

Comunicazione della Commissione
Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie

(2008/C 184/07)

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto generale: il settore ferroviario

1. Rispetto ad altri modi di trasporto la ferrovia presenta due vantaggi incontestabili: è un modo di trasporto sicuro e non inquinante. Il trasporto ferroviario può quindi dare un contributo essenziale allo sviluppo del trasporto sostenibile in Europa.
2. Il Libro bianco «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte» ⁽¹⁾ e il suo riesame intermedio ⁽²⁾ sottolineano quanto sia necessario un settore ferroviario dinamico per realizzare un sistema di trasporto di persone e di merci efficiente, sicuro e non inquinante, capace di contribuire alla prosperità del mercato unico europeo. La congestione stradale di cui sono vittime le città e alcune regioni della Comunità europea, la necessità di rispondere alle sfide del cambiamento climatico e l'aumento continuo del prezzo degli idrocarburi dimostrano che è necessario promuovere lo sviluppo del trasporto su rotaia. A questo proposito giova ricordare che gli obiettivi ambientali stabiliti dal trattato devono essere perseguiti anche dalla politica comune dei trasporti ⁽³⁾.
3. Nonostante ciò, il trasporto ferroviario in Europa manca di attrattiva. Dagli anni Sessanta alla fine del XX secolo il settore è stato in costante declino: il traffico ferroviario di merci e passeggeri è diminuito, in termini relativi, rispetto a tutti gli altri modi di trasporto. Anzi, il trasporto di merci per ferrovia è diminuito anche in termini assoluti, come dimostra il fatto che i volumi trasportati erano più elevati nel 1970 che nel 2000. In effetti, le imprese ferroviarie tradizionali non sono state in grado di offrire i livelli di affidabilità e puntualità richiesti dalla clientela e ciò ha determinato un trasferimento di traffico dalla rotaia verso le altre modalità di trasporto, e principalmente verso il trasporto su strada ⁽⁴⁾. Vero è che il trasporto ferroviario di persone ha, dal canto suo, continuato a crescere in termini assoluti, ma questo aumento risulta comunque molto limitato rispetto all'espansione del trasporto stradale e del trasporto aereo ⁽⁵⁾.
4. Questa tendenza sembra essersi invertita in epoca recente ⁽⁶⁾, ma resta molta strada da percorrere prima che il trasporto ferroviario acquisti solidità e competitività. In particolare, esistono ancora grosse difficoltà nel settore del trasporto merci, dove è necessario un intervento dei pubblici poteri ⁽⁷⁾.
5. Il relativo declino del settore ferroviario europeo è in gran parte conseguenza dell'organizzazione dell'offerta di trasporto, storicamente caratterizzata da modelli nazionali e monopolistici.
6. In primo luogo, in assenza di concorrenza sulle reti ferroviarie nazionali, le imprese ferroviarie non sono state incentivate ad abbassare i loro costi di funzionamento e a sviluppare nuovi servizi, né la loro attività ha generato entrate sufficienti per coprire i costi complessivi e le spese per gli investimenti necessari. In taluni casi gli investimenti, pur necessari, non sono stati realizzati; talvolta gli Stati

⁽¹⁾ COM(2001) 370, del 12 settembre 2001, pag. 18.

⁽²⁾ Comunicazione della Commissione «Mantenere l'Europa in movimento — Una mobilità sostenibile per il nostro continente — Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti», [COM(2006) 314, del 22 giugno 2006, pag. 21].

⁽³⁾ L'articolo 2 del trattato enuncia, fra i principali compiti della Comunità, quello di promuovere «una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente». Questa disposizione è completata da obiettivi specifici definiti dall'articolo 174, il quale statuisce che la politica della Comunità nel settore dell'ambiente contribuisce in particolare alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente. L'articolo 6 del trattato CE statuisce, a sua volta, che: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

⁽⁴⁾ Tra il 1995 e il 2005 il trasporto ferroviario di merci (espresso in t/km) è aumentato dello 0,9 % in media annua, contro una crescita annua media del 3,3 % del trasporto di merci su strada nello stesso periodo (fonte Eurostat).

