apporti, in una prima fase, dello Stato azionista al capitale sociale e, negli anni più recenti, dei contributi in conto impianti. Esse rappresentano voci di spesa in conto capitale.

III.2 I corrispettivi per obblighi di servizio pubblico e di esercizio della rete

I corrispettivi in conto esercizio erogati dal settore pubblico al gruppo FS ricadono attualmente, secondo le tipologie autorizzate dalle norme comunitarie, nei contributi a sostegno dell'esercizio della rete ferroviaria, destinati a RFI, e nei corrispettivi relativi ai servizi di trasporto, principalmente locali, assegnati a Trenitalia per obblighi di servizio pubblico, dunque relativi a servizi che non sarebbero stati offerti in normali condizioni

di mercato in quanto non remunerativi²⁶. La prima tipologia è sempre stata erogata dallo Stato centrale e definita periodicamente, per un arco temporale pluriennale, dal Contratto di programma tra Stato e azienda FS. La seconda tipologia, definita per un arco temporale pluriennale dal Contratto di servizio, è stata anch'essa integralmente erogata dallo Stato centrale sino all'anno 2000, ma dal 2001 è posta a carico principalmente dalle Amministrazioni regionali, le quali sottoscrivono con Trenitalia specifici contratti di servizio, mentre sono rimasti di competenza dello Stato i servizi passeggeri non di mercato di interesse nazionale, alcune tipologie di trasporto merci e i servizi passeggeri delle Regioni a statuto speciale.

Tali voci sono classificabili senza margini di dubbio come spesa pubblica, dato che prevedono trasferimenti finanziari in favore del gruppo FS, e in conseguenza l'unica possibile incertezza sulla loro quantificazione riguarda il fatto se sia preferibile considerarle in base agli importi assegnati nei bilanci pubblici per competenza, soluzione che appare preferibile secondo una prospettiva anche di tipo economico-aziendale, oppure come erogazioni di cassa.

Maggiori problemi sorgono invece quando si considerano voci non riconducibili a quelle espressamente previste dalle norme comunitarie, quali ad esempio le voci relative all'utilizzo di fondi di ristrutturazione, istituiti con apposite leggi per favorire il processo di ristrutturazione aziendale in seguito alla trasformazione in SpA. Essi hanno in comune il vantaggio, per l'azienda, di compensare nel conto economico voci di costo, e dunque di migliorare il risultato d'esercizio, e possono essere considerate forme di sostegno pubblico, di tipo legislativo, al bilancio. Tuttavia sono classificabili anche come spesa pubblica solo a condizione di essere alimentati finanziariamente da trasferimenti a carico della finanza pubblica. Questa condizione deve essere accertata per ognuno, non risultando spesso immediatamente e incontrovertibilmente desumibile dalla denominazione utilizzata per classificare la specifica voce.

Il primo di questi fondi è quello istituito in base al disposto dell'art. 4, comma 4, della l. n. 538 del 1993 (l. finanziaria per il 1994) per consentire a FS di sterilizzare l'impatto sul conto economico dei consistenti ammortamenti della rete: "Per quanto concerne il mantenimento in efficienza dell'infrastruttura ferroviaria ai sensi dell'articolo 7 della predetta direttiva CEE²⁷, la relativa quota verrà iscritta in apposito fondo di riserva nel bilancio della predetta Società, destinabile anche a compensare le riduzioni di valore dei cespiti facenti parte dell'infrastruttura ferroviaria. Tale ultima disposizione si intende applicabile anche in sede di definizione contabile del bilancio relativo all'esercizio 1993".

²⁶ Questo regime è stato introdotto dall'art. 4, comma 4, della l. n. 538 del 1993 (l. finanziaria per il 1994): "A decorrere dal 1994, i rapporti tra lo Stato e la società Ferrovie dello Stato S.p.A. concernenti gli obblighi di esercizio, di trasporto e tariffari sono regolati, ai sensi della direttiva 91/440/CEE e dei Regolamenti comunitari vigenti in materia, mediante il contratto di programma ed il contratto di servizio pubblico i cui oneri a carico dello Stato sono iscritti in appositi capitoli del bilancio dello Stato".

²⁷ Direttiva n. 91/440/CEE.

Dal testo della norma non si evince che il fondo sia alimentato da trasferimenti pubblici, tuttavia un'informazione di segno opposto emerge dalla lettura delle note esplicative al Bilancio di esercizio 1993 dell'azienda FS: “*Fondo mantenimento in efficienza infrastruttura*. Si tratta di un fondo alimentato con versamenti da parte dello Stato finalizzati al sostenimento dei costi di manutenzione ed ammortamento dell'infrastruttura. Ai sensi della legge, tale fondo può essere utilizzato anche per far fronte alla riduzione di valore delle infrastrutture. Pertanto tale fondo – costituito in sede di chiusura dei conti 1993 – è utilizzato per controbilanciare il costo della manutenzione e dell'ammortamento della infrastruttura appostato al conto economico; questo risultato è stato assicurato imputando la parte del fondo utilizzata tra i ricavi, in una posta specifica dei contributi statali in conto esercizio”.²⁸ Le Relazioni della Corte dei Conti sui bilanci FS classificano inoltre l'utilizzo di tale fondo nell'ambito dei trasferimenti statali, sommandolo alle altre voci in precedenza analizzate.²⁹ Per tali ragioni i valori ad esso relativi sono considerati spesa pubblica nel presente lavoro.³⁰

Il secondo fondo, avente finalità analoga al precedente, è stato invece istituito per effetto dell'art. 43, comma 5 della l. n. 448 del 1998 (l. finanziaria per il 1999)³¹ e in questo caso non abbiamo riscontrato evidenza che sia stato alimentato con trasferimenti pubblici. Pertanto gli importi relativi al suo utilizzo non sono considerati spesa pubblica nel presente lavoro³². L'ultimo caso riguarda il “Fondo ristrutturazione industriale”, anch'esso istituito nel 1993 e utilizzato negli anni per sostenere gli oneri di prepensionamento del personale in esubero, il quale risulta, sempre in base al Bilancio di esercizio 1993 dell'azienda FS, alimentato con stanziamenti stabiliti nel Contratto di programma³³. In conseguenza l'utilizzo di tale fondo è considerato spesa pubblica nel presente, così come nel precedente, lavoro³⁴.

²⁸ Bilancio di esercizio FS 1993, p. 42.

²⁹ Ad esempio la “Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A. per l'esercizio 1997” nella Tabella di pag. 31.

³⁰ Così come già avvenuto in Arrigo e Di Foggia (2014).

³¹ “In attesa che vengano definiti gli assetti del settore ferroviario in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1998, n. 277, e che, conseguentemente, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica disponga la valutazione del ramo d'azienda “Gestione dell'infrastruttura” ai sensi dell'articolo 55 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, la società Ferrovie dello Stato Spa è autorizzata a costituire, a valere sul proprio netto patrimoniale, un fondo di ristrutturazione di importo pari al valore netto dell'infrastruttura risultante dal bilancio al 31 dicembre 1997”.

³² A differenza di quanto avvenuto in Arrigo e Di Foggia (2014), studio nel quale l'inserimento dall'anno 1999 in avanti come spesa pubblica della voce in oggetto era stato determinato dal fatto che la “Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 1999 e 2000” della Corte dei Conti aveva inserito tale voce nella Tabella “Contribuzioni statali a FF.SS.”, sommando il relativo importo alle altre voci riferite a effettivi trasferimenti pubblici (p. 57 della Relazione in oggetto). Tra il 1998 e il 2009 l'utilizzo complessivo del fondo per finalità di neutralizzazione dell'impatto degli ammortamenti della rete sul conto economico di FS (di RFI dalla sua costituzione in avanti) è stato pari a 12,3 miliardi di euro.

³³ Nel Bilancio di esercizio FS 1993 si legge a p. 64: “*Fondo ristrutturazione industriale*. Nel piano di investimenti che la Società si è impegnata a realizzare con il Contratto di Programma è previsto un onere per ‘Ristrutturazione industriale’ di £ 3.500 miliardi. Si è ritenuto conforme a questo impegno contrattuale creare un fondo del passivo concernente tali oneri, per un importo pari a quello previsto nel contratto di programma”.

³⁴ La “Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 1999 e 2000” della Corte dei Conti include l'utilizzo del *Fondo ristrutturazione industriale* sotto la dicitura

Tab. III.1 – Corrispettivi e contributi in c/esercizio al gruppo FS 1992-2013 (milioni di euro)

	Contributi c/corrente esercizio della rete ferroviaria	Corrispettivi per obblighi di servizio e tariffari			Utilizzo fondo ristruttur. per esodi anticipati	Altri contributi in c/esercizio	Totale in c/esercizio
		Dallo Stato	Dalle Regioni	Totali			
1992	1.808	2.221		2.221		31	4.059
1993	2.515	1.218		1.218	1.054	3	4.790
1994	2.523	1.323		1.323	89	436	4.371
1995	2.437	1.432		1.432	472	97	4.438
1996	2.524	1.452		1.452	89	4	4.068
1997	391	1.436		1.436	98	7	1.931
1998	1.692	1.510		1.510	16	7	3.225
1999	1.431	1.512		1.512	100	17	3.060
2000	1.450	1.613		1.613	92	124	3.278
2001	1.478	527	1.273	1.800		66	3.344
2002	1.453	481	1.274	1.755		29	3.237
2003	382	481	1.298	1.778		20	2.181
2004	1.304	481	1.311	1.792	39	21	3.157
2005	1.289	481	1.331	1.812	96	57	3.253
2006	902	367	1.348	1.715	66	71	2.753
2007	1.154	568	1.636	2.204		44	3.402
2008	1.041	599	1.712	2.311		123	3.475
2009	849	533	1.853	2.386			3.235
2010	975	542	1.551	2.093			3.069
2011	975	539	1.513	2.052			3.027
2012	1.110	514	1.508	2.022			3.133
2013	1.050	490	1.532	2.022			3.072
Totale 1992-2013							73.558
Media annua							3.344

Fonte: elaboraz. su dati Relaz. di bilancio FS (1992-95) e Relaz. Corte dei Conti su bilanci FS (1996-2013).

Chiariti i casi particolari relativi all'utilizzo di fondi patrimoniali, i dati relativi alle diverse tipologie classificabili con certezza come spesa pubblica sono stati individuati nei bilanci FS del quadriennio 1992-95 e nelle relazioni annuali della Corte dei Conti sui bilanci FS per gli anni dal 1996 al 2013. I valori relativi a ogni voce sono riepilogati per tipologia, in valore correnti non rivalutati, nella Tab. III.1. Come si può osservare, i corrispettivi per la prestazione dei servizi di trasporto e l'esercizio della rete sono stati pari nei 22 anni considerati, congiuntamente alle voci minori di contribuzione in conto esercizio, a 73,6 miliardi di euro espressi a prezzi correnti, e dunque non rivalutati per l'inflazione. Tale

'Esodi anticipati' nella Tabella 'Contribuzioni statali a FF.SS.', sommando il relativo importo alle altre voci di trasferimenti pubblici (p. 57 della Relazione in oggetto). Altrettanto aveva fatto la Relazione per l'esercizio 1997 nella Tab. di pag. 31.

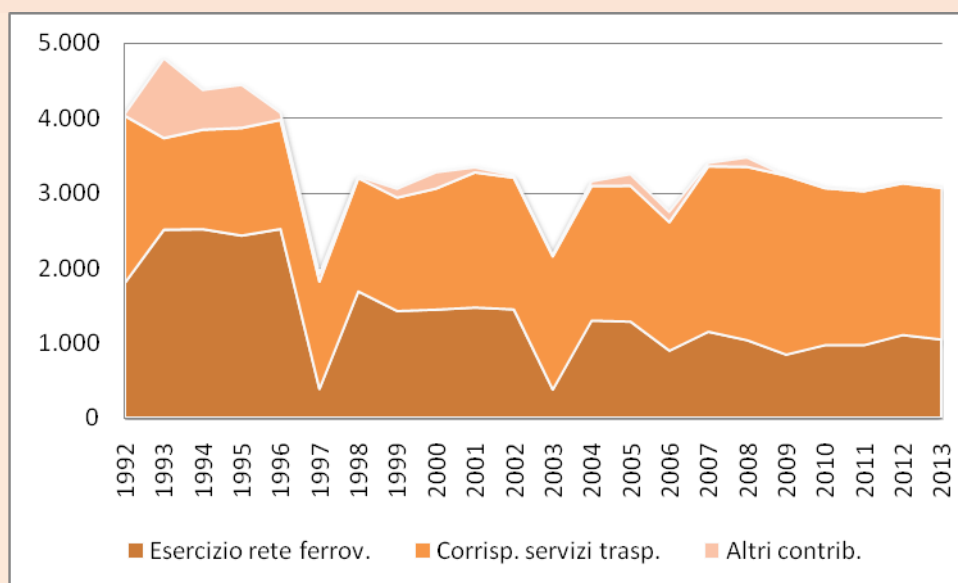
valore complessivo corrisponde ad un dato medio annuo di poco superiore a 3,3 miliardi, il quale manifesta tuttavia differenze notevoli se lo si analizza per sottoperiodi distinti. Ad esempio nel primo quadriennio dalla trasformazione in SpA, il periodo 1992-95, si registra una contribuzione pubblica media annua di 4,4 miliardi di euro, mentre nell'ultimo quadriennio considerato, il periodo 2010-2013, la contribuzione media annua si riduce a poco meno di 3,1 miliardi, con una riduzione del 30% in termini nominali e dunque ben più marcata in termini reali, come si vedrà tra poco.

La riduzione in termini nominali risulta ben visibile nel Graf. III.1, il quale riporta i valori della diverse voci di contribuzione nel periodo considerato. Ancora più evidente è il calo misurato in termini reali, visibile nel successivo Graf. III.2 il quale riporta le medesime voci espresse in euro a prezzi costanti 2014. I valori illustrati nel Graf. III.2 sono inoltre riportati nella Tab. III.2 al fine di formulare ulteriori valutazioni. Come si può osservare dalla medesima, a prezzi costanti 2014 la spesa pubblica totale in conto corrente per la messa a disposizione da parte di FS di servizi di trasporto non di mercato e per l'esercizio della rete, congiuntamente ad alcune contribuzioni minori, è stata pari a 94,8 miliardi, corrispondenti a 4,3 miliardi in media d'anno. Molto più consistente rispetto al calo nominale risulta la diminuzione in termini reali tra l'inizio del lungo periodo preso in considerazione e gli anni più recenti: a prezzi 2014 la contribuzione media annua del quadriennio 1992-95 risulta pari a 7,0 miliardi mentre quella media del quadriennio 2010-13 a 3,2 miliardi. La riduzione tra i valori medi dei due sottoperiodi è pertanto pari al 56%.

