



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 31.10.2022
C(2022) 7995 final

VERSIONE PUBBLICA

Il presente documento è un documento interno della Commissione ed ha carattere esclusivamente informativo.

**Oggetto: Aiuto di Stato SA.103155 (2022/N) - Italia
Terza proroga del Regime a sostegno del trasporto ferroviario delle merci 2023-2027**

Signor Ministro,

1. PROCEDIMENTO

- (1) Con notifica elettronica del 25 maggio 2022 le autorità italiane hanno notificato, a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), l'intenzione di prorogare il *regime a sostegno del trasporto ferroviario delle merci*. Tale regime ("il regime esistente") è stato approvato con decisione della Commissione del 19 dicembre 2016 relativa all'aiuto di Stato SA.45482¹ ("decisione iniziale"), successivamente prorogata dalla decisione della Commissione del 25 ottobre 2017 relativa all'aiuto di Stato SA.48759² ("prima decisione di proroga") e dalla decisione della Commissione del 15 novembre 2019 relativa all'aiuto di Stato SA.55025³ ("seconda decisione di proroga").

¹ GU C 145 del 9 maggio 2017, pag. 2.

Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2017:145:FULL&from=EN>

² GU C 442 del 22 dicembre 2017, pag. 5.

Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:442:FULL&from=EN>

³ GU C 17 del 17 gennaio 2020, pag. 3.

Onorevole Antonio Tajani
Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale
P.le della Farnesina 1
I - 00194 Roma

2. IL REGIME ESISTENTE

- (2) Il regime di aiuti esistente mira a incoraggiare il trasferimento modale del traffico merci dalla strada alla ferrovia mediante la concessione di sovvenzioni alle imprese ferroviarie sotto forma di i) riduzione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura per la prestazione di servizi in partenza o in arrivo in nove regioni italiane: Abruzzo, Molise, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna; e ii) riduzione dei costi esterni del trasporto ferroviario rispetto al trasporto su strada sull'intero territorio italiano. I costi ammissibili sono, rispettivamente, i) i costi supplementari per l'utilizzo dell'infrastruttura sostenuti dal trasporto ferroviario ma non dal trasporto su strada e ii) la parte dei costi esterni che il trasporto ferroviario consente di evitare rispetto a quello su strada. L'aiuto per la riduzione degli oneri per l'utilizzo dell'infrastruttura nell'Italia meridionale e nelle isole ammonta a 1,83 EUR per treno-km. L'aiuto per la riduzione dei costi esterni sull'intero territorio italiano ammonta a un massimo di 2,50 EUR per treno-km. L'aiuto è concesso solo per i servizi di trasporto ferroviario di merci forniti nell'ambito di un sistema di trazione elettrica. Una descrizione dettagliata delle caratteristiche del regime esistente figura nella *sezione 2* della decisione iniziale.
- (4) La base giuridica del regime esistente è la legge 23 dicembre 2014, n. 190, integrata dai decreti legislativi 25 novembre 2015, n. 185 (convertito dalla legge 22 gennaio 2016, n. 9), 24 aprile 2017, n. 50 (convertito dalla legge n. 96 del giugno 2017) e 27 gennaio 2022 e n. 4 (convertito dalla legge 28 marzo 2022, n. 25). Ulteriori disposizioni di attuazione sono state adottate con i seguenti decreti ministeriali: 5 febbraio 2016, n. 4 (per l'anno di esercizio 2015), 29 dicembre 2016, n. 61, come modificato dal decreto 7 aprile 2017, n. 16 (relativo agli anni di esercizio 2016 e 2017), n. 62 del 29 novembre 2017 (relativo agli anni di esercizio 2018, 2019) e n. 566 del 9 dicembre 2020 (per gli anni di esercizio 2020, 2021 e 2022).
- (5) In linea con il punto 15) della seconda decisione di proroga, le autorità italiane hanno presentato una relazione di valutazione sull'impatto del regime in termini di risultati cumulati delle operazioni sovvenzionate al momento dell'adozione della decisione iniziale.
- (6) La relazione sottolinea che, nel periodo compreso tra il 2015 (quando è stato introdotto) e il 2020, il regime ha portato a un aumento del volume complessivo del traffico merci per ferrovia nelle regioni prese in esame pari a 22,7 milioni di treno-km, con un aumento del 9,4 % rispetto al periodo precedente la sua introduzione. Ipotizzando che tali risultati siano stati conseguiti principalmente a causa del trasferimento modale dalla strada alla ferrovia piuttosto che di un aumento della domanda di servizi di trasporto merci su rotaia, l'Italia ha calcolato che il regime ha determinato una riduzione del traffico merci su strada compresa tra l'1,8 % e l'1,5 % nel periodo 2016 - 2020.
- (7) La relazione descrive l'evoluzione del traffico merci per ferrovia in Italia dal 2015, anno in cui la misura è stata attuata per la prima volta, come evidenziato nella tabella 1.

