

## Revisione Linee guida sugli aiuti di stato alle imprese ferroviarie

Convegno SIPOTRA, 2 marzo 2022 – L. Perrotti (ART)

### 1. Serve un cambio di passo

Partiamo dalla presa d'atto che, ad oggi, **non vi sono evidenze significative né di un sostanziale ed univoco *shift* modale** a vantaggio del trasporto ferroviario e delle altre modalità alle quali la Commissione presta attenzione (acque interne, tragitti marittimi brevi), **né a favore dell'utilizzo combinato e integrato di diverse modalità**, privilegiando quelle con minori esternalità in riferimento alle relative tratte di utilizzo (dati EUROSTAT). E ciò, nonostante il perseguimento di strategie a sostegno di questi obiettivi rimanga centrale in molti programmi. Registriamo, anzi, il ritiro, a febbraio del 2020, della proposta di direttiva della Commissione sul trasporto combinato. Arenati, all'inizio della pandemia, nella discussione sulla natura stessa dell'intermodalità (se necessari o meno di una regolazione *ad hoc*) si è persa, forse, un'occasione per portare a compimento la revisione di una direttiva che (fatte salve le modifiche e gli aggiornamenti conseguenti all'allargamento della UE) risale al 1992.

Lo stesso dicasi per il **mancato *shifting* del trasporto privato a vantaggio di quello pubblico**. Al riguardo, un dato rilevante è lo sviluppo dei servizi di **"mobilità dolce" nei grandi agglomerati urbani**. Sul versante dei comportamenti si tratta di un'evoluzione positiva; in valore assoluto, tuttavia, questo tipo di mobilità **non ha una dimensione adeguata** alla complessità delle sfide *green* e digitale che abbiamo davanti. Rileva, peraltro, che i mercati della mobilità dolce siano nati **in assenza di aiuti di Stato** in senso tecnico e interessino un'utenza "giovane", digitalmente erudita, sempre connessa, tracciabile nei comportamenti e nell'uso dei sistemi elettronici di pagamento. Sono questi i fattori che risultano fondamentali per l'analisi della **domanda reale e potenziale di mobilità**, di cui – anche per le valutazioni di cui ci occupiamo – si tratta ancora troppo poco, nonostante la tecnologia metta a disposizione mezzi straordinari per affrontare, attraverso l'analisi dei dati, le questioni regolatorie poste dagli obiettivi di sostenibilità ambientale dei trasporti. Questo fenomeno si è sviluppato grazie a una "deregolazione" delle norme sul traffico urbano; il suo consolidamento richiederebbe ora misure di *data regulation* per garantire comportamenti trasparenti da parte delle piattaforme e per la sua positiva integrazione con altri servizi di mobilità urbana, anche quelli beneficiari di aiuti pubblici.

Appare evidente che **serve un cambio di passo** per rimuovere le distorsioni di natura comportamentale ed economica che condizionano la duplice transizione digitale ed ambientale prefigurata dallo *European green deal* anche per i trasporti.

### 2. La revisione delle linee guida – I temi chiave

Abbiamo presente l'evoluzione del settore dei trasporti nell'ultimo decennio e le accresciute "responsabilità" dello stesso sotto il profilo delle ricadute ambientali (*ved. Handbook dei costi esterni dei trasporti e lo Studio sulla internalizzazione di tali costi, entrambi pubblicati dalla Commissione nel 2019*). Come Italia, non può mancare un riferimento alla **modifica della Costituzione** che entrerà in vigore a breve, il 9 marzo, p.v., che ha inserito la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi tra i principi fondamentali e previsto che la libertà dell'iniziativa economica privata trovi un limite, fra l'altro, nel danno all'ambiente (*modifiche apportate, rispettivamente agli articoli 9 e 41 della Carta Costituzionale dalla Legge Costituzionale del 11 febbraio 2022, n. 1*).

---

*Shift, quale shift?*

---

*12 years on*

Abbiamo, altresì, presenti le opportunità e le sfide della **digitalizzazione**: un processo di fondamentale importanza per le scelte industriali e per la erogazione dei servizi di trasporto. In particolare, siamo consapevoli che la transizione digitale **ha un impatto positivo sulla struttura dei costi del settore e libera una nuova domanda** di mobilità e di servizi logistici integrati. La consultazione offre l'occasione per accompagnare questo cambiamento nel rispetto dei principi della concorrenza e trasferirne in modo stabile i benefici agli utenti finali e a tutti gli *stakeholders*.

La **transizione ambientale** viceversa, induce una **modifica del mix energetico impiegato nel settore**; in questo caso, l'obsolescenza dei mezzi di trasporto e dei sistemi propulsivi che ne deriva comporta, almeno nel breve e medio termine, un **aumento dei costi** per l'erogazione dei servizi di trasporto.