Il dato totale, in precedenza quantificato in 73,6 miliardi in termini nominali per l'intero periodo 1992-2013, risulta sensibilmente inferiore a quello indicato per la stessa tipologia di contribuzione pubblica in Arrigo e Di Foggia (2014), pari a 84,8 miliardi per i 21 anni compresi tra il 1992 e il 2012. La differenza tra i due valori, pari a 14,3 miliardi a parità di periodo, dipende per 12,3 miliardi dalla differente interpretazione del fondo istituito a seguito dell'art. 43, comma 5 della l. n. 448 del 1998 (l. finanziaria per il 1999), il cui utilizzo era stato considerato come voce di spesa pubblica, seguendo l'interpretazione della Corte dei Conti che aveva inserito tale voce in una tabella dal titolo "Contribuzioni statali a FF.SS." e sommato i relativi importi alle voci di effettiva contribuzione statale.³⁵

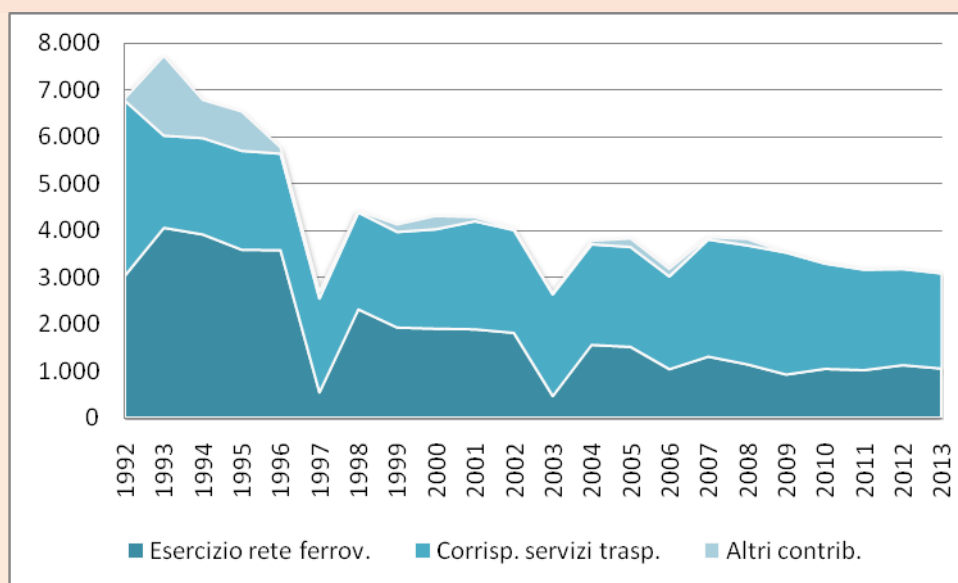
³⁵ "Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 1999 e 2000" p. 57.

Graf. III.1 – Corrispettivi in c/esercizio al gruppo FS 1992-2013 (mil. di euro)



Fonte: elab. su dati Rel. bilancio FS (1992-95) e Rel. Corte dei Conti (1996-2013).

Graf. III.2 – Corrisp. in c/esercizio al gruppo FS 1992-2013 (mil. di euro a prezzi 2014)



Fonte: elab. su dati Rel. bilancio FS (1992-95) e Rel. Corte dei Conti (1996-2013).

A un più attento esame non si è invece riscontrata evidenza che tale fondo sia stato alimentato con trasferimenti pubblici.³⁶

³⁶ La restante differenza è invece dovuta a due fattori che hanno influenzato i periodi più recenti: (i) in alcuni anni il conto economico consolidato di FS presentava una voce in entrata definita “Contributi sostitutivi regimi tariffari speciali” che non va considerata in quanto non è riferita a trasferimenti compensativi di agevolazioni sulle tariffe del trasporto ferroviario ma contabilizza invece, in una diversa modalità rispetto al passato, le agevolazioni tariffarie

Tab. III.2 – Corrisp. e contributi in c/eserc. al gruppo FS 1992-2013 (milioni di euro a prezzi 2014)

	Esercizio rete ferroviaria	Corrispettivi servizi trasporto	Altri contributi	Totale
1992	3.035	3.729	52	6.816
1993	4.054	1.964	1.703	7.721
1994	3.913	2.052	814	6.779
1995	3.587	2.108	838	6.532
1996	3.577	2.057	131	5.765
1997	544	1.999	146	2.688
1998	2.314	2.066	31	4.412
1999	1.927	2.036	158	4.122
2000	1.903	2.118	283	4.304
2001	1.890	2.302	84	4.276
2002	1.813	2.190	36	4.039
2003	465	2.166	25	2.656
2004	1.558	2.141	73	3.772
2005	1.515	2.129	179	3.823
2006	1.039	1.975	158	3.172
2007	1.306	2.495	50	3.851
2008	1.142	2.535	135	3.812
2009	925	2.598		3.523
2010	1.046	2.244		3.289
2011	1.018	2.142		3.160
2012	1.125	2.048		3.173
2013	1.053	2.026		3.078
Totale 1992-2013				94.767
Media annua				4.308

Fonte: elab. su dati Rel. bilancio FS (1992-95) e Rel. Corte dei Conti (1996-2013).

Per completezza di analisi è necessario ricordare che il dato complessivo da noi misurato in 73,6 miliardi non esaurisce tutti gli esborsi in conto corrente effettuati dal settore pubblico per le ferrovie nazionali in quanto non sono stati considerati in questa sede i trasferimenti pubblici a FS realizzati nel quinquennio 1992-96 a fronte degli interessi in scadenza sui prestiti a suo tempo sottoscritti, per effetto di autorizzazioni di legge, con garanzia di rimborso e con oneri a totale carico dello Stato³⁷. Per esigenze di trattazione omogenea con la gestione del debito ex FS nel periodo successivo alla sua assunzione in

sull’approvvigionamento elettrico godute da RFI le quali, provenienti dalla Cassa Conguagli del Settore Elettrico, sono finanziate con elementi della bolletta elettrica e non con fondi di finanza pubblica; (ii) dopo l’acquisizione di partecipazioni estere il gruppo FSI gode anche di corrispettivi pubblici per servizi di trasporto che non sono a carico della finanza pubblica italiana bensì di altri paesi e che non debbono essere ovviamente considerati in un’analisi della spesa pubblica italiana.

³⁷ L’esborso complessivo per tale finalità, come si vedrà nel Cap. IV, è stato pari nel quinquennio a 11,0 miliardi di euro (2,3 miliardi nel 1992, 2,5 nel 1993, 2,1 nel 1994, 2,4 nel 1995 e 1,7 nel 1996).

capo allo Stato, avvenuta nel 1997, questa tipologia di onere sarà esaminata nel IV capitolo.

III.3 Il sostegno pubblico agli investimenti delle FS

Il gruppo FS ha ricevuto dal bilancio dello Stato sostegno pubblico agli investimenti, concordato nei contratti di programma che si sono susseguiti nel tempo, sotto diverse modalità:

- i. Precedentemente alla trasformazione in SpA del 1992 e ancora successivamente per il quinquennio 1992-96 la forma utilizzata era l'autorizzazione a FS, concessa con norma di legge, a contrarre mutui garantiti dallo Stato e con oneri di rimborso e per interessi a totale carico della finanza pubblica. Questa modalità genera il seguente effetto: gli oneri finanziari derivanti dai progetti d'investimento si manifestano posteriormente alla realizzazione dei medesimi, diluiti in un tempo anche elevato, e interessano esercizi la cui gestione può risultare del tutto estranea alla loro decisione e realizzazione.
- ii. Dal 1997 al 2005 lo Stato ha finanziato gli investimenti principalmente attraverso apporti al capitale sociale dell'azienda di FS, sottoscritti dall'azionista unico Ministero del Tesoro.
- iii. Dal 2006 in avanti, principalmente a seguito della decisione di Eurostat di contabilizzare gli aumenti di capitale di FS non più come operazione di natura puramente finanziaria, ininfluente ai fini dei saldi di finanza pubblica, ma a tutti gli effetti come voce di uscita del bilancio dello Stato, rilevante ai fini dell'indebitamento della P.A., lo Stato ha finanziato gli investimenti attraverso l'erogazione di contributi diretti in conto investimenti. Questa modalità, così come la precedente, differisce dalla prima per il fatto che l'onere per la finanza pubblica si manifesta una tantum in contemporanea con la realizzazione dei progetti d'investimento e non diluito nel periodo di ammortamento del debito. Una seconda differenza consiste nel fatto che l'onere per interessi derivante dal finanziamento con debito pubblico di questa due modalità di sostegno agli investimenti compare esclusivamente nel bilancio dello Stato e non se ne ha evidenza, a differenza della prima modalità, nel bilancio di FS.

Il precedente lavoro (Arrigo e Di Foggia, 2014) ha considerato in maniera uniforme queste tre differenti modalità, sommando gli esborsi pubblici nel tempo relativi a ognuna. Ha inoltre considerato come spesa pubblica *tout court* anche due rilevanti operazioni di accollo in capo allo Stato di debito a carico di FS: la prima, adottata con la legge finanziaria per il 1997, relativa al trasferimento in unica soluzione allo Stato del debito storico di FS, corrispondente a 31,2 miliardi di euro; la seconda, adottata con la legge finanziaria per il 2007, relativa all'accollo di 13,1 miliardi di debiti sottoscritti da ISPA (Infrastrutture SpA, controllate di Cassa Depositi e Prestiti) per il finanziamento del progetto Alta Velocità.

La scelta di considerare come spesa pubblica *tout court* le operazioni di accollo di debito deve tuttavia essere considerata un soluzione di prima approssimazione, dato che in

realtà il debito accollato non genera un onere di finanza pubblica una tantum al momento del suo accollo e pari al suo ammontare, bensì un onere diluito nel tempo che si manifesta invece nel momento in cui il soggetto che si è accollato il debito sostiene i relativi interessi e rimborsa le quote di capitale. Nell'ambito del precedente lavoro non si disponeva tuttavia delle informazioni necessarie per datare e quantificare tali effetti nel tempo, visibili solo sul bilancio dello Stato e non su quello delle FS. Questo esercizio è ora condotto nel prossimo IV capitolo, permettendo in tal modo di escludere i due accolti, pari complessivamente a 44,3 miliardi di euro dalla presenta analisi.

In maniera analoga è rinviata al prossimo capitolo anche l'analisi della prima modalità di finanziamento degli investimenti, quella adottata tra il 1992 e il 1996 e consistente nel rimborso pubblico degli interessi sul debito e delle quote capitale. Infatti si manifesta come analoga la sostituzione di debito FS con debito pubblico, avvenuta nella prima modalità ordinaria e nelle due operazioni straordinarie, con la sola differenza, che non appare degna di rilievo e di trattamento differente, che nel primo caso la sostituzione è avvenuta alla scadenza naturale del debito mentre nelle due operazioni straordinarie è stato trasferito debito in essere, più o meno distante dalla sua scadenza. Con questa scelta di rinvio dell'analisi si ottengono due effetti in grado di realizzare una più corretta comprensione del tema:

1. Si evita l'apparente imputazione alla gestione FS degli anni '90, post trasformazione, di oneri provenienti dal debito principalmente contratto in epoche precedenti, anteriori alla data d'inizio del periodo analizzato nel presente lavoro. Da un lato si tratta di oneri di finanza pubblica che si sono manifestati dopo il 1992 e dunque vanno considerati, tuttavia in forma separata, dato che va tenuto correttamente conto che la causa economica che li ha generati è anteriore.
2. Si evita di sovrapporre, in un certo numero di esercizi del decennio '90, l'effetto di finanza pubblica prodotto, in ritardo rispetto agli investimenti pregressi, dagli oneri del debito storico con l'effetto, prodotto in contemporanea con i nuovi investimenti, dal loro finanziamento tramite aumenti di capitale.

Date queste premesse, la Tab. III.3 quantifica il sostegno pubblico agli investimenti FS, concordati nei contratti di programma, realizzato nelle sole due forme dell'apporto al capitale sociale e nei contributi in conto impianti. Essa riporta inoltre, in forma aggregata, tutte le voci minori di contribuzione pubblica in conto capitale con la sola esclusione dei trasferimenti erogati nel quinquennio 1992-96 a fronte delle quote capitale dei mutui FS in scadenza.³⁸

³⁸ Tali erogazioni, come si vedrà meglio nel IV capitolo, sono risultate pari nel quinquennio a 8,9 miliardi di euro (1,4 miliardi nel 1992, 1,6 nel 1993, 2,2 nel 1994, 1,1 nel 1995 e 2,7 nel 1996).

Tab. III.3 – Sostegno pubblico agli investimenti FS 1992-2013 (milioni di euro)

	Apporti al capitale sociale FS	Contributi in c/impianti	Altri contributi	Totale c/capitale
1992			38	38
1993			270	270
1994	852		56	908
1995	767		112	879
1996	1.515		421	1.936
1997	2.633			2.633
1998	4.132			4.132
1999	3.822			3.822
2000	3.176			3.176
2001	3.615			3.615
2002	4.078			4.078
2003	3.934		117	4.051
2004	2.665		346	3.011
2005	3.006		534	3.540
2006		4.477	416	4.893
2007		5.962	382	6.344
2008		3.015	428	3.443
2009		4.773	429	5.202
2010		2.201	131	2.332
2011		3.080	90	3.169
2012		4.047	264	4.311
2013		3.942	241	4.183
Totale 1992-2013				69.967
Media annua 1992-2013				3.180
Media annua 1997-2013				3.879

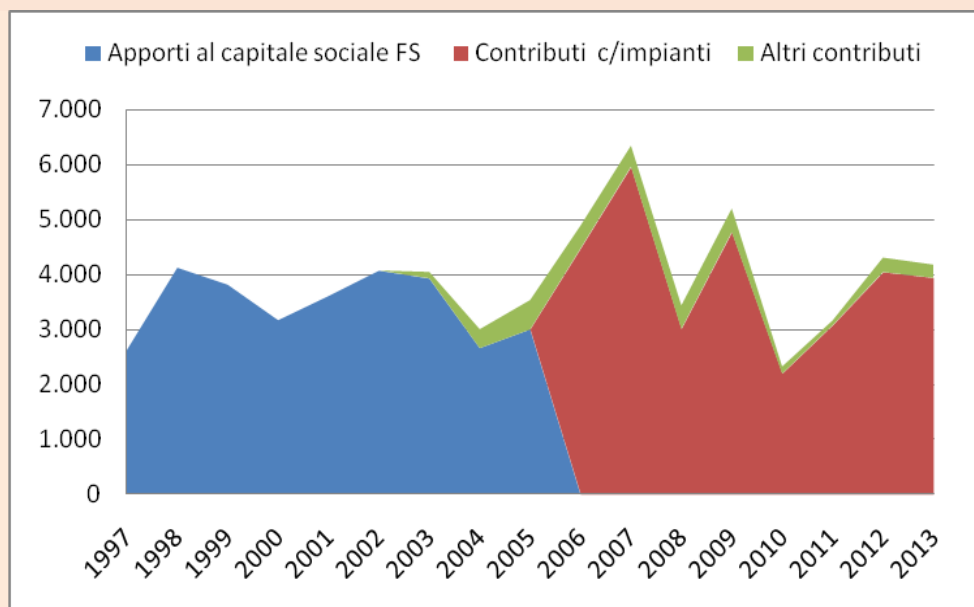
Fonte: elab. su dati Rel. bilancio FS (1992-95) e Rel. Corte dei Conti (1996-2013).