⁽⁵⁾ Tra il 1995 e il 2004 il trasporto ferroviario di persone (espresso in passeggeri/km) è aumentato dello 0,9 % in media annua, contro una crescita media annua dell'1,8 % delle automobili private nello stesso periodo (fonte Eurostat).

⁽⁶⁾ Dopo il 2002, specialmente nei paesi che hanno aperto i loro mercati alla concorrenza. Nel 2006 si è rilevato, nel trasporto ferroviario, un incremento annuo del 3,7 % per le merci e del 3 % per le persone. Questo miglioramento dovrebbe conferinarsi nel 2007.

⁽⁷⁾ Comunicazione della Commissione «Verso una rete ferroviaria a priorità merci» [SEC(2007) 1322, SEC(2007) 1324 e SEC(2007)1325, del 18 ottobre 2007].

membri hanno obbligato le imprese nazionali ad effettuare gli investimenti anche quando non disponevano di sufficienti risorse per finanziarli. La conseguenza è stata un pesante indebitamento delle imprese ferroviarie che ne ha gravemente compromesso lo sviluppo.

7. Lo sviluppo del trasporto ferroviario in Europa è stato inoltre frenato dall'assenza di normalizzazione e di interoperabilità delle reti, mentre nei settori concorrenti (del trasporto aereo e stradale) le imprese davano vita a un'ampia gamma di servizi internazionali. La Comunità europea ha ereditato un mosaico di reti ferroviarie nazionali caratterizzate da scartamenti diversi e sistemi di segnalamento e di sicurezza incompatibili che non consentono alle imprese ferroviarie di avvantaggiarsi delle economie di scala che, invece, scaturirebbero da un'infrastruttura e da un materiale rotabile progettati per un solo e grande mercato anziché per 25 ⁽¹⁾ piccoli mercati nazionali.
8. La Comunità europea persegue una politica di rilancio del settore ferroviario secondo tre assi principali:
 - a) creando progressivamente condizioni che permettano alla concorrenza di affermarsi sul mercato dei servizi di trasporto ferroviario;
 - b) promuovendo la normalizzazione e l'armonizzazione tecnica sulle reti ferroviarie europee allo scopo di realizzare la piena interoperabilità a livello europeo;
 - c) erogando finanziamenti a livello comunitario (tramite il programma RTE-T e i fondi strutturali).
9. La Comunità europea ha quindi aperto gradualmente i mercati del trasporto ferroviario alla concorrenza. Un primo pacchetto di provvedimenti liberalizzatori è stato adottato nel 2001 e comprende la direttiva 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie ⁽²⁾, la direttiva 2001/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie ⁽³⁾, e la direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza ⁽⁴⁾. Tale pacchetto è stato seguito da un secondo pacchetto nel 2004, costituito principalmente dal regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea ⁽⁵⁾, dalla direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza ⁽⁶⁾, dalla direttiva 2004/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 96/48/CE del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità e la direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale ⁽⁷⁾ e dalla direttiva 2004/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie ⁽⁸⁾. Infine è stato adottato un terzo pacchetto nel 2007, comprendente il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 ⁽⁹⁾, il regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario ⁽¹⁰⁾, la direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e l'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria ⁽¹¹⁾, e la direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità ⁽¹²⁾. Conseguentemente, il mercato del trasporto merci per

⁽¹⁾ Malta e Cipro non hanno ferrovie.

⁽²⁾ GUL 75 del 15.3.2001, pag. 1.

⁽³⁾ GUL 75 del 15.3.2001, pag. 26.

⁽⁴⁾ GUL 75 del 15.3.2001, pag. 29. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2007/58/CE (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 44).

⁽⁵⁾ GUL 164 del 30.4.2004, pag. 1.