La situazione è ulteriormente complicata dai **potenziali effetti strutturali delle misure contingenti** adottate a seguito della pandemia da COVID, sia per le deroghe previste dai **temporary frameworks** e da **misure ad hoc** (il riferimento è al **Regolamento che consente aiuti all'uso dell'infrastruttura la cui vigenza è stata assai di recente ulteriormente prorogata: non è in questione la necessità di intervenire nella fase della pandemia, ma non si può sottacere neanche che una durata potenziale di cinque anni corrisponde ad un intero ciclo regolatorio**). Il riferimento è anche agli ingenti trasferimenti e allocazioni di risorse pubbliche nel quadro del **PNRR**. Effetti, questi, che **andrebbero adeguatamente misurati**.

Venendo ai temi della consultazione di maggior rilievo per il regolatore economico indipendente (multimodale):

**Il primo** riguarda l'ipotesi di **ampliare l'ambito di applicazione** delle linee guida in una duplice direzione:

- da un lato, **estendendolo alle facilities** presso le quali si erogano servizi a favore delle imprese ferroviarie e degli operatori intermodali (servizi di rifornimento, di manovra, di manutenzione, di *transshipment*) tenendo conto che i **relativi costi incidono** su quelli di accesso alle infrastrutture;
- dall'altro, prevedendone l'applicazione **anche ad attività diverse** da quelle strettamente ferroviarie (quali, ad es. operatori dei trasporti attraverso le vie navigabili interne, operatori della logistica) al fine di favorire un'efficiente **allocazione della capacità di trasporto (e, conseguentemente, l'intermodalità)**, di promuovere l'uso della modalità di trasporto ottimale per ciascuna componente degli spostamenti da punto a punto, **ed assicurare l'interoperabilità tecnica e dei servizi** necessaria al funzionamento di un vero e proprio *smart transport system* (su questo tema ved. iniziativa EU rail che sostituisce Shift-to-Rail con un impegno di 600 Mln Euro da Horizon Europe e altrettanti dalle imprese, **la più importante iniziativa R&I di sempre nel ferroviario con l'obiettivo di eliminare barriere all'interoperabilità e fornire soluzioni per la completa integrazione e gestione del traffico**).

**Il secondo** riguarda l'opportunità di migliorare – anche alla luce delle esperienze degli ultimi due anni - le metodologie applicate alla **determinazione e misurazione dei costi ammissibili** ai fini del calcolo degli aiuti pubblici che possono essere erogati (ricordiamo che la primaria finalità delle misure di cui trattasi è quella di **ridurre i costi esterni** che il trasporto ferroviario consente di evitare a fronte di modalità meno "costose" che, tuttavia, presentano maggiori esternalità). Al riguardo, per evitare distorsioni, è necessario che i costi totali a cui rapportare quelli evitati **non siano sovrastimati** e siano quelli **pertinenti ed efficienti**.

Si tratta di riprendere le fila di quanto già previsto dalle **linee guida del 2008** che, ai punti 105-106, prescriveva agli Stati membri che intendessero erogare aiuti alle imprese ferroviarie di “*presentare una analisi comparativa trasparente, motivata e quantificata dei costi del trasporto ferroviario e delle opzioni alternative basate su altri modi di trasporto. Il metodo utilizzato e i calcoli effettuati devono essere resi pubblici*”.

### 3. ***New wine in old bottles***

La Commissione si propone di adottare “**interventi mirati**” e non una revisione complessiva degli orientamenti in vigore dal 2008. Si deve ritenere, quindi, che tra i profili di cui si confermerà la validità vi sia l’idoneità delle misure proposte a introdurre **trasformazioni permanenti dell’offerta**, valide anche dopo l’esaurimento dell’erogazione dell’aiuto.

---

*I dati ci sono,  
l’Autorità anche*

Occorre, inoltre, continuare ad aggiornare l’analisi dell’**internalizzazione dei costi esterni** da parte di modalità di trasporto più inquinanti, in particolare, di quella stradale; al netto delle politiche fiscali sul carburante e sulla tassazione patrimoniale dei veicoli, attesa la maggiore diffusione delle auto elettriche, i relativi dati potrebbero confermare o suggerire di qualificare l’assunto che la modalità ferroviaria abbia complessivamente esternalità inferiori rispetto ad altre modalità, in particolare ove si considerino sia la fase di realizzazione dell’infrastruttura e del materiale rotabile che l’effettivo esercizio del trasporto ferroviario.

Sembra, altresì, opportuno riflettere sull’**intensità degli aiuti e sui criteri** e priorità della relativa allocazione, rimanendo in ogni caso fondamentali quelli della **trasparenza e predeterminazione** e la possibilità di accedere agli aiuti **da parte di tutti gli operatori** (ferroviari e non) qualora eligibili ai sensi delle nuove linee guida.

Per economia del ragionamento non ci soffermiamo, invece, su un ulteriore aspetto che meriterebbe un approfondimento dedicato e che riguarda la prefigurata combinazione di strumenti di sostegno che hanno **natura giuridica ed esprimono finalità diverse**, quali sono, appunto, le linee guida della Commissione, l’erogazione di bonus e le *block exemption*: strumenti tutti richiamati nel documento di consultazione.