Per quanto riguarda la modalità dell'aumento di capitale FS, nei dodici anni nei quali si è utilizzata questa forma di sostegno agli investimenti l'importo totale erogato è risultato pari a 34,2 miliardi di euro, corrispondente a un valore medio annuo di 2,85 miliardi. Invece nei nove anni successivi al 1996 in cui questa modalità è stata utilizzata in via quasi esclusiva, non più affiancata al rimborso alla scadenza del debito contratto da FS, l'esborso totale è stato di 31 miliardi, corrispondenti a 3,45 miliardi in media d'anno.

Per quanto riguarda invece la modalità del contributo in conto impianti, negli otto anni tra il 2006 e il 2013 in cui è stata sinora utilizzata i trasferimenti pubblici hanno raggiunto un valore complessivo di 31,5 miliardi, corrispondenti a poco più di 3,9 miliardi in media d'anno. Nell'intero periodo 1992-2013 i trasferimenti totali in conto capitale a sostegno degli investimenti infrastrutturali del gruppo FS hanno raggiunto il valore di 70 miliardi di euro, espresso a prezzi correnti. Il dato medio annuo va invece più correttamente

calcolato per il solo sottoperiodo 1997-2013, nel quale non si è più utilizzata la forma del rimborso alla scadenza del debito contratto da FS, e risulta pari a 3,9 miliardi. I valori riferiti a questo periodo più ristretto, distinti per categoria, sono illustrati nel Graf. III.3.

Graf. III.3 – Sostegno pubblico agli investimenti di FS 1997-2013 (mil. di euro)



Fonte: elab. su dati Rel. bilancio FS (1992-95) e Rel. Corte dei Conti (1996-2013).

Il valore complessivo di 70 miliardi riguarda il sostegno agli investimenti erogato ex ante rispetto ai medesimi e non include, per ragioni di disomogeneità, il sostegno erogato in passato ex post, spesso a grande distanza di tempo dalla realizzazione degli investimenti, nella forma del rimborso statale alla scadenza, o tramite accollo allo Stato prima della scadenza, del debito contratto da FS. Esso non comprende pertanto i seguenti importi, i cui effetti sulla finanza pubblica saranno distintamente e più dettagliatamente esaminati nel capitolo IV:

1. Rimborsi effettuati dallo Stato di prestiti contratti da FS per 8,9 miliardi di euro complessivi, avvenuti alla loro scadenza tra il 1992 e il 1996.
2. L'accollo allo Stato del debito storico residuo di FS per 31,2 miliardi, stabilito dalla legge finanziaria per il 1997.
3. L'accollo allo Stato di 13,1 miliardi di prestiti contratti da ISPA, Infrastrutture SpA, per finanziare il progetto Alta Velocità, stabilito dalla legge finanziaria per il 2007.

Tali importi, corrispondenti a 53,2 miliardi complessivi, erano invece inclusi indistintamente nell'analisi della spesa pubblica in conto capitale per le ferrovie nazionali contenuta nello studio dello scorso anno (Arrigo e Di Foggia, 2014), ragione per cui il dato totale ad essa relativo risultava pari a 122,8 miliardi per il periodo 1992-2012. Nel rivedere nella presente occasione tale studio si è invece preferito mantenere nettamente separate queste voci, come già ricordato in precedenza, in quanto riferite ad oneri di

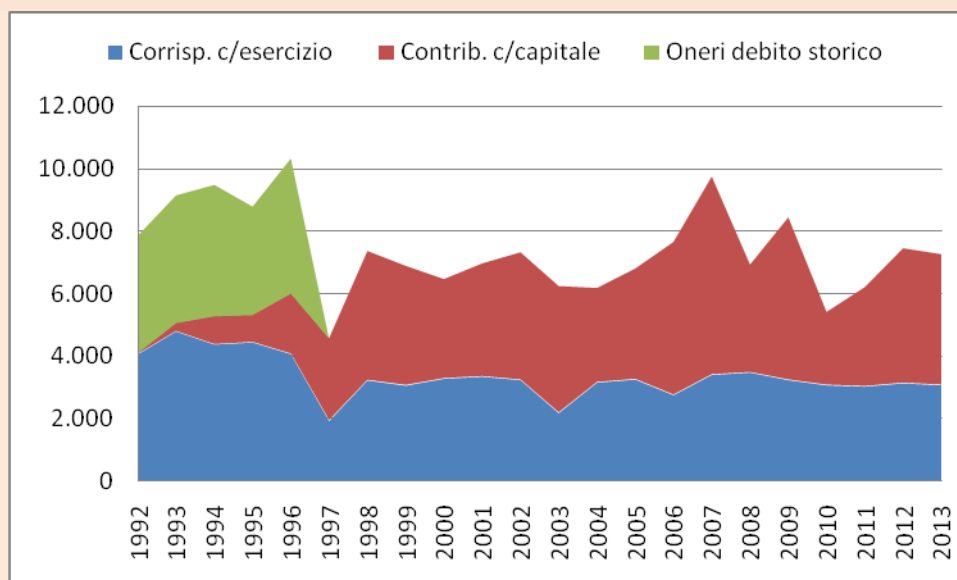
finanza pubblica prodotti in anni anche molto distanti dalle cause economiche che li hanno generati. Alla gestione di questa eredità storica è dedicato il IV capitolo.

III.4 I trasferimenti pubblici totali alle FS

Sommando i 70 miliardi di euro complessivi di sostegno pubblico agli investimenti di FS ai 73,6 miliardi di corrispettivi erogati per la prestazione di servizi di trasporto e per l'esercizio della rete si perviene a un sostegno pubblico totale al gruppo FS pari a 143,5 miliardi nei 22 anni compresi tra il 1992 e il 2013³⁹. Tale valore, non rivalutato per la dinamica dei prezzi, corrisponde a un dato medio annuo di 6,5 miliardi che risulta tuttavia influenzato in senso riduttivo dall'assenza di contributi pubblici ex ante agli investimenti nel primo quinquennio. Se si esclude tale sottoperiodo il dato medio annuo sale a 6,9 miliardi.

La dinamica per l'intero periodo delle due componenti di sostegno pubblico, in conto corrente e in conto capitale, è rappresentata nel Graf. III.4. Poiché nel primo quinquennio non era stata ancora introdotta la prassi di finanziare gli investimenti ex ante ma si protraeva la precedente modalità di rimborso pubblico del debito alla sua scadenza, al fine di non sottostimare l'impatto sui conti pubblici in tale periodo il Graf. III.4 include anche, a titolo di corretto confronto temporale, la componente relativa all'onere derivante dal debito pregresso (interessi e quote capitale), anticipando una parte dell'analisi che sarà svolta nel prossimo capitolo.

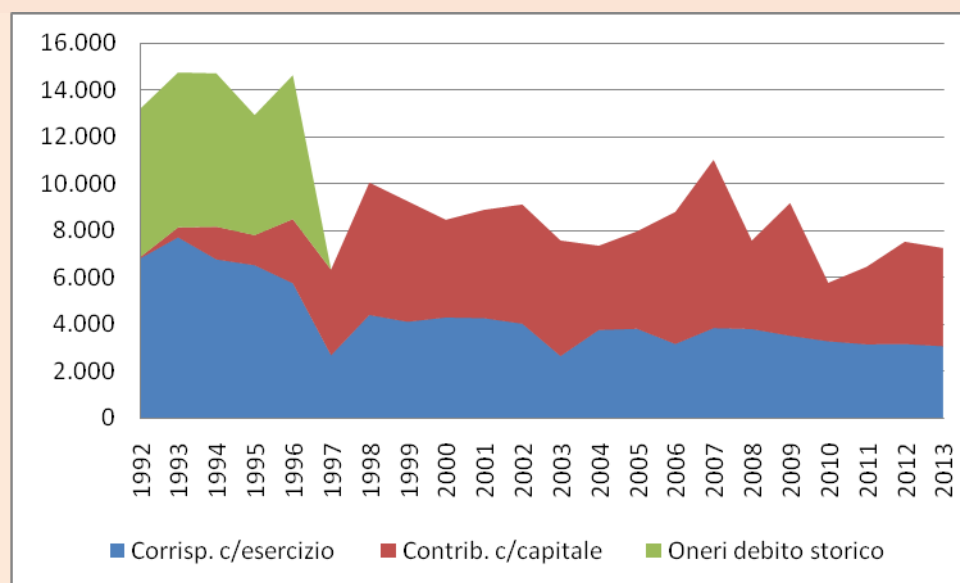
Graf. III.4 – Spesa pubblica totale per le FS 1997-2013 (mil. di euro)



Fonte: elab. su dati Rel. bilancio FS (1992-95) e Rel. Corte dei Conti (1996-2013).

³⁹ Questa cifra risulta sensibilmente inferiore ai 207,7 miliardi indicata nello studio del 2014 in quanto essa includeva indistintamente 53,2 miliardi di debito FS rimborsato alla scadenza o accollato prima della scadenza allo Stato, ma in gran parte frutto dell'eredità storica delle precedenti gestioni FS.

Graf. III.5 – Spesa pubblica totale per le FS 1997-2013 (mil. di euro a prezzi costanti 2014)



Fonte: elab. su dati Rel. bilancio FS (1992-95) e Rel. Corte dei Conti (1996-2013).

Come si può osservare, in assenza di tale componente il dato medio nel primo quinquennio si attesta sui cinque miliardi, per salire tuttavia a nove con la sua inclusione⁴⁰. Si tratta del valore medio più elevato in tutti i sottoperiodi in cui si può ripartire il lungo intervallo di analisi, non superato neppure nella seconda metà del decennio 2000, periodo nel quale i contributi in conto capitale si accrescono per la necessità di finanziare il completamento del progetto Alta Velocità.

Il Graf. III.5 riporta le medesime variabili del Graf. III.4, tuttavia con i valori rappresentati a prezzi costanti 2014. Come si può osservare, la spesa pubblica complessiva per le ferrovie nazionali derivante da trasferimenti alle FS evidenzia, espressa a prezzi costanti 2014, una netta riduzione nel corso del tempo: nel primo quinquennio (1992-96) del lungo periodo considerato essa si attesta su un valore medio annuo di 14,1 miliardi di euro mentre nel quinquennio più recente (2009-2013) a 7,2 miliardi, con una riduzione tra i due sottoperiodi pari al 48%.

La Tab. III.4 riporta infine i corrispettivi totali in c/esercizio e il sostegno totale in c/capitale erogati a FS nel periodo 1992-2013, espressi sia a prezzi correnti che in termini reali⁴¹. I corrispettivi totali in c/esercizio, pari a 73,6 mld. a prezzi correnti, divengono 94,8 mld. a prezzi costanti 2014, mentre l'importo totale in c/capitale sale da 70,0 a 83,6 mld. I trasferimenti totali passano in conseguenza da 143,5 a 178,4 miliardi.

⁴⁰ Si osserva inoltre che la componente relativa agli oneri generati dal debito storico ha il medesimo ordine di grandezza della componente relativa al finanziamento diretto degli investimenti negli anni successivi al 1997.

⁴¹ Sono esclusi dalla Tabella gli oneri derivanti dal debito storico FS i quali hanno assunto la forma, nel solo quinquennio 1992-96, di trasferimenti al gruppo FS ma che saranno, per omogeneità con gli anni successivi, trattati nel Cap. IV.

Tab. III.4 – Trasferimenti totali al gruppo FS 1992-2013 (milioni di euro)

	Corrispettivi totali c/corrente	Trasferim. totali c/capitale	Trasferim. totali a FS	Corrispettivi totali c/corrente	Trasferim. totali c/capitale	Trasferimenti totali a FS
	(Milioni di euro a prezzi correnti)			(Milioni di euro a prezzi costanti 2014)		
1992	4.059	38	4.097	6.816	63	6.879
1993	4.790	270	5.060	7.721	435	8.157
1994	4.371	908	5.279	6.779	1.409	8.188
1995	4.438	879	5.317	6.532	1.294	7.827
1996	4.068	1.936	6.004	5.765	2.743	8.508
1997	1.931	2.633	4.565	2.688	3.666	6.354
1998	3.225	4.132	7.356	4.412	5.652	10.064
1999	3.060	3.822	6.882	4.122	5.148	9.270
2000	3.278	3.176	6.455	4.304	4.170	8.475
2001	3.344	3.615	6.959	4.276	4.624	8.900
2002	3.237	4.078	7.315	4.039	5.089	9.129
2003	2.181	4.051	6.231	2.656	4.934	7.590
2004	3.157	3.011	6.168	3.772	3.598	7.371
2005	3.253	3.540	6.793	3.823	4.160	7.982
2006	2.753	4.893	7.646	3.172	5.637	8.809
2007	3.402	6.344	9.746	3.851	7.181	11.033
2008	3.475	3.443	6.918	3.812	3.777	7.589
2009	3.235	5.202	8.437	3.523	5.665	9.188
2010	3.069	2.332	5.401	3.289	2.500	5.789
2011	3.027	3.169	6.197	3.160	3.309	6.469
2012	3.133	4.311	7.444	3.173	4.367	7.540
2013	3.072	4.183	7.255	3.078	4.191	7.270
Totale 1992-2013	73.558	69.967	143.525	94.767	83.613	178.380
Media annua	3.344	3.180	6.524	4.308	3.801	8.108

Fonte: elab. su dati Rel. bilancio FS (1992-95) e Rel. Corte dei Conti (1996-2013).