⁽⁶⁾ GUL 164 del 30.4.2004, pag. 44.

⁽⁷⁾ GUL 164 del 30.4.2004, pag. 114.

⁽⁸⁾ GUL 164 del 30.4.2004, pag. 164.

⁽⁹⁾ GUL 315 del 3.12.2007, pag. 1.

⁽¹⁰⁾ GUL 315 del 3.12.2007, pag. 14.

⁽¹¹⁾ GUL 315 del 3.12.2007, pag. 44.

⁽¹²⁾ GUL 315 del 3.12.2007, pag. 51.

ferrovia è stato aperto alla concorrenza il 15 marzo 2003 sulla rete transeuropea del trasporto merci per ferrovia, successivamente, il 1° gennaio 2006, per il trasporto internazionale di merci e, infine, dal 1° gennaio 2007, per il cabotaggio ferroviario. Il terzo pacchetto ferroviario fissa al 1° gennaio 2010 l'apertura alla concorrenza del trasporto internazionale di persone. Alcuni Stati membri, come il Regno Unito, la Germania, i Paesi Bassi e l'Italia, hanno già — in parte — aperto alla concorrenza il proprio mercato interno del trasporto di persone.

10. La direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie ⁽¹⁾, ha istituito un nuovo quadro istituzionale e organizzativo per i soggetti operanti nel settore ferroviario, sulla base dei seguenti principi:
 - a) separazione delle imprese ferroviarie ⁽²⁾ dai gestori dell'infrastruttura ⁽³⁾ sul piano contabile e organizzativo;
 - b) indipendenza gestionale delle imprese ferroviarie;
 - c) gestione delle imprese ferroviarie secondo i principi validi per le società commerciali;
 - d) equilibrio finanziario delle imprese ferroviarie, conformemente a un solido piano industriale (business plan);
 - e) compatibilità delle misure finanziarie degli Stati membri con le norme comunitarie relative agli aiuti di Stato ⁽⁴⁾.
11. Parallelamente al processo di liberalizzazione, la Commissione ha avviato, su un secondo versante, una politica diretta a favorire l'interoperabilità delle reti ferroviarie europee. Questa strategia è integrata da iniziative comunitarie volte ad accrescere il livello di sicurezza del trasporto ferroviario ⁽⁵⁾.
12. Ad un terzo livello, l'intervento pubblico a favore del settore ferroviario è costituito dalla concessione di sostegni finanziari. La Commissione ritiene che questo tipo di sostegno possa trovare giustificazione in alcuni casi, tenuto conto delle ingenti spese di adeguamento che deve sostenere il settore.
13. La Commissione rileva inoltre che l'iniezione di fondi pubblici nel settore del trasporto ferroviario è stata sempre cospicua. Dal 2004 tutti gli Stati dell'Unione europea a venticinque (UE-25) hanno complessivamente destinato circa 17 Mrd EUR alla costruzione e alla manutenzione di infrastrutture ferroviarie ⁽⁶⁾. Per quanto riguarda le compensazioni per la prestazione di servizi di trasporto di persone non remunerativi, ogni anno gli Stati membri versano alle imprese ferroviarie 15 Mrd EUR ⁽⁶⁾.
14. La concessione di aiuti pubblici al settore ferroviario può essere autorizzata quando contribuisca alla realizzazione di un mercato europeo integrato, aperto alla concorrenza e interoperabile, nonché agli obiettivi comunitari di mobilità sostenibile. In questo contesto la Commissione deve accertare che l'aiuto finanziario corrisposto dai poteri pubblici non determini distorsioni della concorrenza contrarie all'interesse comune. In alcuni casi la Commissione potrà chiedere agli Stati membri di impegnarsi a conseguire determinati obiettivi comunitari in contropartita della concessione di aiuti.

