

NUOVE LINEE GUIDA PER IL TRASPORTO TERRESTRE E MULTIMODALE E NUOVO REGOLAMENTO DI ESENZIONE RELATIVO AI TRASPORTI

CONSULTAZIONE COMMISSIONE EUROPEA

COMMENTI DI CARATTERE GENERALE

Ferrovie dello Stato italiane S.p.A., in qualità di *holding* del Gruppo Ferrovie dello Stato italiane, accoglie con favore le proposte della Commissione europea relative alla bozza di regolamento di esenzione per categoria nel settore dei trasporti (TBER) nonché alla bozza delle nuove linee guida per il trasporto terrestre e multimodale (Linee guida), grazie alle quali verrà a costituirsi un *corpus* di regole aggiornato e completo per la concessione di aiuti di Stato conformi al mercato interno nel settore del trasporto terrestre e multimodale.

Vi sono, tuttavia, alcuni suggerimenti che questa Società intende rappresentare alla Commissione affinché la stessa possa tenerne conto nell'ambito della presente Consultazione. Tali osservazioni, come esplicitato nel dettaglio nel proseguo del presente documento, riguardano, in particolare, a) gli **aiuti operativi** e, nel dettaglio, gli aiuti alla riduzione dei costi esterni del trasporto, in relazione ai quali si ritiene essere necessaria l'eliminazione delle soglie chilometriche per il trasporto merci e, b) nel contesto degli **aiuti agli investimenti**, gli aiuti alla costruzione, all'ammodernamento, al rinnovo di impianti di trasporto ferroviario o per vie navigabili interne unimodali e multimodali nonché al rinnovo di raccordi privati, in relazione ai quali si segnala il tema della soglia di compatibilità del *funding gap* di cui alle proposte del TBER.

1. Aiuti operativi

1.1. Aiuti alla riduzione dei costi esterni del trasporto. Con riferimento a tale categoria di aiuti, si segnala che le proposte della Commissione di cui alla proposta del TBER (Articolo 10) e alla proposta delle Linee guida (Sez. 4.2.1.1.) presentano una serie di criticità.

In primo luogo, si evidenzia l'**assenza di una disciplina dedicata per gli aiuti concernente l'utilizzo dell'infrastruttura**. Difatti tale fattispecie, prevista nelle Linee guida 2008, che consentiva la compensazione integrale del differenziale dei costi sostenuti per l'utilizzo delle infrastrutture tra diverse modalità di trasporto, si è dimostrata particolarmente utile al fine di sostenere il trasporto ferroviario in aree a rischio di fallimento di mercato quali i collegamenti con le isole o in aree geografiche periferiche. Si chiede pertanto a codesta Commissione di voler reintrodurre una sezione dedicata a tale categoria di aiuti, tanto nel TBER quanto nelle Linee guida, nella quale, tra l'altro, vengano delineati chiaramente i criteri di proporzionalità utilizzati dalla Commissione per l'analisi di tali aiuti, anche tenendo conto della prassi decisionale di quest'ultima.

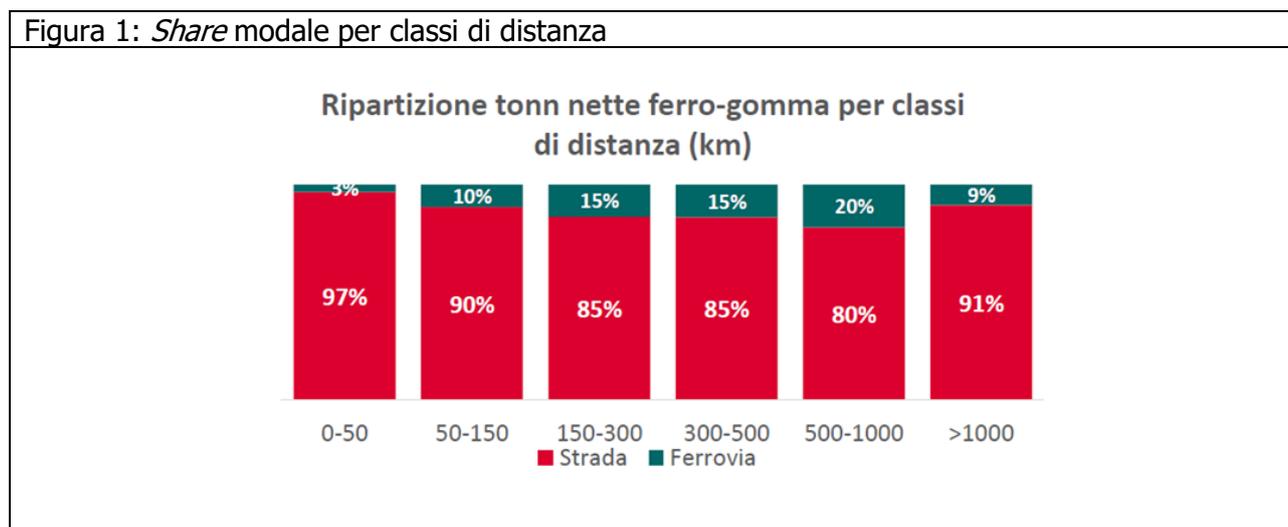
In secondo luogo, si segnala il rischio di *modal-shift* inverso insito nella **previsione di soglie chilometriche massime per il trasporto merci**. Tale previsione, presente sia nella proposta di regolamento che in quella di modifica delle Linee guida, avrebbe quale conseguenza tanto l'inapplicabilità della disciplina del TBER tanto un gravoso onere della prova in capo agli Stati Membri che, sulla base di quanto previsto dalle Linee guida, dovrebbero dimostrare che la modalità di trasporto concorrente più inquinante rappresenta un'alternativa commercialmente praticabile.