IV La spesa pubblica diretta dello Stato per il debito storico FS e il fondo pensioni degli ex dipendenti

IV.1 Premessa

Mentre il precedente capitolo ha ricostruito ed esaminato la spesa pubblica per le ferrovie nazionali che ha assunto la forma di trasferimenti finanziari al gruppo FS, il presente e ultimo capitolo è invece dedicato alle voci di spesa che sono riconducibili, nella loro causa economica, alle ferrovie nazionali ma che sono state direttamente sostenute dallo Stato e non hanno pertanto beneficiato finanziariamente il gruppo FS.

Si tratta di due voci che rappresentano una rilevante eredità negativa per la finanza pubblica, lasciata dalle cattive gestioni ferroviarie degli anni '70 e '80: gli oneri originati dalla gestione del debito storico delle FS e quelli rappresentati dalla copertura statale del disavanzo del fondo pensioni dei ferrovieri. Alle cause che li hanno prodotti le riforme ferroviarie degli anni '90 e più recenti hanno posto efficace rimedio dal lato del miglioramento, consistente, della gestione del gruppo FS, senza peraltro avere la possibilità di evitarne l'effetto di trascinamento per un lungo periodo sui conti pubblici. Siamo pertanto di fronte, in entrambi i casi, ad effetti contemporanei sulla finanza pubblica, di segno negativo, generati non da cause contemporanee (come il sostegno agli investimenti attuali o i corrispettivi per i servizi di trasporto e l'esercizio della rete, visti nel precedente capitolo) bensì da cause storiche:

1. Gli oneri sulla finanza pubblica tuttora generati dal debito storico delle FS, accollato allo Stato in diverse fasi e sostituito alla sua scadenza con titoli indistinti del debito pubblico;
2. Lo squilibrio del fondo pensionistico dei dipendenti FS, ripianato annualmente da trasferimenti pubblici, dovuto principalmente all'elevato rapporto tra i beneficiari dei trattamenti pensionistici, gli ex lavoratori FS tra cui i numerosi in esubero oggetto della ristrutturazione degli anni '90, e i lavoratori attuali del gruppo FS per i quali sono versati i contributi sociali.

IV.2 Il debito di FS SpA ereditato dall'Ente pubblico economico

Sino a tutta la prima metà degli anni '90 gli investimenti di FS sono stati finanziati direttamente dall'azienda tramite accensione di prestiti, autorizzati da provvedimenti di legge e con garanzia statale. Il sostegno pubblico ai medesimi ha assunto la forma, dagli anni '80 e sino al 1996, dei trasferimenti all'azienda da parte del Tesoro sia delle quote capitale rimborsate che degli oneri per interessi sostenuti.

Tab. IV.1 – Prestiti bancari domestici al 31.12.1993

Banca erogante	Durata (anni)	Anno di erogazione	Anno di scadenza	Controvalore al 31/12/1993	
				(mld. lire)	(mil. euro)
IMI	7	1987	1994	1.000,0	516,5
CREDIOP	7	1987	1994	300,0	154,9
S. PAOLO	7	1987	1994	1.165,1	601,7
BNL	7	1987	1994	1.157,1	597,6
B. NAPOLI	7	1987	1994	1.152,4	595,2
IMI	7	1988	1995	681,6	352,0
B. SICILIA	10	1988	1998	377,9	195,2
IMI	7	1988	1995	1.039,7	537,0
CREDIOP	5	1989	1994	271,6	140,3
ISVEIMER	10	1989	1999	370,1	191,1
IMI	15	1989	2004	1.000,0	516,5
B. NAPOLI	8	1989	1997	500,0	258,2
POOL IST. BANC.	5	1989	1994	1.570,0	810,8
ISVEIMER	8	1990	1998	293,0	151,3
CREDIOP	8	1990	1998	273,4	141,2
IMI	10	1990	2000	1.663,5	859,2
B. NAPOLI	10	1990	2000	300,0	154,9
B. NAPOLI	10	1990	2000	500,0	258,2
CREDIOP	10	1991	2001	500,0	258,2
ISVEIMER	7	1991	1998	300,0	154,9
I.F.VEN.	7	1991	1998	200,0	103,3
B. NAPOLI	10	1991	2001	300,0	154,9
IMI	10	1991	2001	1.000,0	516,5
B. NAPOLI	10	1991	2001	350,0	180,8
POOL IST. FIN.	10	1991	2001	1.550,0	800,5
B. NAPOLI	5,3	1991	1996	500,0	258,2
Totale				18.316	9.459

Fonte: elab. su dati Bilancio di Esercizio FS 1993 – Fondo per la gestione distinta del debito a carico del Tesoro.

Poiché questa modalità ha riguardato anche il primo quinquennio (1992-96) del periodo oggetto del presente lavoro, occorre ricostruire l’impatto in tal modo generato sulla finanza pubblica ma anche verificare che tale onere rappresenti, come appare probabile, un effetto di trascinamento generato da cause economiche che si sono prodotte anteriormente al 1992. A tal fine occorre in primo luogo ricostruire lo stock del debito, oggetto di garanzie statali, che la nuova gestione di FS in forma di SpA ha ereditato nel 1992 dal precedente Ente Pubblico Economico.

Tale azione è in realtà condotta in base alle tabelle relative al “Fondo per la gestione distinta del servizio del debito a carico del Tesoro” riferite alla data del 31 dicembre

1993, allegate al Bilancio d'esercizio FS del medesimo anno⁴². Lo stock del debito storico FS al 31.12.1993 si articola in tre distinte categorie:

1. Prestiti bancari domestici;
2. Prestiti bancari esteri;
3. Prestiti obbligazionari domestici.

I prestiti bancari domestici in essere a fine 1993, contratti tra il 1987 e il 1991 e in scadenza tra il 1994 e il 2004, sono riportati nella Tab. IV.1 e ammontano a 9,5 miliardi, espressi in euro nominali⁴³. I prestiti bancari esteri in essere alla stessa data, contratti con la società Eurofima tra il 1976 e il 1991, sono invece riportati nella Tab. IV.2, aggregati per anno di scadenza data la loro numerosità⁴⁴. Il controvalore al 31.12.1993 ammontava a 1,9 mld. di euro.

Tab. IV.2 – Prestiti bancari esteri al 31.12.1993

Anno di scadenza	Controvalore al 31/12/1993	
	(mld. lire)	(mil. euro)
1994	307,4	158,8
1995	1.141,8	589,7
1996	270,7	139,8
1997	209,3	108,1
1998	221,8	114,5
1999	548,9	283,5
2000	124,8	64,4
2001	429,2	221,6
2002	178,8	92,4
2003	207,7	107,2
2004	82,4	42,6
2005	15,2	7,9
Totale	3.738	1.931

Fonte: elaborazioni su dati Bilancio di Esercizio FS 1993.

Per quanto riguarda infine i prestiti obbligazionari domestici contratti sino a tutto il 1991, essi sono riportati nella Tab. IV.3 e il loro ammontare residuo al 31.12.1993 risultava pari a 3,7 miliardi di euro. Aggregando le tre tipologie di prestiti precedenti, contratti sino a tutto l'anno 1991, è pertanto possibile ricostruire con sufficiente

⁴² Non sussistono infatti dubbi in relazione al fatto che il debito rimborsato durante gli esercizi 1992 e 1993 (rispettivamente 1,5 e 1,6 miliardi di euro), a carico del Tesoro, sia riferito a debito assunto prima del 1992.

⁴³ La Tab. IV.1 non include i prestiti contratti nel 1992 e 1993, in quanto già riconducibili alla nuova gestione in forma di SpA, ricadente completamente nel periodo d'osservazione del presente lavoro. Non include inoltre i prestiti con quota di capitale e interessi a diretto carico di FS.

⁴⁴ Alla data del 31.12.1993 si contano 89 diversi prestiti in essere, contratti tra il 1976 e il 1991.

precisione lo stock del debito che l'azienda FS, trasformata in SpA nel 1992, ha ereditato dal precedente Ente pubblico economico: si tratta di 15,1 miliardi di euro di debiti residui, valutati a fine 1993, ai quali si aggiungono 3,0 miliardi complessivamente rimborsati tra il 1992 e il 1993, per uno stock di debito totale, ereditato dalla precedente gestione, stimabile in 18,2 miliardi⁴⁵.

Tab. IV.3 – Prestiti obbligazionari domestici al 31.12.1993

Anno di scadenza	Debito residuo al 31/12/1993	
	(mld. lire)	(mil. euro)
1994	27,4	14,2
1995	1.200,0	619,7
1996	1.000,0	516,5
1997	0,0	0,0
1998	1.500,0	774,7
1999	1.000,0	516,5
2000	1.750,0	903,8
2001	750,0	387,3
Totale	7.227	3.733

Fonte: elaborazioni su dati Bilancio di Esercizio FS 1993.

IV.3 Il debito FS rimborsato dal Tesoro nel quinquennio 1992-96

Nel quinquennio 1992-96 è stata mantenuta la precedente modalità di finanziamento degli investimenti ferroviari attraverso capitale di debito e con oneri di rimborso e per interessi a carico del Tesoro. Sono stati pertanto acquisiti nuovi prestiti, la cui entità e le cui scadenze saranno esaminate nel prossimo paragrafo. Nello stesso tempo sono stati rimborsati precedenti prestiti in scadenza ed è stato sostenuto l'onere derivante dagli interessi su tutto lo stock del debito di FS. Entrambe le voci hanno rappresentato poste finanziarie in uscita da FS, integralmente compensate da trasferimenti provenienti dal Tesoro. L'onere per interessi ha inoltre rappresentato una posta negativa del conto economico di FS, alla quale ha corrisposto sul versante dei proventi finanziari il corrispondente contributo in c/interessi proveniente dal Tesoro. Per il Bilancio dello Stato, invece, le due voci hanno rappresentato entrambe poste di segno negativo, classificabili pertanto come spesa pubblica: in c/corrente il trasferimento a FS in c/interessi e in c/capitale il trasferimento a FS per il rimborso del debito. I relativi valori sono riportati nella Tab. IV.4.

⁴⁵ Valutare lo stock del debito ereditato dal precedente Ente pubblico economico alla data del 31.12.1993 permette di includere gli effetti, sulla sua parte denominata in valuta estera, prodotti dal deprezzamento della lira conseguente alla crisi valutaria del 1992.

Tab. IV.4 – Interessi e quote capitale rimborsate 1992-96 (mil. di euro)

	Interessi sul debito FS	Quote capitale debito FS	Trasferimenti pubblici totali
1992	2.320	1.445	3.765
1993	2.500	1.597	4.097
1994	2.063	2.152	4.215
1995	2.411	1.070	3.481
1996	1.664	2.667	4.332
Totale	10.959	8.931	19.890

Fonte: Bilancio di Esercizio FS e Conto Nazionale dei Trasporti, vari anni.

Come si può osservare, nel quinquennio 1992-96 l'esborso totale per la finanza pubblica è stato pari a 19,9 mld. di euro, di cui 11,0 per pagamento di interessi sul debito FS e 8,9 per rimborso quote capitale. Fermo restando che si tratta di spesa pubblica a tutti gli effetti, non si può non rimarcare che:

- i. Il rimborso quote capitale è integralmente riferito a prestiti contratti prima del 1992, pertanto anteriori alla trasformazione in SpA;
- ii. L'onere per interessi non è integralmente, ma tuttavia principalmente riferito a prestiti contratti prima del 1992;
- iii. Essendo stati rimborsati 8,9 dei 18,2 miliardi di debiti totali ereditati dalla precedente gestione dell'Ente pubblico economico, il valore residuo a fine 1996 del debito ereditato può essere stimato in 9,3 miliardi di euro.

IV.4 Il debito FS accollato allo Stato nel 1997

Con la legge 23-12-1996 n. 662, finanziaria per l'anno 1997, il Parlamento ha stabilito l'assunzione diretta in capo allo Stato dei prestiti in essere, contratti da FS in base ad autorizzazioni di legge e il cui onere d'ammortamento era già a carico della finanza pubblica. L'art. 2, comma 12, della legge in oggetto ha infatti stabilito che: *“I mutui e i prestiti della Ferrovie dello Stato S.p.A., in essere alla data della trasformazione in società per azioni, nonché quelli contratti e da contrarre, anche successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base ed entro i limiti autorizzati da vigenti disposizioni di legge che ne pongono l'onere di ammortamento a totale carico dello Stato, sono da intendersi a tutti gli effetti debito dello Stato. Con decreto del Ministro del tesoro sono stabilite le modalità per l'ammortamento del debito e per l'accensione dei mutui da contrarre”*.

La Relazione della Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, del 2008, dal titolo “Risultanze del controllo sulla gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato contratti da FF.SS., RFI, TAV e ISPA per infrastrutture ferroviarie e per la realizzazione del sistema Alta velocità” riporta in sintesi i contenuti del decreto ministeriale in oggetto⁴⁶.

⁴⁶ Corte dei Conti 2008, p.8.