Tabella 1. — Ripartizione modale per il trasporto merci in Italia rispetto alla media dell'UE (milioni di tonnellate/km)⁴

Modo		2017	2018	2019	2020	Modifica 2017-2020
Ferrovia	EU27	18,1	18,6	17,7	16,8	-1,3
	Italia	13,6	13,1	11,9	11,9	-1,7
Strada	EU27	75,4	75,6	76,3	77,4	-1,0
	Italia	86,4	86,9	88,1	88,0	1,6

- (8) La tabella 1 indica che la percentuale di merci trasportate per ferrovia in Italia è notevolmente inferiore a quella dell'UE-27. La tabella 1 indica inoltre che la percentuale di merci trasportate per ferrovia in Italia nel periodo 2017-2020 è leggermente diminuita (-1,7 %), mentre è diminuita nello stesso periodo anche nell'UE-27 (-1,3 %).
- (9) Inoltre, l'Italia sostiene che la quota modale del trasporto ferroviario di merci⁵ ha subito una stagnazione negli anni 2019 e 2020: nel 2019 era del 6 %, a fronte di una quota del 61,9 % del trasporto su strada e del 32,1 % del trasporto marittimo, ed è leggermente aumentata fino al 6,1 % nel 2020, a fronte di valori analoghi più elevati del trasporto su strada (62,4 %) e del trasporto marittimo (31,4 %). Nonostante il lieve aumento registrato nel corso dei due anni, la quota modale del trasporto ferroviario di merci in Italia rimane inferiore alla media UE del 7,9 % nel 2019 e del 7,6 % nel 2020⁶.
- (10) Inoltre, i dati forniti dall'Italia nella relazione di cui ai considerando (5) e (6) evidenziano un aumento dei servizi di trasporto ferroviario di merci nel periodo 2014-2019 due volte più rapido nelle regioni meridionali che beneficiano di aiuti per l'uso delle infrastrutture (+ 13,7 %) rispetto al resto d'Italia (+ 4,8 %), come indicato nella tabella 2. Secondo le autorità italiane, i dati della tabella 2 illustrano l'impatto complessivamente positivo del regime sullo sviluppo dei servizi di trasporto ferroviario di merci. Tale sviluppo ha subito un rallentamento nel 2017 e nel 2018, per poi riprendersi nel 2019.

⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/T2020_RK320_custom_3008173/default/table?lang=en

⁵ In tonnellate, esclusi gli oleodotti.

⁶ Fonte: elaborazione sulla base di dati Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Tabella 2. — Servizi di trasporto ferroviario di merci della macroregione italiana 2014-2019 (milioni di t-km)⁷

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Modifica 14-19
<i>Suddivisione in t-km coperti</i>							
Italia meridionale*	15,37	16,55	17,32	17,47	17,47	18,57	
Resto d'Italia	28,39	28,97	28,39	29,86	29,75	30,15	
<i>Modifica in termini di t-km coperti</i>							
Italia meridionale	-	7,7 %	4,6 %	0,9 %	0 %	6,2 %	+13,7 %
Resto d'Italia	-	2,0 %	-2,0 %	5,2 %	-0,4 %	1,3 %	+4,8 %

* comprese le isole di: Abruzzo, Molise, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia.

- (11) Inoltre, secondo le informazioni fornite dalle autorità italiane, la maggior parte delle imprese beneficiarie ha dimostrato di essere in grado, grazie all'aiuto, di astenersi dall'applicare aumenti di prezzo e alcune di esse sono addirittura riuscite ad applicare sconti.
- (12) Infine, la relazione sottolinea che l'importo degli aiuti per l'utilizzo delle infrastrutture è rimasto in media inferiore al 10 % del costo totale del trasporto ferroviario di merci⁸; l'importo dell'aiuto per la riduzione dei costi esterni è rimasto ampiamente al di sotto del 50 % dei costi ammissibili⁹ anche se si prendono in considerazione altri regimi di trasporto ferroviario delle merci sul territorio italiano; e nessuna delle imprese beneficiarie ha ricevuto aiuti individuali superiori al 30 % dei costi totali del trasporto ferroviario di merci.