A tal riguardo, si segnala che la maggior competitività del trasporto merci su ferro rispetto a quello stradale, come presunto dalla Commissione, al di sopra delle soglie menzionate nelle proposte¹ si ritiene non costituisca una adeguata rappresentazione della realtà del settore.

Difatti l'osservazione del mercato del trasporto merci evidenzia come il trasporto stradale sia un'alternativa fortemente competitiva rispetto al trasporto ferroviario anche sulle lunghe distanze. Tale assunto è basato su una serie di elementi fattuali quali: l'estensione e la capacità dell'infrastruttura, il differenziale dei costi di accesso all'infrastruttura, la difficoltà di bilanciamento dei servizi in entrambe le direzioni, la competitività dei trasporti RO-RO² e le performance infrastrutturali.

Inoltre, si ritiene che i criteri individuati nelle proposte della Commissione prendano in considerazione come elemento discriminante per determinare la competitività del trasporto ferroviario di merci rispetto a quello stradale unicamente la distanza percorsa. Tale previsione, tuttavia, avrebbe quale effetto quello di non consentire la concessione di contributi pubblici per il settore ferroviario sulle medie e lunghe distanze (in particolare su distanze superiori a 350 km per i trasporti unimodali e a 800 km per i trasporti intermodali) e, di conseguenza, ostacolare lo *shift* modale ferro-gomma, favorendo altresì uno *shift* modale inverso.

A supporto di quanto affermato, si segnala che attualmente in Italia, anche su distanze superiori a 300 km, più dell'80% delle tonnellate di merce è trasportata su gomma (Cfr. Figura 1).



Fonte: dati strada (Eurostat 2019), dati ferro (RFI 2021)

Complessivamente circa il 50% dei servizi ferroviari di merci su rete nazionale (ponderati sulle percorrenze), attualmente in larga misura contribuiti da specifici programmi di sostegno, risulterebbero oltre le soglie di ammissibilità. Tra le relazioni maggiormente a rischio, vi sarebbe la quasi totalità di quelle con origine o destinazione verso le regioni del sud Italia che, più di altre, soffrono i disagi dei maggiori ritardi infrastrutturali, nonché di un ampio divario dei costi di accesso

¹ Cfr., TBER, articolo 10, comma 6 e Linee guida, Sezione 4.2.1.1., par. 96.

² Con l'acronimo "RO-RO" si indica un tipo di traghetto, progettato per trasportare carichi su ruote come automobili, autocarri oppure vagoni ferroviari. Tali imbarcazioni hanno scivoli che consentono alle vetture di salire (roll on) o scendere (roll off) dall'imbarcazione quando la stessa è in porto.

all'infrastruttura rispetto alla modalità stradale. Questo rende la soluzione ferroviaria ancor meno competitiva sul mercato rispetto all'autotrasporto.