Tab. IV.5 – Prestiti bancari domestici al 31.12.1996

Istituti di credito	Durata (anni)	Anno di erogazione	Anno di scadenza	Controvalore al 31/12/1996	
				(mld. lire)	(mil. euro)
Banco di Sicilia	10	1988	1998	177,3	91,5
IMI	15	1989	2004	1.000,0	516,5
Banco di Napoli	8	1989	1997	500,0	258,2
Crediop	8	1990	1998	269,4	139,1
IMI e B.N.C.	10	1990	2000	1.648,8	851,5
IMI	10	1990	2000	300,0	154,9
Crediop	10	1990	2000	500,0	258,2
Crediop	10	1991	2001	500,0	258,2
Ist. Fond. Ven.	7	1991	1998	200,0	103,3
IMI	10	1991	2001	300,0	154,9
IMI	10	1991	2001	1.000,0	516,5
Ist. Ban. S. Paolo	10	1991	2001	350,0	180,8
Pool Ist. Finanz.	10	1991	2001	1.550,0	800,5
Banco di Napoli	5,25	1991	1997	500,0	258,2
TOTALE ANTE 1992				8.795	4.542
B.N.C.	5	1992	1997	100,0	51,6
Crediop	5	1992	1997	500,0	258,2
Banco di Napoli	5	1992	1997	100,0	51,6
Banca di Roma	5	1992	1997	150,0	77,5
IMI	5	1992	1997	500,0	258,2
Ist. Fond. Ven.	5	1992	1997	100,0	51,6
Pool Ist. Fin.	5	1993	1998	1.400,0	723,0
IMI-S.Paolo-MPS	1	1996	1997	1.250,0	645,6
Credito Italiano	1,5	1995	1997	300,0	154,9
B. Roma-B.N.L.	5	1995	2000	700,0	361,5
Banca di Roma	3	1996	1999	1.200,0	619,7
TOTALE DAL 1992				6.300	3.254
TOTALE GENERALE				15.095	7.796

Fonte: Corte dei Conti, Relazione sulla “gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato”, 2008, All. A3.1

“Con decreto attuativo del Ministero del Tesoro n. 146206 del 21.03.1997 sono stati posti a totale carico dello Stato mutui e prestiti già contratti dalla società Ferrovie dello Stato, al 31.12.1996, per un importo complessivo di euro 31.193.478.511 costituito per 23.211.909.729,88 euro (lire 44.944.524.452.675) da prestiti già contratti, per euro 7.981.568.780,75 (lire 15.454.472.183.117) da quelli successivi autorizzati da leggi allora vigenti. (...) A seguito di tali disposizioni sono stati istituiti nel bilancio dello Stato – Ministero dell’economia e delle finanze - i pertinenti capitoli di allocazione delle risorse necessarie: sul capitolo 22005 vengono pagati gli interessi dei prestiti, sul capitolo 95216 la quota capitale e sul capitolo 22437 le commissioni agli istituti di credito”.

Tab. IV.6 – Prestiti obbligazionari domestici al 31.12.1996

Istituti di credito	Durata (anni)	Anno di erogazione	Anno di scadenza	Debito residuo al 31/12/1996	
				(mld. lire)	(mil. euro)
BNL	15	1985	2000	1.000,0	516,5
BNL - Cariplo	10	1989	1999	1.000,0	516,5
BNL - Cariplo	9	1989	1998	1.500,0	774,7
S. Paolo - B. Napoli	9	1991	2000	750,0	387,3
S. Paolo - B. Napoli	10	1991	2001	750,0	387,3
TOTALE ANTE 1992				5.000	2.582
BNL - B. Roma - Cariplo	8	1992	2000	1.500,0	774,7
Mediobanca - Credit - Comit - B. Roma	10	1994	2004	1.000,0	516,5
Mediobanca - Credit - Comit - B. Roma	10	1994	2004	1.000,0	516,5
Crediop	8	1994	2002	2.000,0	1.032,9
Comit - Cariplo	5	1996	2001	2.000,0	1.032,9
B. Roma - Credit	12	1996	2008	2.000,0	1.032,9
TOTALE DAL 1992				9.500	4.906
TOTALE GENERALE				14.500	7.489

Fonte: Corte dei Conti, Relazione sulla “gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato”, 2008, All. A3.2

La medesima relazione elenca anche, in apposite tabelle distinte per tipologia, i singoli prestiti trasferiti, l’ammontare di ognuno alla data dell’accollo, la data di decorrenza e quella di scadenza. Le tabelle della Corte dei Conti presentano struttura simile a quelle da noi utilizzate nel precedente paragrafo in relazione allo stock di debito ereditato da FS con la trasformazione societaria del 1992, e ne permettono pertanto un aggiornamento:

1. In relazione ai prestiti bancari domestici, la Tab. IV.5, che riprende l’Allegato A3.1 della relazione della Corte dei Conti, evidenzia un controvalore totale al 31.12.1996 pari a 7,8 miliardi di euro, di cui 4,5 relativi a prestiti contratti prima del 1992 e 3,3 dal 1992 in avanti.
2. Per quanto riguarda i prestiti obbligazionari domestici, la Tab. IV.6, che riprende l’Allegato A3.2 della relazione della Corte dei Conti, evidenzia un debito residuo complessivo al 31.12.1996 pari a 7,5 miliardi di euro, di cui 2,6 relativi a prestiti emessi prima del 1992 e 4,9 dal 1992 in avanti.
3. In relazione ai prestiti esteri diretti, la Tab. IV.7, che riprende l’Allegato A3.3 della relazione della Corte dei Conti, evidenzia un debito residuo complessivo al 31.12.1996 pari a 4,9 miliardi di euro, di cui 2,1 relativi a prestiti emessi prima del 1992 e 2,8 dal 1992 in avanti.

Tab. IV.7 – Prestiti esteri diretti al 31.12.1996

Istituti di credito	Durata (anni)	Anno di erogazione	Anno di scadenza	Controvalore al 31/12/1996	
				(mld. lire)	(mil. euro)
Lehman Brothers	12	1985	1997	642,8	332,0
Morgan Stanley	20	1989	2009	823,9	425,5
B. Roma	8	1990	1998	500,0	258,2
Morgan Stanley	19	1990	2009	689,1	355,9
BNL	10	1990	2000	500,0	258,2
B. Roma	7	1991	1998	948,2	489,7
TOTALE ANTE 1992				4.104	2.120
B.Napoli spa	7	1992	1998	531,0	274,2
Cariplo spa	10	1992	2002	500,0	258,2
Ist.S.Paolo Torino	10	1992	2002	700,0	361,5
BEI	15	1995	2010	400,0	206,6
BEI	15	1995	2010	300,0	154,9
BEI	15	1995	2010	500,0	258,2
BEI	15	1996	2010	350,0	180,8
BEI	15	1996	2010	350,0	180,8
Morgan	10	1996	2006	1326,0	684,8
Morgan	7	1996	2003	204,0	105,4
BEI	15	1996	2011	300,0	154,9
TOTALE DAL 1992				5.461	2.820
TOTALE GENERALE				9.565	4.940

Fonte: Corte dei Conti, Relazione sulla “gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato”, 2008, All. A3.3

4. Per quanto riguarda infine i prestiti in valuta contratti mediante la società Eurofima, la Tab. IV.8 riporta, aggregandoli per anno di emissione, i dati dei 63 prestiti in essere al 31.12.1996, elencati nell’Allegato A3.4 della relazione della Corte dei Conti. Il debito residuo complessivo riferito a tale tipologia risulta pari a fine 1996 a 3,0 miliardi di euro, di cui 1,0 miliardi relativi a prestiti emessi prima del 1992 e 1,9 dal 1992 in avanti.

La Tab. IV.10 riporta inoltre un prospetto di riepilogo, tratto dall’Allegato A3.5 della relazione della Corte dei Conti, dal titolo “Situazione al 31.12.96 dei prestiti realizzati e da realizzare per il finanziamento dei piani d’investimento”⁴⁷. Esso elenca tutte le autorizzazioni di legge stabilite dal 1981 in avanti alla contrazione di prestiti da parte di FS per il finanziamento degli investimenti concordati con lo Stato, indicando per ognuna l’importo autorizzato e distinguendo tra prestiti effettivamente realizzati e prestiti autorizzati ma non ancora realizzati a tale data, e dunque previsti per i periodi successivi. Dal 1981 al 1996 risultano autorizzazioni a contrarre prestiti per complessivi 73,9 mila miliardi di lire di cui 58,4 già contratti e 15,5, corrispondenti a 8,0 miliardi di euro, ancora da realizzare.

⁴⁷ Esso è tratto in realtà dall’Allegato B al Decreto del Ministro del Tesoro n. 146206 del 21.03.1997 di attuazione dell’art. 2, comma 12, della l. 662 del 1996.

Tab. IV.8 – Prestiti bancari Eurofima al 31.12.1996

Anno di erogazione	Controvalore al 31/12/1996	
	(mld. lire)	(mil. euro)
1985	110,2	56,9
1986	53,2	27,5
1987	141,0	72,8
1988	284,5	146,9
1989	161,9	83,6
1990	344,0	177,6
1991	941,5	486,2
TOTALE ANTE 1992	2.036	1.052
1992	635,4	328,2
1993	543,1	280,5
1994	1.286,1	664,2
1995	554,6	286,4
1996	728,8	376,4
TOTALE DAL 1992	3.748	1.936
TOTALE GENERALE	5.784	2.987

Fonte: Corte dei Conti, Relazione 2008, All. A3.4

È a questo punto possibile riepilogare, tramite la Tab. IV.9, i dati complessivi relativi al debito FS accollato allo Stato con la legge finanziaria per il 1997: si tratta di 31,2 miliardi di euro complessivi, di cui 10,3 relativi a prestiti contratti prima del 1992, 12,9 a prestiti contratti tra il 1992 e il 1996 e 8,0 a prestiti non ancora contratti ma autorizzati dalle norme allora in vigore⁴⁸.

Tab. IV.9 – Prestiti in essere o autorizzati al 31.12.1996 accollati allo Stato (mil. euro)

	Contratti prima del 1992	Contratti dal 1992 in avanti (o ancora da contrarre)	TOTALI
Prestiti bancari nazionali	4.542	3.254	7.796
Prestiti obbligazionari nazionali	2.582	4.906	7.489
Prestiti esteri bancari e obbligazionari	2.120	2.820	4.940
Prestiti contratti con la società Eurofima	1.052	1.936	2.987
TOTALI PRESTITI IN ESSERE AL 31.12.1996	10.296	12.916	23.212
Prestiti non ancora contratti autorizzati da norme vigenti al 31.12.1996		7.982	7.982
TOTALE DEBITO ACCOLLATO ALLO STATO	10.296	20.898	31.193

Fonte: elab. su dati Corte dei Conti, Relazione sulla “gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato”, 2008.

⁴⁸ Il dato di 10,3 miliardi riferito al valore dei prestiti in essere al 31.12.1996 e contratti prima del 1992 risulta superiore al dato di 9,3 miliardi stimato al termine del paragrafo IV.2 per la differente data e i conseguenti differenti tassi di cambio utilizzati: al 31.12.1996 nel primo caso e al 31.12.1993 nel secondo.

Tab. IV.10 – Prestiti realizzati e da realizzare per il finanz. di piani d'investimento al 31.12.1996

ALLEGATO A.3.5			
PERROVIE DELLO STATO S.P.A.			
SITUAZIONE AL 31/12/96 DEI PRESTITI REALIZZATI E DA REALIZZARE PER IL FINANZIAMENTO DEI PIANI DI INVESTIMENTO - Allegato B al dm 146206 del 21.03.1997			
PIANI DI INVESTIMENTO	IMPORTO AUTORIZZATO	PRESTITI REALIZZATI	RESIDUO DA REALIZZARE
PIANO INI'EGRATIVO			
Legge n.17 del 12/2/81	12.450.000.000.000		
Legge n.130 del 26/04/83	6.400.000.000.000		
Legge n.887 del 22/12/84	15.900.000.000.000		
TOTALE	34.750.000.000.000	29.262.680.624.307	5.487.319.375.693
PIANO POL. INVEST.			
Legge n.67 dell'11/03/88	3.000.000.000.000		
Legge n.541 del 24/12/88	3.000.000.000.000		
Legge n.407 del 27/12/89	3.000.000.000.000		
Legge n.405 del 29/12/90	3.000.000.000.000		
Legge n.415 del 31/12/91	3.000.000.000.000		
TOTALE	15.000.000.000.000	7.669.981.210.897	7.330.018.789.103
ALTA VELOCITA'			
Legge n.385 del 15/12/90	8.725.000.000.000		
8.900-175=8.725			
TOTALE	8.725.000.000.000	6.087.865.981.679	2.637.134.018.321
RINNOVAMENTI			
Legge n. 41 del 28/02/86	1.300.000.000.000		
Legge n.910 del 22/12/86	2.000.000.000.000		
Legge n.67 dell'11/03/88	2.000.000.000.000		
Legge n.541 del 24/12/88	2.000.000.000.000		
Legge n.407 del 27/12/89	2.000.000.000.000		
Legge n.405 del 29/12/90	2.000.000.000.000		
Legge n.415 del 31/12/91	2.000.000.000.000		
TOTALE	13.300.000.000.000	13.300.000.000.000	0
TOTALE GENERALE	71.775.000.000.000	56.320.527.816.883	15.454.472.183.117
Legge n.205 del 29/05/89	430.000.000.000	430.000.000.000	0
Legge n.503 del 18/08/78(1)	1.665.000.000.000	1.665.000.000.000	0

(1)A fronte della suddetta legge risulta in essere un prestito di lire 242.706.392.355 da rimborsare nel 2004. gli interessi sono a carico delle F.S. S.p.A. e la quota capitale è a carico del Tesoro

Fonte: Corte dei Conti, Relazione sulla "gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato", 2008, All. A3.5

IV.5 Gli oneri prodotti dal debito FS accollato allo Stato nel 1997

Ricostruite le caratteristiche dell'accollo di debito FS allo Stato con la legge finanziaria per il 1997, occorre ora quantificare gli oneri prodotti sulla finanza pubblica con tale

operazione. Essa ha prodotto negli anni seguenti due tipologie di uscite finanziarie dalle casse pubbliche, assolutamente identiche anche negli importi a quelle che si sarebbero verificate senza l'accollo statale del debito⁴⁹: la spesa annua per interessi e il rimborso delle quote capitale. Le due voci sono riportate, sino al totale rimborso statale del debito accollato, avvenuto nel 2011, nella Tab. IV.11.

Tab. IV.11 – Oneri pubblici conseguenti al debito accollato allo Stato nel 1997 (mil. euro)

	Oneri per interessi sul debito ex FS	Quote capitale rimborsate debito ex FS	ONERI PUBBLICI TOTALI
1997	1.871	3.429	5.300
1998	1.260	5.581	6.841
1999	818	2.732	3.550
2000	636	2.463	3.098
2001	581	3.828	4.409
2002	330	1.875	2.205
2003	214	489	702
2004	182	1.598	1.780
2005	100	121	221
2006	96	372	468
2007	88	195	283
2008	72	114	186
2009	69	817	886
2010	1	96	96
2011	0	15	16
2012	0	0	0
2013	0	0	0
Totale	6.317	23.724	30.042

Fonte: Corte dei Conti, Relazione 2008, e Conto Consuntivo MEF, vari anni.

L'onere per interessi sostenuto dal Tesoro sul debito FS, in essere a fine 1996 e accollato allo Stato, ammonta complessivamente a 6,3 miliardi di euro, con un profilo temporale rapidamente decrescente spiegato dal progressivo rimborso del capitale. L'onere complessivo generato da quest'ultimo risulta invece pari a 23,7 miliardi, più elevato rispetto ai 23,2 miliardi accollati allo Stato nel 1997 per effetto delle dinamiche dei tassi di cambio sulla parte di debito denominata in valuta estera. L'onere totale derivante dalla somma delle due voci ammonta in conseguenza a 30 miliardi di euro.