3. LA MISURA NOTIFICATA

3.1. Proroga del regime esistente

- (13) La misura notificata riguarda esclusivamente la durata del regime esistente e i corrispondenti stanziamenti di bilancio. Tutte le condizioni cui è subordinato il regime esistente continueranno ad applicarsi durante il periodo in esame, vale a dire gli anni 2023, 2024, 2025, 2026 e 2027.
- (14) In particolare, per quanto riguarda gli aiuti per la riduzione dei costi esterni, l'Italia ha sostenuto che il calcolo dell'importo dell'aiuto si basa sulla stessa metodologia approvata nella decisione iniziale, vale a dire un'analisi comparativa dei costi trasparente, motivata e quantificata tra trasporto ferroviario e trasporto su strada, come stabilito dalla Commissione nel manuale sui costi esterni dei trasporti, aggiornato da ultimo nel 2019 ("il manuale")¹⁰.

⁷ Fonte: Ministero italiano delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile, Relazione 2019 sull'applicazione della misura di sostegno al trasporto ferroviario delle merci (Norma merci), pag. 13.

⁸ Il costo medio dei servizi di trasporto merci per ferrovia è stato pari a EUR 19,73/treno-km, calcolato sull'intero territorio nazionale, con un contributo unitario di 1,83 EUR per treno-km.

⁹ Applicando un carico medio di 430 tonnellate di merci per treno a livello nazionale (382 tonnellate nelle regioni meridionali e insulari), il differenziale dei costi esterni è stato pari a 13,24 EUR per treno-km come media nazionale (con 11,77 EUR nelle regioni meridionali), con un aiuto limitato a 2,50 EUR per treno-km.

¹⁰ Manuale sui costi esterni dei trasporti, versione 2019-1.1, disponibile all'indirizzo <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>.

- (15) Le autorità italiane confermano che la proroga proposta è necessaria per continuare a migliorare la competitività del traffico merci per ferrovia in Italia come modo di trasporto più sostenibile del trasporto su strada, che rimane la principale fonte dei costi esterni del trasporto per la società. Rispetto al traffico merci su strada, il traffico merci su rotaia è gravato da svantaggi intrinseci, tra cui tempi e costi di trasbordo aggiuntivi, nonché da inefficienze legate alla successiva movimentazione nei terminali.
- (16) Le autorità italiane spiegano che le giustificazioni della necessità e della proporzionalità della misura di aiuto descritte nella decisione iniziale restano valide e pertinenti.
- (17) In particolare, per quanto riguarda la necessità dell'aiuto, l'Italia ritiene che la continuità della misura sia essenziale alla luce delle priorità stabilite nel Green Deal europeo¹¹ e in particolare nella strategia per una mobilità sostenibile e intelligente¹², ma anche alla luce dell'impatto segnalato del regime esistente e degli sviluppi del traffico ferroviario di merci in Italia rispetto alla media dell'UE a partire dal 2015, quando la misura è stata attuata per la prima volta.

3.2. Base giuridica e clausola sospensiva

- (18) La base giuridica della misura notificata rimane la stessa descritta al considerando 3. La proroga del regime esistente è prevista dall'articolo 25, paragrafo 2 *bis*, del decreto legislativo 27 gennaio 2022, n. 4, attuato dalla legge 28 marzo 2022, n. 25.

3.3. Durata e bilancio

- (19) La misura notificata entrerà in vigore il 1° gennaio 2023 e durerà fino al 31 dicembre 2027.
- (20) Il bilancio complessivo ammonta a 500 milioni di EUR. Il bilancio annuo stimato ammonta a 100 milioni di EUR.

3.4. Impegni

- (21) Le autorità italiane si impegnano a rispettare i massimali di cui al punto 107 delle linee guida per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie. Si impegnano inoltre a non concedere o erogare aiuti prima che la Commissione abbia approvato la misura notificata.
- (22) Al termine del periodo oggetto della presente decisione, le autorità italiane si impegnano a presentare una relazione sull'impatto cumulato di tutti i regimi di sovvenzioni per il trasporto ferroviario di merci sul territorio italiano¹³.
- (23) Inoltre, le autorità italiane si impegnano a mantenere le norme sul cumulo degli aiuti e sulla loro sospensione in caso di aiuti illegali¹⁴.

¹¹ Cfr. la comunicazione della Commissione "Il Green Deal europeo", COM (2019) 640 final dell'11.12.2019, disponibile al seguente indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>.