Alla luce delle argomentazioni sopra descritte, si ritiene, pertanto, opportuno chiedere che le proposte di cui al TBER e alle Linee guida di cui trattasi vengano modificate per prevedere:

- a) la **reintroduzione della possibilità di finanziare gli aiuti all'utilizzo dell'infrastruttura con un'intensità del 100% dei costi ammissibili**
- b) **l'eliminazione, o in subordine l'aumento, delle soglie chilometriche per il trasporto merci.**

2. Aiuti gli investimenti

2.1. Aiuti alla costruzione, all'ammodernamento e al rinnovo di impianti di trasporto ferroviario o per vie navigabili interne unimodali o multimodali. Con riferimento alla proposta di cui al TBER (Articolo 12) che, fermo restando un ammontare massimo fissato in 20 milioni di euro per singolo progetto negli aiuti concessi tramite regimi aperti e di 10 milioni per aiuti *ad hoc* per terminali merci multimodali,³ prevede, tra le condizioni di ammissibilità, che l'ammontare dell'aiuto non debba eccedere determinate soglie, si riscontrano una serie di criticità.

Al fine di motivare le criticità riscontrate nella proposta normativa, giova in primo luogo ricordare che tale tipologia di interventi riveste un ruolo fondamentale per lo sviluppo del settore e, per sua natura, richiede necessariamente la presenza di un forte sostegno pubblico che, in ogni caso, garantisca un accesso non discriminatorio. Inoltre, in varie decisioni la Commissione ha approvato un regime di aiuti per la costruzione e l'ammodernamento degli impianti di servizio con intensità pari al 75%-100% dei costi ammissibili⁴. In questi casi la Commissione ha ritenuto tali intensità necessarie e proporzionate poiché intensità più basse non sarebbero state sufficienti a incentivare gli investitori privati a investire in questo settore caratterizzato da costi elevati.

Pertanto, anche alla luce dell'esperienza maturata nelle recenti decisioni approvate dalla Commissione, e fermo restando la previsione di specifici tetti di intervento (10 / 20 milioni di euro) per ciascuna misura, si ritiene che i limiti previsti, ossia a) il 50% dei costi ammissibili, nelle ipotesi in cui l'aiuto sia inferiore ai 3 milioni di euro per progetto, e b) il minore tra il 50% dei costi ammissibili la differenza tra i costi ammissibili e l'utile operativo dell'investimento nel corso della sua durata e il suo valore finale (*funding gap*), nelle ipotesi in cui l'aiuto sia superiore o pari ai 3 milioni di euro per progetto, siano eccessivamente stringenti. Si tenga altresì in considerazione che tali limiti risultano essere addirittura più stringenti di quelli previsti per le infrastrutture locali dall'articolo 56 del Regolamento (UE) N. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato ("*General Block Exemption Regulation*" o "*GBER*").

Alla luce delle ragioni sopra descritte, si ritiene opportuno chiedere che la proposta di cui trattasi venga modificata per prevedere **un incremento nel TBER della soglia di compatibilità al**

³ Cfr., TBER, Articolo 4, lett. (b) e lett. (c).

⁴ Vedi in particolare le seguenti decisioni: SA.64546 intensità pari al 99,6% dei costi ammissibili, SA.64434 intensità di circa il 74% dei costi, SA.52716 intensità dell'83,89% dei costi ammissibili, SA.46341 intensità dell'80% dei costi ammissibili.

100% del *funding gap* sia per interventi il cui ammontare dell'aiuto è inferiore ai 3 milioni che per interventi il cui ammontare dell'aiuto è superiore ai 3 milioni di euro.

2.2. Aiuti alla costruzione, all'ammodernamento e al rinnovo di raccordi privati. Con riferimento alla proposta di cui al TBER (Articolo 13) che, fermo restando un ammontare massimo dell'aiuto fissato in 2 milioni di euro per singolo progetto negli aiuti concessi tramite regimi aperti,⁵ prevede, tra le condizioni di ammissibilità, che l'ammontare dell'aiuto non debba eccedere determinate soglie, si riscontrano una serie di criticità.

In linea con quanto affermato per gli aiuti alla costruzione, all'ammodernamento e al rinnovo di impianti di trasporto ferroviario, giova ricordare che anche gli interventi relativi alla costruzione, all'ammodernamento e al rinnovo dei raccordi privati rivestono un ruolo fondamentale per lo sviluppo del settore e richiedono necessariamente la presenza di un forte sostegno pubblico che, considerato l'oggetto su cui insiste, non presenta caratteristiche discriminatorie.

Alla luce dell'esperienza maturata nelle recenti decisioni approvate dalla Commissione⁶, considerando la previsione di specifici tetti di intervento (2 milioni di euro) per ciascuna misura, si ritiene che a) il limite del 50% del costo ammissibile nelle ipotesi in cui l'aiuto sia inferiore a 0,5 milioni di euro per progetto e b) il minore tra il 50% dei costi ammissibili e la differenza tra i costi ammissibili e l'utile operativo dell'investimento nel corso della sua durata e il suo valore finale (*funding gap*), nelle ipotesi in cui l'aiuto sia superiore a 0,5 milioni di euro per progetto, siano limiti eccessivamente stringenti. Si tenga altresì in considerazione che tali limiti risultano essere addirittura più stringenti di quelli previsti per le infrastrutture locali dall'articolo 56 del GBER.