Non si è invece potuta ricostruire l'evoluzione relativa ai prestiti che risultavano autorizzati a fine 1996 per 8,0 miliardi e sono stati trasferiti allo Stato pur non risultando

⁴⁹ Mantenendo pertanto la modalità in precedenza vigente di oneri per interessi e rimborso del capitale a carico del Tesoro.

ancora contratti, dato che neppure la Corte dei Conti nella sua relazione del 2008, redatta dodici anni dopo l'accollo statale, riporta tali informazioni.

Non si ha quindi conferma che tali prestiti siano stati effettivamente contratti e pertanto neppure indicazione sui tempi del loro rimborso e sul relativo costo per interessi nel corso della loro durata. L'unica certezza riguarda il fatto che nel bilancio dello Stato, e in particolare nel rendiconto del MEF, non risulta l'attivazione di capitoli specifici di spesa ad essi dedicati. Pertanto l'ipotesi più probabile è che tali prestiti siano stati emessi, essendo stati preventivamente accollati allo Stato, come titoli indistinti del debito pubblico, non più riconducibili nella loro denominazione alla causale originaria del finanziamento delle ferrovie nazionali.

Una riflessione ulteriore sul debito accollato riguarda il fatto se l'onere totale di 30 miliardi, indicato nella tabella IV.11, possa essere considerato a tutti gli effetti spesa pubblica. La risposta è tuttavia negativa. Lo sarebbe stato infatti solo a condizione che si fossero mantenute le vecchie modalità del trasferimento dal Tesoro alle FS delle quote capitale e degli interessi da essa versate agli istituti di credito. Invece per effetto dell'accollo pubblico del debito FS:

1. La spesa per interessi, ora sostenuta direttamente dal MEF, resta una voce a tutti gli effetti di spesa pubblica di parte corrente;
2. Il rimborso delle quote capitale non figura più come voce di spesa pubblica in c/capitale, bensì come operazione finanziaria di rimborso di titoli in scadenza, coperta attraverso l'emissione di nuovi titoli.
3. Se non si contabilizza più come spesa pubblica il rimborso dei titoli occorrerebbe tuttavia considerare al loro posto l'onere per interessi sostenuto sui titoli di nuova emissione che hanno sostituito quelli scaduti. Questo problema sarà affrontato al paragrafo IV.6.

IV.6 L'accollo allo Stato nel 2006 del debito ISPA contratto per finanziare TAV

Occorre a questo punto considerare gli effetti sulla finanza pubblica prodotti da un secondo provvedimento di accollo allo Stato di debiti contratti per finanziare progetti ferroviari, quello disposto con decorrenza 27.12.2006 dalla legge finanziaria per il 2007 e relativo al debito contratto dalla società Infrastrutture SpA – ISPA, controllata dalla Cassa Depositi e Prestiti, per finanziare il progetto Alta Velocità, in corso di realizzazione da parte della società TAV, controllata da FS. Il caso è così riassunto nella relazione del 2008 della Corte dei Conti:

“La seconda vicenda è il culmine di un lungo processo iniziato con la costituzione, nell'anno 1991, della società TAV. In data 19 luglio 1991 è stata costituita la società Treno Alta Velocità s.p.a. (TAV) avente per oggetto sociale la progettazione esecutiva e la costruzione delle linee e delle infrastrutture ferroviarie, nonché lo sfruttamento economico delle stesse, finalizzato al recupero ed alla remunerazione del capitale investito da parte della società stessa. Al capitale sociale della società hanno partecipato per il 55,5% istituti di credito italiani ed esteri, e per il restante 45,5% FF.SS. In data 7

agosto 1991 FS ha affidato in concessione a TAV la costruzione e lo sfruttamento di due linee ad alta velocità relative ai percorsi Milano-Roma-Napoli e Torino-Milano-Venezia. Il 24 settembre 1991 è stata stipulata una convenzione tra TAV e FS per la costruzione delle linee di cui sopra mediante general contractor. Nel 1998 a conclusione del processo di riorganizzazione della società FS per rispondere alle direttive comunitarie, sono state separate le attività. Detta Società è responsabile dei rapporti con le istituzioni centrali e locali coinvolte nel progetto Alta Velocità, con gli enti titolari/gestori dei servizi di rete interferiti dalle linee AV/AC e con gli organismi di rappresentanza del territorio (per specifiche soluzioni relative a insediamenti produttivi, aree agricole, industriali, ecc.).

La soluzione TAV, che fu al centro di ampi dibattiti politici e dottrinali all'inizio degli anni novanta, presupponeva investimenti nell'Alta Velocità, da realizzare attraverso una efficace linea di credito che doveva essere, almeno parzialmente, compensata dai ricavi prodotti dalle infrastrutture così potenziate. All'inizio degli anni duemila, al fine di rimuovere la situazione di stallo prodottasi precedentemente per questo grande progetto infrastrutturale, il Legislatore ha ritenuto di promuovere strumenti innovativi di intervento nel settore del credito, attraverso il coinvolgimento di Infrastrutture s.p.a (...). La crisi di questo progetto (...) e la gravità degli oneri economici conseguenti a tale operazione hanno indotto il Legislatore, attraverso la legge 296/06, articolo 1, commi 966 e seguenti, ad accollare al Ministero dell'economia e delle finanze gli oneri derivanti dai prestiti stipulati dalla società Infrastrutture⁵⁰.

La norma in oggetto ha stabilito quanto segue: *“gli oneri per capitale ed interessi dei titoli emessi e dei mutui contratti da Infrastrutture Spa fino alla data del 31 dicembre 2005 per il finanziamento degli investimenti per la realizzazione della infrastruttura ferroviaria ad alta velocità “Linea Torino-Milano-Napoli”, nonché gli oneri delle relative operazioni di copertura, sono assunti direttamente a carico del bilancio dello Stato. (...) La Cassa depositi e prestiti Spa, in quanto succeduta ad Infrastrutture Spa ai sensi dell'articolo 1, comma 79, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, promuove le iniziative necessarie per la liquidazione del patrimonio separato costituito da Infrastrutture Spa. A seguito della predetta liquidazione cessa la destinazione dei crediti e proventi di cui al comma 4 dell'articolo 75 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e sono estinti i debiti di Ferrovie dello Stato Spa e di società del Gruppo relativi al citato patrimonio separato sia nei confronti del patrimonio separato stesso sia nei confronti dello Stato. L'assunzione degli oneri a carico del bilancio dello Stato di cui al comma 966 nonché l'estinzione dei debiti di Ferrovie dello Stato Spa e di società del gruppo di cui al comma 967 si considerano fiscalmente irrilevanti. I criteri e le modalità di assunzione da parte dello Stato degli oneri di cui al comma 966, di liquidazione del patrimonio separato di cui al comma 967, nonché i criteri di attuazione del comma 964, sono determinati con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze”⁵¹.*

Con tale provvedimento sono stati accollati al bilancio dello Stato, per complessivi 12.950 milioni di euro, i prestiti e mutui elencati nella Tab. IV.12. Considerando anche

⁵⁰ Corte dei Conti, 2008, p. 9-10.

⁵¹ Corte dei Conti, 2008, p. 9.

gli aggi di emissione l'onere totale ammonta secondo la Corte dei Conti a 13.058 milioni di euro⁵².

Tab. IV.12 – Prestiti e mutui ISPA per il finanziamento TAV accollati allo Stato nel 2006

Project Loan Tranches	Provvista ISPA	Data stipula	Importo totale (euro)	Erogato al 31/11/2006 (euro)	scadenza rifinanziamento	durata anni	rimborso	hedging (swap)
1	Serie 1	05/02/2004	1.000.000.000	1.000.000.000	09/09/2013	10	a scadenza	10,11
2	Serie 2	05/02/2004	750.000.000	750.000.000	09/09/2018	15	a scadenza	
3	Serie 3	05/02/2004	3.250.000.000	3.250.000.000	09/09/2023	20	a scadenza	
4	Serie 4	05/07/2004	1.000.000.000	1.000.000.000	09/09/2033	30	a scadenza	
5	BEI Funding	29/09/2004	1.000.000.000	1.000.000.000	09/09/2023	20	a scadenza	
6	Serie 4-2	11/11/2004	500.000.000	500.000.000	09/09/2033	30	a scadenza	
7,8,9	Serie 5	03/03/2005	850.000.000	850.000.000	09/09/2044	40	ammortamen	1,2,3,4
10	OPI Floating	03/03/2005	500.000.000	500.000.000	09/09/2020	30	ammortamen	9
11	Serie 4-3	18/04/2005	700.000.000	700.000.000	09/09/2033	30	a scadenza	
12	Serie 6	22/04/2005	1.000.000.000	1.000.000.000	09/09/2044	40	ammortamen	5,6
13	Serie 7	29/06/2005	300.000.000	100.000.000	09/09/2034	30	a scadenza	7
14	Serie 8	29/06/2005	100.000.000	300.000.000	09/09/2034	30	a scadenza	8
15	MT Funding	10/08/2005	2.000.000.000	2.000.000.000	09/09/2007	2+1	a scadenza	
TOTALE			12.950.000.000	12.950.000.000				

Fonte: Corte dei Conti, Relazione 2008, p. 10.

Solo due miliardi dei 12,95 totali trasferiti allo Stato nel 2006 risultano tuttavia rimborsati alla data corrente, trattandosi nella quasi totalità di finanziamenti a lungo termine. L'onere sinora prodotto sulla finanza pubblica risulta pertanto principalmente rappresentato dagli interessi pagati direttamente dal Tesoro sullo stock del debito, pari a 4,5 miliardi complessivi tra il 2006 e il 2013, come si può verificare nella Tab.IV.13. L'esborso totale, considerando anche il rimborso di capitale effettuato, è in conseguenza risultato pari a 6,5 miliardi mentre rimane un debito da restituire, il quale rappresenta un onere futuro, di 10,95 miliardi.

Anche in relazione a tale debito bisogna rimarcare che nel bilancio dello Stato il rimborso delle quote capitale non figura come voce di spesa pubblica in c/capitale, bensì come operazione finanziaria di rimborso di titoli in scadenza, coperta attraverso l'emissione di nuovi titoli. Non può dunque essere considerato come spesa pubblica in senso stretto. È invece spesa pubblica, di parte corrente, l'onere per interessi sostenuto dal Tesoro sui titoli emessi per rimborsare i prestiti in scadenza.

⁵² Fonte: Relazione Corte dei Conti sui Bilanci FS 2005 e 2006, p. 81.

Tab. IV.13 – Oneri prodotti dai prestiti ISPA accollati allo Stato nel 2006 (mil. euro)

	Oneri per interessi debito ex ISPA	Quote capitale rimborsate debito ex ISPA	ONERI PUBBLICI TOTALI
2006	618		618
2007	636		636
2008	621	2.000	2.621
2009	546		546
2010	530		530
2011	531		531
2012	501		501
2013	489		489
Debito residuo		10.950	10.950
Totale	4.473	12.950	17.423

Fonte: Corte dei Conti, Relazione 2008, e Conto Consuntivo MEF, vari anni.

IV.7 L'onere complessivo generato dal debito ferroviario tra il 1992 e il 2013

Si può a questo punto pervenire a una rappresentazione di sintesi degli oneri generati dai debiti contratti per finalità ferroviarie e rimborsati dal Tesoro alla scadenza tra il 1992 e il 1995 e da quelli accollati prima della scadenza attraverso i due provvedimenti straordinari dl 1997 e del 2006. A tal fine la Tab. IV.14 riassume i valori già esaminati nelle tabelle precedenti, espressi in euro a prezzi correnti, mentre la Tab. IV.15 riporta le stesse variabili della IV.14, tuttavia con i dati espressi in euro a prezzi costanti 2014. Dall'esame delle due tabelle si evidenzia che:

1. La stima dell'onere complessivo generato dal 1992 in avanti per effetto dei debiti, contratti prima e dopo il 1992, per finalità di finanziamento dei progetti d'investimento delle ferrovie nazionali ammonta a 75,3 miliardi di euro.
2. Di tale cifra si ha certezza che l'onere generato ammonti ad almeno 67,3 miliardi, deducendo gli 8,0 miliardi di prestiti autorizzati ma non ancora contratti al momento dell'accollo pubblico del debito nel 1997, poiché di essi non è stato possibile documentare modalità di emissione, data di emissione e rimborso, oneri per interessi sostenuti.
3. A partire da questa cifra l'onere sinora sicuramente sostenuto ammonta a 56,4 miliardi, deducendo i 10,95 miliardi di debiti ex ISPA che non risultano ancora rimborsati alla data attuale.
4. Della cifra precedente solo una parte (gli importi indicati su sfondo colorato) è tuttavia classificabile come riferita a voci di uscita del bilancio dello Stato, e dunque è considerabile come spesa pubblica in senso proprio: si tratta dei 17,3 miliardi di oneri per interessi sostenuti dal 1992 in avanti sul debito storico di FS e dei 4,5 miliardi sostenuti sul debito ex ISPA, per un totale di 21,8 miliardi. Ad essi vanno aggiunti gli 8,9 miliardi di trasferimenti pubblici erogati a FS tra il 1992 e il 1996 per rimborsare il debito in scadenza, raggiungendo in tal modo una spesa pubblica complessiva di 30,7 miliardi.

Tab. IV.14 – Oneri prodotti dai debiti contratti per investimenti ferroviari 1992-2013 (mil. euro)

	Oneri per interessi debito FS (ex FS dal 1997 in avanti)	Quote capitale debito FS (ex FS dal 1997 in avanti)	Oneri per interessi debito ex ISPA	Quote capitale debito ex ISPA	ONERI PUBBLICI TOTALI
1992	2.320	1.445			3.765
1993	2.500	1.597			4.097
1994	2.063	2.152			4.215
1995	2.411	1.070			3.481
1996	1.664	2.667			4.332
1997	1.871	3.429			5.300
1998	1.260	5.581			6.841
1999	818	2.732			3.550
2000	636	2.463			3.098
2001	581	3.828			4.409
2002	330	1.875			2.205
2003	214	489			702
2004	182	1.598			1.780
2005	100	121			221
2006	96	372	618		1.086
2007	88	195	636		919
2008	72	114	621	2.000	2.806
2009	69	817	546		1.432
2010	1	96	530		627
2011	0	15	531		547
2012			501		501
2013			489		489
Debito residuo (*)		7.982		10.950	18.932
Totale	17.276	40.637	4.473	12.950	75.335

(*) Il dato ex ISPA riguarda debito non ancora rimborsato, quello ex FS debito temporalmente non allocabile.