1.2. Finalità e ambito di applicazione delle presenti linee guida

15. Scopo delle presenti linee guida è fornire orientamenti in merito alla compatibilità con il trattato degli aiuti di Stato erogati alle imprese ferroviarie quali definite dalla direttiva 91/440/CEE e nel contesto sopra delineato. Il capo 3 riguarda più specificamente le imprese di trasporto passeggeri su reti urbane, suburbane e regionali. Queste linee guida si fondano, in particolare, sui principi già stabiliti

⁽¹⁾ GUL 237 del 24.8.1991, pag. 25. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2007/58/CE.

⁽²⁾ L'articolo 3 della direttiva 91/440/CEE definisce le imprese ferroviarie in questi termini: «qualsiasi impresa pubblica o privata titolare di una licenza ai sensi delle vigenti disposizioni comunitarie e la cui attività principale consiste nella prestazione di servizi per il trasporto di merci e/o di persone per ferrovia e che garantisce obbligatoriamente la trazione; sono comprese anche le imprese che forniscono solo la trazione».

⁽³⁾ L'articolo 3 della direttiva 91/440/CEE definisce così il gestore dell'infrastruttura: «qualsiasi organismo o impresa incaricati in particolare della creazione e della manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria, compresa eventualmente anche la gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza dell'infrastruttura. I compiti del gestore dell'infrastruttura per una rete o parte di essa possono essere assegnati a diversi organismi o imprese».

⁽⁴⁾ L'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 91/440/CEE precisa quanto segue: «La concessione, da parte degli Stati membri, degli aiuti destinati all'eliminazione dei debiti di cui al presente articolo avviene nel rispetto degli articoli 73, 87 e 88 del trattato».

⁽⁵⁾ In particolare la direttiva 2004/49/CE.

⁽⁶⁾ Fonte: Commissione europea, sulla base dei dati comunicati ogni anno dagli Stati membri. Questi dati dovrebbero risultare ancora più elevati poiché non tutte le sovvenzioni finanziarie e in particolare i cofinanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali o di coesione vengono comunicati.

dal legislatore comunitario nei tre pacchetti ferroviari e intendono migliorare la trasparenza dei finanziamenti pubblici e la certezza del diritto nella prospettiva delle norme del trattato finalizzate all'apertura dei mercati alla concorrenza. Esse non riguardano la concessione di finanziamenti pubblici ai gestori dell'infrastruttura.