Per tale ragione, e in considerazione di quanto sopra richiamato, si ritiene opportuno chiedere alla Commissione che la proposta di cui trattasi venga modificata per prevedere un **incremento nel TBER della soglia di compatibilità al 100% del *funding gap*, sia per interventi il cui ammontare dell'aiuto è inferiore a 0,5 milioni di euro che per interventi il cui ammontare dell'aiuto è superiore a 0,5 milioni di euro.**

2.3. Aiuti all'acquisto di veicoli per il trasporto ferroviario o per vie navigabili interne.

Con riferimento alle proposte di cui al TBER (Articolo 14) e di cui alle Linee guida (Sez. 4.2.2.3), volte all'introduzione di una nuova categoria di aiuti per l'acquisto di materiale rotabile o imbarcazioni, limitata ai nuovi entranti nel settore ferroviario e PMI e da corrispondersi sottoforma di garanzia, si ritiene che debba considerarsi critica con riferimento all'esclusione per il settore merci dalla possibilità di finanziare il materiale rotabile con contributi diretti. Il settore ferroviario merci, a fronte di un parco rotabile obsoleto in gran parte del territorio nell'UE, ha infatti dimostrato difficoltà a sostenere un livello di investimenti adeguati. L'articolo 36b del GBER, come modificato dal Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 concernente "aiuti agli investimenti per l'acquisizione di veicoli puliti o a zero emissioni e per l'ammodernamento di veicoli", non è sufficiente a fornire un supporto adeguato, data la definizione dei costi ammissibili molto restrittiva. Ciò consente il finanziamento solo di una parte dei "costi aggiuntivi per l'acquisto/noleggio del veicolo pulito o del veicolo a zero emissioni", con possibilità di supporto pubblico ancora più limitate quando l'aiuto è concesso al di fuori di un processo di gara competitiva, poiché l'intensità dell'aiuto non può superare il 20/30%. Si ricorda che nel 2023 la Commissione ha approvato una misura per l'Italia per promuovere il rinnovo del materiale rotabile per il trasporto ferroviario delle

⁵ Cfr., TBER, Articolo 4, lett. (d).

⁶ Nel 2022 la Commissione ha approvato una misura per l'Italia per supportare lo sviluppo sostenibile dei raccordi ferroviari (SA.102422) prevedendo soglie di compatibilità dell'aiuto fino al 100% del *funding gap*.

merci (SA. 64726) autorizzando un'intensità dell'aiuto del 20%/30% del costo di acquisto con finanziamento diretto.

Alla luce delle argomentazioni sopra descritte, si ritiene, pertanto, opportuno chiedere che le proposte di cui trattasi vengano modificate per prevedere **un'esplicita possibilità di finanziare il settore merci con contributi diretti. Tale previsione dovrebbe, inoltre, essere accordata a tutte le imprese indipendentemente dalla loro qualificazione di nuovi entranti o PMI.**

3. Nuove norme riguardanti gli aiuti a compensazione per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario delle merci.

La proposta di Linee guida comprende una sezione che introduce nuove norme riguardanti gli aiuti a compensazione per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario delle merci.

Tale integrazione si ritiene apprezzabile; le previsioni ivi contenute sono, infatti, di rilevante importanza in quanto colmano una lacuna giuridica connessa al fatto che gli attuali obblighi di servizio pubblico nel settore ferroviario delle merci sono regolati esclusivamente in applicazione diretta dell'articolo 93 del TFUE o sulla base delle condizioni previste nella sentenza emessa dalla Corte di Giustizia nella causa Altmark; infatti, né la disciplina di cui al Regolamento (CE) n. 1370/2007 né tantomeno quella relativa ai servizi di interesse economico generale ("SIEG") si applica al settore ferroviario degli OSP merci. Il settore ferroviario delle merci risulta dunque uno dei rari settori economici non disciplinato da una legislazione secondaria sui servizi pubblici.

A garanzia del rispetto dei principi generali applicabili per la compensazione dei servizi pubblici in tutti i settori, le Linee guida riflettono i principi ben consolidati stabiliti nel *framework* SIEG ma includono altresì alcuni chiarimenti specifici del settore del trasporto terrestre.