¹² Cfr. la comunicazione della Commissione "Il Green Deal europeo", COM (2020) 789 final del 9.12.2020, disponibile al seguente indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0789>.

¹³ Cfr. il considerando 63 della decisione della Commissione nel caso SA.45482.

- (24) Infine, le autorità italiane confermano che l'aiuto sarà concesso solo per i servizi di trasporto ferroviario di merci forniti nell'ambito di un sistema di trazione elettrica.

4. VALUTAZIONE DELLA MISURA

4.1. Esistenza degli aiuti

- (25) Il regime esistente costituisce un aiuto di Stato a norma dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE per i motivi esposti nella sezione 3.1 della decisione iniziale, nella sezione 3 della prima decisione di proroga e nella sezione 4.1 della seconda decisione di proroga. La misura notificata non introduce alcuna modifica che comporti una modifica di tale conclusione.
- (26) Pertanto, la Commissione fa riferimento alla valutazione della decisione iniziale e delle decisioni di proroga e conclude che il regime notificato costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

4.2. Legittimità dell'aiuto ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE

- (27) Notificando la misura prima della sua attuazione, le autorità italiane hanno adempito agli obblighi loro incombenti ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4.3. Compatibilità dell'aiuto

- (28) La misura notificata non introduce alcuna modifica del regime esistente che possa comportare una modifica della valutazione della compatibilità del regime esistente effettuata dalla Commissione¹⁵.

4.3.1. Necessità dell'aiuto

- (29) Gli oneri operativi per il trasporto ferroviario restano cospicui. Sebbene gli Stati membri si adoperino per limitare i costi di accesso all'infrastruttura ferroviaria, le imprese ferroviarie si trovano ancora a far fronte a incertezze in merito al futuro sviluppo di tali diritti di accesso, in quanto occorre trovare un equilibrio tra il finanziamento, la manutenzione e il rinnovo dell'infrastruttura, da un lato, e la preservazione della competitività del trasporto ferroviario, dall'altro.
- (30) Oltre ai costi associati alle reti ferroviarie, l'applicazione delle norme imposte dalla legge (per quanto riguarda le attrezzature di sicurezza delle locomotive, l'installazione di freni silenziosi sui vagoni, la formazione dei macchinisti, ecc.) incide significativamente sui costi del trasporto ferroviario. Non è possibile effettuare una comparazione equivalente di analoga portata per il trasporto su strada.
- (31) La Commissione osserva che la diminuzione del trasporto merci per ferrovia è stata particolarmente significativa nel 2020, a causa della pandemia di COVID-19 e del suo impatto sulle operazioni di trasporto, e che tale diminuzione è stata più forte in Italia che nell'UE-27 (cfr. il considerando (8)). Analogamente, la stagnazione delle

¹⁴ Cfr. i considerando 54 e 58 della decisione di avvio del procedimento.

¹⁵ Cfr. in particolare il ragionamento contenuto nelle sezioni da 3.3.2 a 3.3.7 della decisione originaria.

prestazioni del trasporto merci per ferrovia in Italia negli anni 2019 e 2020 ha comportato una riduzione della quota modale del traffico merci per ferrovia in Italia rispetto alla media dell'UE (considerando (9)). Tuttavia, nonostante la tendenza al ribasso in termini assoluti a livello nazionale, i dati presentati dall'Italia indicano che le regioni interessate dal regime esistente hanno registrato un aumento circa tre volte più rapido dei servizi di trasporto ferroviario di merci nel periodo 2014-2019 (considerando (17)). La Commissione ritiene che, in assenza del regime esistente, la quota del trasporto merci su rotaia sarebbe diminuita ancora di più, il che conferma in ultima analisi l'impatto positivo del regime nel mantenere stabile il volume complessivo dei servizi di trasporto merci nelle regioni interessate.

- (32) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che il regime attuato dal 2015 abbia svolto un ruolo essenziale nel garantire che la quota di trasporto ferroviario in Italia si allineasse progressivamente a quella dell'UE a 27 e conclude pertanto che la misura notificata è necessaria per conseguire l'obiettivo perseguito.