16. L'articolo 87, paragrafo 1, del trattato prevede che, in linea di principio, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri, gli aiuti accordati dagli Stati che, favorendo alcune imprese o alcune produzioni, minacciano di falsare la concorrenza. Tuttavia, siffatti aiuti possono — in determinate circostanze — essere ritenuti legittimi sotto il profilo dell'interesse comune della Comunità. Alcune di queste circostanze sono menzionate nell'articolo 87, paragrafo 3, del trattato e trovano applicazione nel settore dei trasporti come pure in altri settori dell'economia.
17. Inoltre, l'articolo 73 del trattato prevede che sono compatibili con il mercato comune «gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio». Nel sistema del trattato, questa norma costituisce una *lex specialis*. Sulla base di questo articolo il legislatore comunitario ha adottato due regolamenti specifici al settore dei trasporti: i regolamenti (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile ⁽¹⁾ e (CEE) n. 1107/70 del Consiglio, del 4 giugno 1970, relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile ⁽²⁾. Anche il regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo alle regole comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie ⁽³⁾, prevede che gli Stati membri possono concedere alle imprese ferroviarie determinate compensazioni.
18. L'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 1107/70 dispone che gli Stati membri prendono provvedimenti di coordinamento o impongono servitù inerenti alla nozione di servizio pubblico che comportano la concessione di aiuti ai sensi dell'articolo 73 del trattato esclusivamente nei casi e nelle condizioni previste dal regolamento stesso, fatto salvo il disposto dei regolamenti (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1192/69. Ne consegue che, secondo la sentenza «Altmark» della Corte di giustizia delle Comunità europee ⁽⁴⁾, gli aiuti di Stato che non possono essere autorizzati sulla base dei regolamenti (CEE) n. 1107/70, (CEE) n. 1191/69 o (CEE) n. 1192/69 non possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune in base all'articolo 73 del trattato ⁽⁵⁾. Inoltre, occorre ricordare al riguardo che compensazioni di servizio pubblico che non rispettano le disposizioni fondate sull'articolo 73 del trattato non possono essere dichiarate compatibili con il mercato comune in base all'articolo 86, paragrafo 2, o ad altra disposizione del trattato stesso ⁽⁶⁾.
19. Il regolamento (CEE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia («il regolamento OSP»), che entrerà in vigore il 3 dicembre 2007 e abroga i regolamenti (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, istituisce una nuova cornice normativa. Di conseguenza, le questioni inerenti le compensazioni per la prestazione di un pubblico servizio non sono oggetto delle presenti linee guida.
20. Dopo l'entrata in vigore del regolamento (CEE) n. 1370/2007, si potrà ricorrere direttamente all'articolo 73 del trattato CE quale base giuridica per stabilire la compatibilità degli aiuti non disciplinati dal regolamento OSP e in particolare la compatibilità degli aiuti al coordinamento del trasporto di merci. Occorre quindi stabilire alcuni criteri generali per l'esame della compatibilità degli aiuti per il coordinamento dei trasporti con l'articolo 73 del trattato. Le presenti linee guida hanno, tra l'altro, lo scopo di individuare tali criteri e di fissare le soglie di intensità degli aiuti. Visto il tenore dell'articolo 73, la Commissione dovrà peraltro dare agli Stati membri la possibilità di fornire la prova che gli aiuti eccedenti le soglie stabilite sono necessari e proporzionati.
21. Le presenti linee guida riguardano l'applicazione degli articoli 73 e 87 del trattato e la loro attuazione in riferimento ai finanziamenti pubblici a favore delle imprese ferroviarie di cui alla direttiva 91/440/CEE. La materia è suddivisa nelle sezioni seguenti: il sostegno pubblico alle imprese ferroviarie attraverso il finanziamento delle infrastrutture (capo 2), gli aiuti per l'acquisto e il rinnovo del materiale rotabile (capo 3), la cancellazione dei debiti operata dagli Stati ai fini del risanamento finanziario

⁽¹⁾ GU L 156 del 28.6.1969, pag. 1. Regolamento modificato dal regolamento (CEE) n. 1893/91 (GU L 169 del 29.6.1991, pag. 1).

⁽²⁾ GU L 130 del 15.6.1970, pag. 1.

⁽³⁾ GU L 156 del 28.6.1969, pag. 8. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1791/2006 (GU L 363 del 20.12.2006, pag. 1).

⁽⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia, del 24 luglio 2003, causa C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH («Altmark»), Racc. 2003, pag. I-7747.

⁽⁵⁾ Sentenza Altmark, citata, punto 107 della motivazione.

⁽⁶⁾ Cfr. al riguardo la decisione 2005/842/CE della Commissione, del 28 novembre 2005, riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (GU L 312 del 29.11.2005, pag. 67, punto 17).

delle imprese ferroviarie (capo 4), gli aiuti alla ristrutturazione delle imprese ferroviarie (capo 5), gli aiuti per il coordinamento dei trasporti (capo 6) e la concessione di garanzie di Stato alle imprese ferroviarie (capo 7). Le presenti linee guida non riguardano invece le modalità di applicazione del regolamento OSP, in relazione al quale non esiste ancora una prassi decisionale della Commissione ⁽¹⁾.