Fonte: FS, Corte dei Conti, Relazione 2008, e Conto Consuntivo MEF, vari anni.

5. A prezzi costanti 2014, con valori reali sommati nel tempo, l'onere generato dai debiti contratti per i progetti d'investimento delle ferrovie nazionali ammonta a 96,0 miliardi di euro (Tab.IV.15); l'onere generato con certezza, deducendo il debito ex FS su cui restano problemi, ammonta a 88,0 miliardi.
6. A prezzi 2014 l'onere sicuramente già sostenuto tra il 1992 e il 2013 ammonta invece, sottraendo alla cifra precedente il debito ex ISPA non ancora rimborsato, a 77,1 miliardi. Rispetto a tale cifra può essere tuttavia considerato come spesa pubblica in senso proprio (uscita del bilancio dello Stato in c/corrente o c/capitale) solo l'importo di 43,9 miliardi, derivante dalla somma degli interessi complessivamente pagati sul debito ex FS (25,4 miliardi a prezzi 2014) ed ex ISPA

(4,8 miliardi) e dei trasferimenti pubblici per 13,7 miliardi erogati a FS tra il 1992 e il 1996 per rimborsare il debito in scadenza.

Tab. IV.15 – Oneri prodotti dai debiti per investimenti ferrov. 1992-2013 (mil. euro a prezzi 2014)

	Oneri per interessi debito FS (ex FS dal 1997 in avanti)	Quote capitale debito FS (ex FS dal 1997 in avanti)	Oneri per interessi debito ex ISPA	Quote capitale debito ex ISPA	ONERI PUBBLICI TOTALI
1992	3.896	2.426			6.322
1993	4.030	2.574			6.604
1994	3.200	3.337			6.537
1995	3.549	1.575			5.124
1996	2.359	3.780			6.138
1997	2.604	4.774			7.378
1998	1.724	7.635			9.359
1999	1.102	3.680			4.782
2000	835	3.234			4.068
2001	743	4.896			5.639
2002	412	2.340			2.752
2003	260	595			856
2004	217	1.910			2.127
2005	117	142			260
2006	110	428	712		1.251
2007	100	220	720		1.041
2008	79	125	681	2.194	3.079
2009	75	890	594		1.560
2010	1	102	569		672
2011	0	16	554		571
2012			508		508
2013			490		490
Debito residuo (*)		7.982		10.950	18.932
Totale	25.413	52.661	4.828	13.144	96.046

(*) Il dato ex ISPA riguarda debito non ancora rimborsato, quello ex FS debito temporalmente non allocabile.

Fonte: elaborazioni su dati FS, Corte dei Conti, Relazione 2008, e Conto Consuntivo MEF, vari anni.

La ricostruzione sinora effettuata degli oneri prodotti dal debito contratto nel tempo per finanziare investimenti di FS non appare pienamente soddisfacente in quanto ha necessità di basarsi su una duplice definizione, la cui adozione porta al calcolo di valori molto differenziati:

1. Se intendiamo l'onere generato sulle casse pubbliche, adottando una prospettiva finanziaria, e sommiamo gli interessi pagati più il rimborso del capitale, entrambi a carico dello Stato, perveniamo a un totale di 75,3 miliardi, di cui almeno 56,4 già pagati sino all'anno 2013.

2. Se invece intendiamo, in una prospettiva economica, la spesa pubblica generata, intesa come uscita di bilancio di c/corrente e di c/capitale, allora dobbiamo escludere dal conteggio, come si è visto, il rimborso del capitale salvo il caso in cui sia realizzato direttamente da FS avvalendosi di trasferimenti pubblici, e perveniamo in tal modo ad una cifra inferiore, tuttavia concettualmente di difficile giustificazione.

IV.8 La spesa per interessi sul debito pubblico che ha sostituito il debito ferroviario

Vi è tuttavia un modo semplice e ragionevole per superare la dicotomia: non considerare mai il rimborso del debito, a maggior ragione in considerazione del fatto che esso non viene coperto da entrate di bilancio bensì attraverso l'emissione di titoli indistinti, non più riconducibili a finalità ferroviarie, del debito pubblico, e includere invece al suo posto l'onere per interessi sostenuto ogni anno sui titoli del debito pubblico che hanno sostituito i prestiti ferroviari originari. Tale onere è stimabile moltiplicando il totale dei titoli in essere per il costo medio annuo dell'intero debito pubblico. L'esercizio è condotto nella Tab. IV.16 la quale riporta:

1. nella prima colonna, per memoria, gli oneri totali per interessi annualmente sostenuti sul debito FS, ex FS ed ex ISPA, già presenti nella Tab. IV.15;
2. nella seconda colonna le quote capitale rimborsate annualmente sul debito FS, ex FS ed ex ISPA;
3. nella terza colonna i valori cumulati di tali rimborsi, i quali rappresentano lo stock complessivo di nuovi titoli del debito pubblico emessi per finanziarli (34,7 miliardi a fine 2013);
4. nella quarta colonna il costo medio annuo del debito pubblico, calcolato rapportando l'onere annuo per interessi allo stock del debito in essere al 31 dicembre dell'anno precedente;
5. nella quinta colonna gli oneri per interessi sostenuti sui titoli pubblici di nuova emissione che hanno sostituito i prestiti ferroviari, calcolati moltiplicando lo stock totale del debito emesso per il costo medio del debito pubblico;
6. nella sesta colonna la spesa pubblica totale per interessi sul debito, derivante dalla somma degli interessi pagati sui prestiti FS, ex FS ed ex ISPA sino alla loro estinzione e degli interessi pagati sui titoli del debito pubblico che hanno sostituito tali prestiti.

Come si può osservare, oltre ai 21,8 miliardi di interessi pagati nel periodo 1992-2013 sui prestiti ferroviari occorre considerare ulteriori 26,2 miliardi di interessi relativi ai titoli del debito pubblico emessi al fine di rimborsare tali prestiti, per una spesa pubblica totale per interessi sul debito pari a 47,9 miliardi.

IV.9 La spesa per interessi sul debito pubblico contratto per finanziare gli investimenti ferroviari

L'analisi precedente non può tuttavia dirsi completa: negli anni in cui erano le FS a contrarre prestiti per finanziare gli investimenti, dunque sino al 1996, il loro conto economico registrava annualmente l'onere per interessi su tali prestiti.

Tab. IV.16 – Interessi sul debito FS e pubblico per gli investimenti ferroviari 1992-2013 (mil. euro)

	Spesa per interessi sul debito FS, ex FS ed ex ISPA	Quote annue rimborsate debito FS, ex FS ed ex ISPA	Debito totale FS, ex FS ed ex ISPA rimborsato	Costo medio del debito pubblico (%)	Spesa per interessi sul debito pubb. sostitutivo del debito FS, ex FS ed ex ISPA	SPESA TOTALE PER INTERESSI SUL DEBITO FS E SOST.
	A	B	C	D	E=C*D	G=A+E
1992	2.320	1.445	1.445	12,5	180	2.500
1993	2.500	1.597	3.042	11,8	360	2.860
1994	2.063	2.152	5.194	9,7	504	2.568
1995	2.411	1.070	6.264	9,5	596	3.006
1996	1.664	2.667	8.931	9,4	840	2.505
1997	1.871	3.429	12.361	7,6	937	2.808
1998	1.260	5.581	17.942	6,6	1.191	2.451
1999	818	2.732	20.674	5,7	1.174	1.992
2000	636	2.463	23.136	5,6	1.304	1.940
2001	581	3.828	26.964	5,8	1.556	2.137
2002	330	1.875	28.839	5,0	1.454	1.784
2003	214	489	29.328	4,8	1.403	1.617
2004	182	1.598	30.926	4,6	1.407	1.589
2005	100	121	31.047	4,3	1.334	1.434
2006	714	372	31.419	4,4	1.367	2.081
2007	725	195	31.614	4,6	1.467	2.191
2008	693	2.114	33.727	5,1	1.712	2.404
2009	615	817	34.545	4,3	1.469	2.084
2010	531	96	34.640	4,0	1.397	1.928
2011	531	15	34.656	4,2	1.471	2.002
2012	501	0	34.656	4,5	1.565	2.066
2013	489	0	34.656	4,2	1.464	1.953
Totale	21.748				26.151	47.899

Fonte: elaborazioni su dati FS, Corte dei Conti, Relazione 2008, Conto Consuntivo MEF, vari anni, e Istat.

Successivamente è stato il MEF a finanziare gli investimenti, dapprima tramite apporti al capitale sociale e successivamente tramite contributi in conto impianti, e nel presente lavoro abbiamo registrato come spesa pubblica in c/capitale tali importi. Quello che non è stato sinora considerato è invece il fatto che per finanziare tali trasferimenti di risorse

lo Stato ha emesso titoli del debito pubblico⁵³, sostenendo nel tempo oneri per interessi che non sono nel bilancio dello Stato immediatamente riconducibili a finalità legate al settore ferroviario. Essi debbono pertanto essere opportunamente stimati e conteggiati.

Tab. IV.17 – Interessi sul debito pubblico per il finanz. degli investimenti FS 1992-2013 (mil. euro)

	Contributi statali annui a FS per investimenti	Contributi statali cumulati a FS per investimenti	Costo medio del debito pubblico (%)	Interessi sul debito pubbl. contratto per finanziare gli investimenti di FS	SPESA PUBBLICA TOTALE PER INTERESSI SUL DEBITO
	A	B	C	D=B*C	E
1992	0	0	12,5	0	2.500
1993	0	0	11,8	0	2.860
1994	852	852	9,7	83	2.650
1995	767	1.619	9,5	154	3.160
1996	1.515	3.134	9,4	295	2.799
1997	2.633	5.768	7,6	437	3.245
1998	4.132	9.899	6,6	657	3.108
1999	3.822	13.721	5,7	779	2.771
2000	3.176	16.897	5,6	952	2.892
2001	3.615	20.513	5,8	1.183	3.320
2002	4.078	24.591	5,0	1.239	3.023
2003	3.934	28.525	4,8	1.365	2.982
2004	2.665	31.190	4,6	1.419	3.008
2005	3.006	34.196	4,3	1.470	2.903
2006	4.477	38.673	4,4	1.683	3.763
2007	3.895	42.568	4,6	1.975	4.166
2008	3.015	45.583	5,1	2.313	4.718
2009	4.773	50.356	4,3	2.141	4.225
2010	2.201	52.557	4,0	2.119	4.047
2011	3.080	55.637	4,2	2.361	4.363
2012	4.047	59.684	4,5	2.696	4.762
2013	3.942	63.626	4,2	2.688	4.641
Totale				28.009	75.908

Fonte: elaborazioni su dati FS, Corte dei Conti, vari anni, e Istat.

L'esercizio è condotto nella Tab. IV.17 la quale riporta:

⁵³ È infatti ragionevole finanziare a debito investimenti i cui effetti si manifestano su di un orizzonte temporale di lungo periodo e inoltre, nell'intero settore pubblico italiano, la spesa totale in c/capitale ha stabilmente assunto valori in media allineati con quelli dell'indebitamento annuo.

1. nella prima colonna i contributi statali annui agli investimenti di FS, stabiliti come apporti al capitale sociale e come contributi in conto impianti⁵⁴;
2. nella seconda colonna i contributi statali agli investimenti cumulati dal 1992;
3. nella terza colonna il costo medio annuo del debito pubblico, già utilizzato nella Tab. IV.16;
4. nella quarta colonna gli oneri per interessi sostenuti sui titoli pubblici emessi per finanziare gli investimenti ferroviari, calcolati moltiplicando lo stock totale del debito emesso per il costo medio del debito pubblico;
5. nella quinta colonna la spesa pubblica totale per interessi sul debito, derivante dalla somma: (i) degli interessi pagati sui prestiti FS, ex FS ed ex ISPA sino alla loro estinzione, pari a 21,7 miliardi; (ii) degli interessi pagati sui titoli del debito pubblico che alla scadenza hanno sostituito tali prestiti, pari a 26,2 miliardi, voci tratte dalla Tab. IV.16; (iii) degli interessi sostenuti sui titoli pubblici emessi per finanziare i trasferimenti a FS per investimenti, ora calcolati, pari a 28,0 miliardi.

La somma delle tre voci, pari a 75,9 miliardi, può essere considerata la misura più adeguata dell'impatto prodotto tra il 1992 e il 2013 sulla finanza pubblica italiana dalla totalità del debito contratto per finanziare gli investimenti ferroviari. Non è tuttavia possibile scindere da tale valore gli effetti generati dal 1992 in avanti dal debito contratto prima del 1992, in modo da poter considerare i soli effetti prodotti dal debito contratto dal 1992 in avanti. Il dato relativo all'anno 2013 evidenzia un onere totale per interessi pari a 4,6 miliardi, di cui 0,5 riferiti ai prestiti ex ISPA non ancora rimborsati, 1,5 ai titoli pubblici emessi per sostituire alla scadenza i prestiti originariamente contratti da FS e ISPA e 2,7 ai titoli pubblici emessi per finanziare i trasferimenti del Tesoro a FS nella forma degli apporti al capitale sociale e dei contributi in conto impianti, entrambi a sostegno degli investimenti.