Per molte di queste questioni, anche sotto il profilo della finalizzazione delle iniziative attraverso procedimenti pubblici di consultazione, le Autorità indipendenti di regolazione settoriale e di garanzia sono **a fianco della Commissione**. Rispetto all’asse degli interessi, tra giusto e sbagliato, il *focus* delle Autorità è sulle “**condizioni di erogazione degli aiuti**” e, quindi, sui temi della trasparenza e della non discriminazione.

---

*CE e ART: la stessa  
canzone*

I profili economici, tecnologici e giuridici della disciplina degli aiuti, d’altra parte, offrono spunti per un sempre maggior impegno anche da parte delle **università** e dei **centri di ricerca** specializzati.

Concludendo, appare ragionevole ritenere che – in termini di efficienza sistemica – l’erogazione degli aiuti al settore ferroviario si accresca là dove sia contemplato l’aiuto alla **multimodalità** (consapevoli che le ferrovie non sono competitive sul door-to-door e sul primo e ultimo miglio, mentre lo sono sulle lunghe distanze che, tuttavia, soffrono problemi di interoperabilità e scarso coordinamento dell’accesso), alle attività complementari ed allo sviluppo tecnologico ad esse funzionale.

Fondamentale è il tema della definizione di **metodologie e criteri univoci** per la misurazione dei valori che sono alla base delle politiche pubbliche di aiuto. Nella nostra prospettiva, la misurazione dei costi, in particolare, non può prescindere dalla considerazione di **obiettivi di efficienza ed aumento della produttività** ai quali è orientata (per legge e non per elezione)

la regolazione economica (ricordiamo che il mondo delle amministrazioni, al quale appartiene l'Autorità, **non è** "libero nei fini").

Aiuti di Stato che non siano basati su costi efficienti riflessi in tariffe di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture materiali e immateriali (quali sono le piattaforme tecnologiche), potrebbero produrre situazioni di sovra-compensazione e di distorsione della concorrenza a scapito della competitività dell'intero sistema dei trasporti.

Va dato atto alla Commissione di aver preso in carico questi temi nel documento di consultazione che ci ha sottoposto. L'Autorità ha già offerto primi contributi nella fase della presentazione dell'*inception impact assessment* e contribuirà sui singoli aspetti della consultazione che ci occupa nei termini indicati, di cui è imminente la scadenza.

---

*Sulla consultazione  
parlerà l'Autorità*

## **Back-up**

Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1

Pubblicata il 22 febbraio 2022, entra in vigore il 9 marzo 2022

Art. 9

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

***((Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali)).***

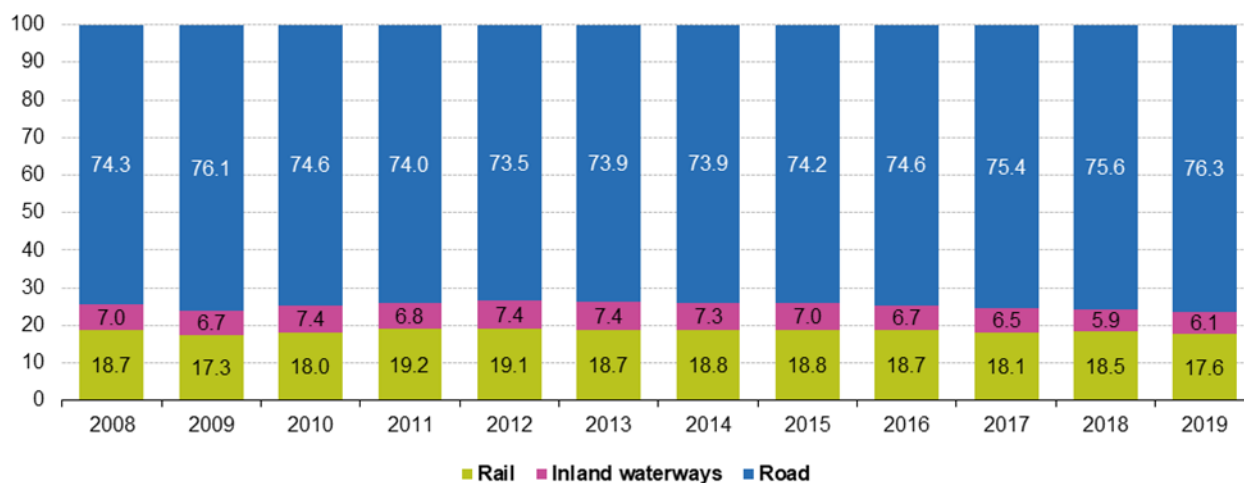
Art. 41

L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno ***((alla salute, all'ambiente,))*** alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ***((e ambientali)).***

## Modal split of inland freight transport, EU, 2008-2019 (% share in tonne-kilometres)



Note: EU includes rail transport estimates for Belgium (2012-2019), road freight transport estimates for Malta (2008-2019) and inland waterways transport estimates for Bulgaria (2008), Romania (2008), Finland (2017-2018), but does not include inland waterways transport for Sweden (2008-2015: negligible). Figures may not add up to 100% due to rounding.

Source: Eurostat (online data code: tran\_hv\_fmmod)

eurostat

## Modal split Inland Freight Italy, ISPRA