4.3.2. Proporzionalità dell'aiuto

- (33) La Commissione prende atto del fatto che l'aiuto continua ad essere quantificato in relazione ai costi ammissibili in linea con i punti 102 e 103 delle linee guida relative alle imprese ferroviarie. In particolare, per quanto riguarda gli aiuti per la riduzione dei costi esterni, l'importo dell'aiuto continua a essere erogato sulla base della stessa metodologia approvata nella decisione iniziale, vale a dire un'analisi comparativa dei costi trasparente, motivata e quantificata tra trasporto ferroviario e trasporto su strada, come indicato dalla Commissione nel manuale sui costi esterni dei trasporti, aggiornato da ultimo nel 2019 ("il manuale").
- (34) La Commissione osserva inoltre che la misura notificata non introduce alcuna modifica al regime esistente (considerando (13) e (14)) e che pertanto gli importi unitari dell'aiuto rimangono gli stessi di cui al considerando (2). Inoltre, l'Italia si è impegnata a continuare a rispettare i massimali pertinenti di cui al considerando (21). La Commissione conclude pertanto che è ancora garantito il rispetto dei massimali di cui al punto 107 delle linee guida per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie.

4.3.3. Limitazione delle distorsioni della concorrenza

- (35) Inoltre, la Commissione osserva che, per quanto riguarda la concorrenza tra i diversi modi di trasporto, la misura si limita a ridurre gli squilibri tra il trasporto ferroviario di merci e il trasporto di merci su strada e che, pertanto, la misura notificata limita gli effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi e non dà luogo a distorsioni della concorrenza in misura contraria all'interesse generale ai sensi del punto 96 delle linee guida per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie.

4.3.4. Altre condizioni

- (36) La Commissione osserva che, nel corso del regime esistente, l'aiuto si è rispecchiato nel prezzo finale applicato dalle imprese ferroviarie beneficiarie (considerando (11)), il che dimostra che l'aiuto ha effettivamente avuto l'effetto di incoraggiare il trasferimento modale verso la ferrovia, in linea con il punto 110 delle linee guida per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie.

- (37) La Commissione ritiene inoltre che l'effetto stabilizzatore dell'aiuto sulla quota modale del trasporto ferroviario di merci, associato all'effetto di incentivazione in termini di trasferimento modale, come descritto nei considerando (31) e (36), confermi che esistono prospettive realistiche che la misura notificata farà sì che il traffico trasferito verso la rotaia sarà mantenuto, in modo da assicurare che il trasferimento modale sia permanente, in linea con il punto 111 delle linee guida per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie.
- (38) Infine, la Commissione osserva che la proroga è limitata a cinque anni ed è sostenuta da una relazione presentata dall'Italia che descrive i risultati ottenuti in seguito all'attuazione del regime esistente (considerando da (5) a (12)), in linea con il punto 97 delle linee guida per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie.

4.3.5. Conclusioni

- (39) Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione conferma il ragionamento esposto nella sezione 3.3 della decisione iniziale, secondo cui l'aiuto soddisfa i criteri di cui alla sezione 6.3 delle linee guida per le imprese ferroviarie. La Commissione conclude pertanto che si può ritenere che l'aiuto soddisfi le esigenze di coordinamento dei trasporti ai sensi dell'articolo 93, TFUE.
- (40) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che il regime notificato soddisfi i criteri di cui alla sezione 6 delle linee guida per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie e alla sottosezione 6.3 relativa agli aiuti per la riduzione dei costi esterni¹⁶. La Commissione conclude pertanto che il regime risponde alle esigenze di coordinamento dei trasporti ed è pertanto compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 93, TFUE.

5. CONCLUSIONI

- (41) La Commissione ha pertanto deciso di non sollevare obiezioni nei confronti della misura in questione in quanto il regime esistente, prorogato con la presente notifica nell'ambito dell'aiuto di Stato SA.103155, è compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 93 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Ove la presente lettera dovesse contenere informazioni riservate da non divulgare, si prega di informarne la Commissione entro quindici giorni lavorativi dalla data di ricezione. Qualora non riceva una domanda motivata in tal senso entro il termine indicato, la Commissione presumerà l'esistenza del consenso alla comunicazione a terzi e alla pubblicazione del testo integrale della lettera nella lingua facente fede, sul sito internet: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

¹⁶ GU C 184 del 22.4.2008, pag. 13.

La domanda deve essere trasmessa per via elettronica al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione generale Concorrenza
Protocollo Aiuti di Stato
B-1049 Bruxelles
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Voglia gradire, signor Ministro, i sensi della mia più alta considerazione.

Per la Commissione

Margrethe VESTAGER
Vicepresidente esecutiva

PER COPIA CONFORME
Per la Segretaria generale

Martine DEPREZ
Direttrice
Processo decisionale e collegialità
COMMISSIONE EUROPEA