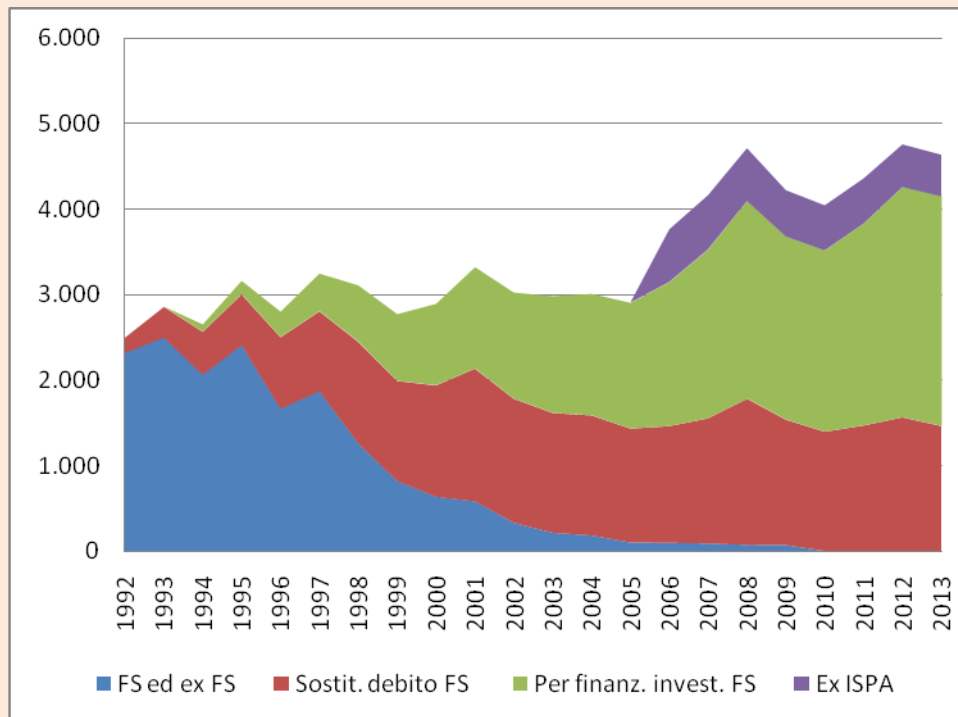
Il Graf. IV.1 illustra la spesa pubblica per interessi, sostenuta tra il 1992 e il 2013, distinta per tipologia di debito contratto per finanziare investimenti ferroviari. Esso evidenzia:

1. Il rapido declino degli interessi pagati sul debito contratto da FS sino al 1996, dovuto al suo progressivo rimborso.
2. L'effetto compensativo solo parziale prodotto, in anni di riduzione del costo medio del debito pubblico, dagli interessi pagati sui titoli pubblici emessi per rimborsare i prestiti contratti da FS.
3. Il progressivo emergere della spesa per interessi pagati sul debito pubblico emesso per finanziare i trasferimenti pubblici erogati a FS, principalmente dopo il 1996, per i programmi d'investimento.
4. L'accentuarsi dell'onere totale per interessi nella seconda metà del decennio 2000, in concomitanza con la fase di completamento del programma dell'alta velocità Torino-Firenze e Roma-Salerno.

⁵⁴ Per evitare possibili sovrastime è stata esclusa dall'esercizio la voce "Altri contributi in c/capitale" presente nella tab. III.3, data la sua natura eterogenea e la disomogeneità degli enti eroganti, ivi compresa l'Unione Europea.

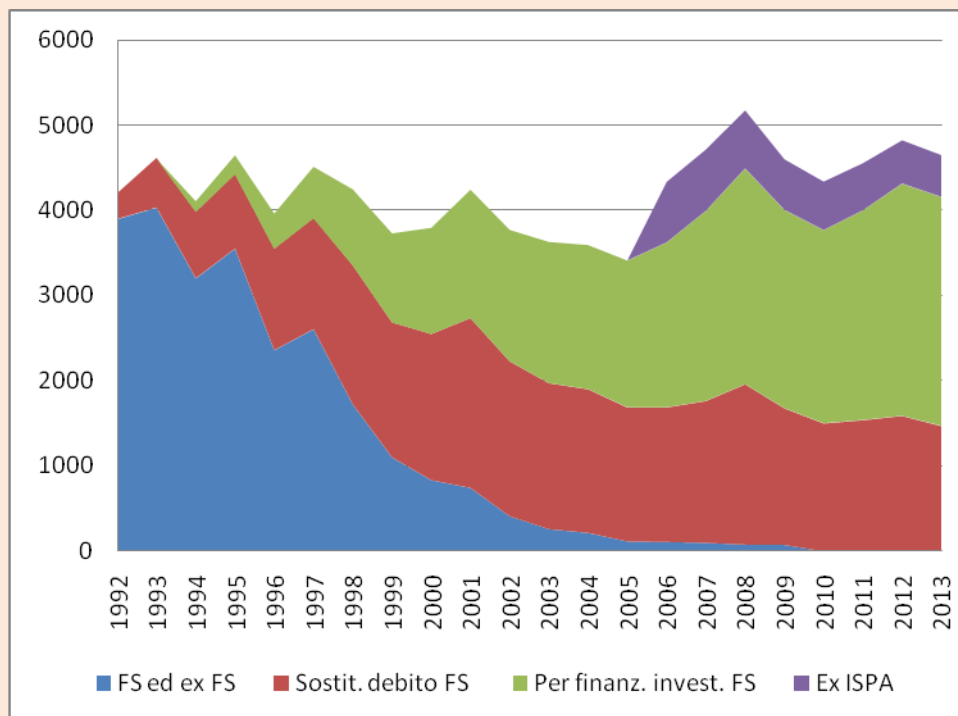
Il Graf. IV.2 illustra le medesime grandezze del Graf. IV.1, tuttavia con i valori espressi a prezzi costanti 2014, i quali sono anche riportati nella Tab. IV.18.

Graf. IV.1 – Spesa pubblica per interessi distinta per tipologia di debito contratto (mil. di euro)



Fonte: elaborazioni su dati FS, Corte dei Conti e Istat.

Graf. IV.2 – Spesa pubblica per interessi distinta per tipologia di debito (mil. di euro a prezzi 2014)



Fonte: elaborazioni su dati FS, Corte dei Conti, vari anni, e Istat.

Tab. IV.18 – Interessi sul debito per il fin. degli investimenti FS 1992-2013 (mil. euro a prezzi 2014)

	Oneri per interessi sul debito FS, ex FS ed ex ISPA	Oneri per interessi sul debito pubblico sostitutivo del debito FS, ex FS ed ex ISPA	Oneri per interessi sul debito pubblico per il finanziamento degli investimenti FS	SPESA PUBBLICA TOTALE PER INTERESSI SUL DEBITO
1992	3.896	303	0	4.198
1993	4.030	581	0	4.611
1994	3.200	782	128	4.111
1995	3.549	877	227	4.652
1996	2.359	1190	418	3.967
1997	2.604	1304	609	4.517
1998	1.724	1629	899	4.251
1999	1.102	1581	1049	3.733
2000	835	1712	1250	3.797
2001	743	1990	1514	4.246
2002	412	1814	1547	3.773
2003	260	1709	1662	3.632
2004	217	1682	1696	3.595
2005	117	1568	1727	3.411
2006	822	1575	1938	4.335
2007	820	1660	2235	4.716
2008	760	1878	2538	5.176
2009	670	1600	2332	4.601
2010	569	1497	2271	4.338
2011	554	1536	2465	4.555
2012	508	1586	2731	4.824
2013	490	1467	2693	4.650
Totale	30.241	31.519	31.929	93.689

Fonte: elaborazioni su dati FS, Corte dei Conti e Istat.

A prezzi costanti 2014, la spesa totale per interessi sostenuta tra il 1992 e il 2013 per tutte le modalità di prestiti contratti, da FS, da ISPA e dal Tesoro, per finanziare gli investimenti FS è risultata pari a 93,7 miliardi, di cui 30,2 relativi ai prestiti originariamente contratti da FS e ISPA e in seguito accollati al Tesoro, 31,5 riferiti ai titoli pubblici emessi per finanziare il rimborso dei prestiti precedenti e 31,9 ai titoli pubblici emessi a copertura dei trasferimenti statali finalizzati al finanziamento degli investimenti FS.

IV.10 Il contributo statale al fondo pensioni dei dipendenti FS

L'ultima voce che occorre considerare di spesa pubblica diretta dello Stato, che non ha assunto la forma di trasferimenti per la gestione o per gli investimenti di FS, riguarda il contributo annuale del Tesoro al disavanzo del fondo pensioni dei dipendenti FS, ora

gestito dall'INPS ma sino all'anno 2000 direttamente dalla società FS, in quanto tale funzione era svolta in precedenza dall'Ente FS⁵⁵. Tale fondo ha sempre mostrato squilibrio, nel periodo considerato nel presente lavoro, tra le entrate derivanti dai contributi sociali versati per i dipendenti FS e le uscite rappresentate dalle prestazioni erogate, tuttavia nei primi anni del decennio '90 tale squilibrio risultava meno accentuato rispetto ai periodi successivi.

Tab. IV.19 – Contrib. statali al fondo pensioni dei dip. FS 1992-2013 (mil. euro)

	A prezzi correnti	Coefficienti di rivalutazione monetaria Istat	A prezzi costanti 2014
	A	B	C=A*B
1992	955	1,679	1.604
1993	826	1,612	1.332
1994	928	1,551	1.439
1995	785	1,472	1.156
1996	775	1,417	1.098
1997	3.564	1,392	4.960
1998	2.582	1,368	3.533
1999	2.066	1,347	2.783
2000	2.465	1,313	3.236
2001	2.582	1,279	3.303
2002	3.282	1,248	4.096
2003	3.264	1,218	3.976
2004	3.616	1,195	4.321
2005	3.857	1,175	4.532
2006	3.857	1,152	4.443
2007	3.700	1,132	4.188
2008	3.900	1,097	4.278
2009	3.900	1,089	4.247
2010	3.900	1,072	4.181
2011	4.000	1,044	4.176
2012	4.000	1,013	4.052
2013	4.000	1,002	4.008
Totale	62.804		74.941

Fonte: bilanci FS, Conto consuntivo MEF, bilanci INPS.

Nel 1992, ad esempio, a fronte di erogazioni pensionistiche per 4.834 miliardi di lire, aveva registrato entrate da contributi del datore di lavoro e dei lavoratori pari a 2.972 miliardi, con una differenza tra i due valori pari a 1.862 miliardi, coperta da un contributo pubblico di 1.850 miliardi⁵⁶, corrispondenti a 955 milioni di euro a prezzi

⁵⁵ Fondo istituito e regolato dagli art. 210 e ss. del DPR 1092 del 1973, gestito transitoriamente prima dall'Ente FS ai sensi dell'art.21 delle l. 210 del 1985 e quindi dalla subentrante FS SpA sino all'anno 2000.

⁵⁶ Fonte: bilancio FS 1993, p. 63.

dell'epoca e a 1,6 miliardi di euro a prezzi 2014. Negli ultimi anni il contributo pubblico è stato tuttavia di quattro miliardi di euro, non risultando peraltro in grado di ripianare completamente lo sbilancio del fondo. Infatti la Relazione della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria dell'INPS per l'anno 2012 segnala “pensioni per 4,9 mld. e contributi di 0,7 mld.” con un conseguente disavanzo di 4,2 miliardi⁵⁷. Nel 1992 i contributi coprivano il 61% delle prestazioni erogate, nel 2012 solo il 17%. Nell'intero periodo 1992-2013 il contributo totale del Tesoro al fondo pensioni è stato pari a 62,8 miliardi di euro a prezzi correnti, corrispondenti a 74,9 miliardi di euro a prezzi costanti 2014.

Abbiamo a questo punto a disposizione una misura della spesa pubblica complessiva sostenuta direttamente dal Tesoro, senza trasferimenti alla gestione o per gli investimenti di FS. Essa ammonta a 138,7 miliardi, derivanti da 75,9 miliardi di interessi sostenuti su tutte le tipologie di prestiti emessi per finalità ferroviarie, e ulteriori 62,8 miliardi relativi ai contributi pubblici al fondo pensioni dei dipendenti FS. Tale cifra risulta quasi identica a quella calcolata nel capitolo III in riferimento ai trasferimenti alla gestione e per gli investimenti di FS, pari complessivamente a 143,5 miliardi di euro⁵⁸.

I due valori non sono tuttavia confrontabili né ragionevolmente sommabili in quanto il secondo ha per oggetto il finanziamento di finalità perseguite e realizzate nello stesso periodo, analizzato dal presente studio, nel quale la spesa è stata realizzata mentre il primo è determinato in gran parte da effetti prodotti sulla finanza pubblica, dal 1992 in avanti, da fattori preesistenti, quali il debito storico e l'eccesso di personale di FS, risalenti alla gestione dell'Ente Ferrovie.

⁵⁷ Corte dei Conti, 2013, p. 93.

⁵⁸ A prezzi costanti 2014 la spesa pubblica diretta del Tesoro ammonta a 168,6 miliardi, derivanti da 93,7 miliardi di spesa totale per interessi e 74,9 di contributi totali al fondo pensioni dei ferrovieri. La spesa per trasferimenti a FS ammonta invece a 178,4 miliardi, derivante da 94,8 miliardi di corrispettivi per servizi di trasporto ed esercizio rete e 83,6 miliardi di contributi a sostegno degli investimenti.

Bibliografia

- Arrigo U. e Beccarello M., (2000). *Il trasporto ferroviario. La convergenza europea nel settore pubblico*, Franco Angeli, Milano.
- Arrigo U. e Di Foggia G., (2013). Gli aiuti di Stato al settore ferroviario nell'Unione Europea. Università di Milano-Bicocca. <http://hdl.handle.net/10281/49292>.
- Arrigo U. e Di Foggia G., (2014). *La spesa pubblica per le ferrovie nei principali paesi dell'Unione Europea*. Università di Milano-Bicocca. <http://hdl.handle.net/10281/50587>
- Arrigo U. e Ferri V., (2012). La separazione delle reti ferroviarie, Istituto Bruno Leoni.
- Banverket, Annual Report, vari anni.
- CESifo GmbH - Munich Society for the Promotion of Economic Research, (2011). Degree of Separation in the EU Railway Sector.
- Commisariat Général au Développement Durable, *Comptes des Transports*, vari anni.
- Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato Italiane*, vari anni.
- Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria di Rete Ferroviaria Italiana*, vari anni.
- Corte dei Conti, (2008). *Relazione sulla gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato*.
- Dehornoy J., (2011). The evolution of public funding to the rail sector in 5 European countries. A comparison.
- E.U. Commission, *Transport in figures, Statistical Pocketbook*, vari anni.
- Eurostat, Transport statistics database. Rail statistics.
- Everis-NTU, (2010). *Study on Regulatory Options on Further Market Opening in Rail Passenger Transport*, Studio per la Direzione Generale Mobilità e Trasporti della Commissione UE.
- House of Commons (2014). *Railways: Government support and public expenditure*. <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN00617>
- MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze. *Conto Consuntivo*. Vari anni
- MIT – Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti* (vari anni).
- Network Rail, *Annual Report and Accounts*, vari anni.
- ORR—Office of Rail Regulation (2011). *Annual efficiency and finance assessment of Network Rail 2009-10*
- ORR—Office of Rail Regulation, *National Rail Trends*, vari anni.
- ORR—Office of Rail Regulation, (2014). *Annual Statistical Release 2013-2014. Rail Finance*
- Trafikverket, *Annual Report*, vari anni.