2. IL SOSTEGNO PUBBLICO ALLE IMPRESE FERROVIARIE ATTRAVERSO IL FINANZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE

22. Le infrastrutture ferroviarie rivestono un'importanza fondamentale per lo sviluppo del settore ferroviario in Europa. Tanto per l'interoperabilità quanto per la sicurezza e lo sviluppo dell'alta velocità, in queste infrastrutture sono indispensabili investimenti di notevole entità ⁽²⁾.
23. Le presenti linee guida riguardano esclusivamente le imprese ferroviarie e non intendono quindi definire il regime giuridico del finanziamento pubblico delle infrastrutture nell'ottica delle regole sugli aiuti di Stato. Nel presente capo 2 sono unicamente analizzati gli effetti del finanziamento pubblico delle infrastrutture sulle imprese ferroviarie.
24. I finanziamenti pubblici per lo sviluppo delle infrastrutture possono effettivamente procurare, indirettamente, un vantaggio alle imprese ferroviarie e quindi costituire un aiuto. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, occorre valutare se il provvedimento a favore delle infrastrutture abbia l'effetto economico di alleggerire gli oneri che normalmente gravano sul bilancio delle imprese ferroviarie ⁽³⁾. Perché ricorra questa ipotesi è necessario, in particolare, che le imprese di cui trattasi ne ricavano un vantaggio selettivo e che tale vantaggio scaturisca dal finanziamento di queste infrastrutture ⁽⁴⁾.
25. Allorché l'utilizzazione di un'infrastruttura è aperta a tutti gli utenti potenziali in maniera paritaria e non discriminatoria e l'accesso all'infrastruttura viene fatturato a livelli conformi alla legislazione comunitaria (direttiva 2001/14/CE), la Commissione ritiene di norma che il finanziamento pubblico delle infrastrutture non costituisca un aiuto di Stato a favore delle imprese ferroviarie ⁽⁵⁾.
26. La Commissione ricorda peraltro che il finanziamento pubblico di infrastrutture ferroviarie, qualora costituisca un aiuto a una o più imprese ferroviarie, può essere autorizzato ad esempio sulla base dell'articolo 73 del trattato CE, se l'infrastruttura in questione risponde alle necessità del coordinamento dei trasporti. Il capo 6 delle presenti linee guida fornisce utili criteri per la valutazione della compatibilità.

3. GLI AIUTI PER L'ACQUISTO E IL RINNOVO DEL MATERIALE ROTABILE

3.1. Obiettivo

27. La flotta delle locomotive e dei vagoni adibiti al trasporto di passeggeri è vecchia, quando non addirittura antiquata, soprattutto nei nuovi Stati membri. Nel 2005, il 70 % dei locomotori (diesel ed elettrici) e il 65 % dei vagoni dell'UE-25 avevano oltre venti anni ⁽⁶⁾. Se si considerano esclusivamente

⁽¹⁾ Le presenti linee guida non riguardano neppure l'applicazione del regolamento (CEE) n. 1192/69.

⁽²⁾ Comunicazione della Commissione «Mantenere l'Europa in movimento — Una mobilità sostenibile per il nostro continente — Riesame intermedio del Libro bianco del 2001 sui trasporti».

⁽³⁾ Sentenza della Corte di giustizia, del 13 giugno 2002, causa C-382/99, Paesi Bassi/Commissione, Racc. 2002, pag. I-5163.

⁽⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia, del 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione, Racc. 2000, pag. I-6857.

⁽⁵⁾ Decisione della Commissione, del 7 giugno 2006, N 478/64, Garanzia statale per prestiti di capitale sottoscritti da Córás Iompair Éirann (CIÉ) per investimenti in infrastrutture (GU C 209 del 31.8.2006, pag. 8); decisione dell'8 marzo 2006, N 284/05, Irlanda — Regional Broadband Programme (programma regionale di banda larga) (GU C 207 del 30.8.2006, pag. 3, punto 34); e le seguenti decisioni: decisione 2003/227/CE, del 2 agosto 2002, relativa ad aiuti a favore del parco Terra Mitica, (Benidorm, Spagna), cui la Spagna ha dato esecuzione (GU L 91 del 8.4.2003, pag. 23, punto 64); decisione del 20 aprile 2005, N 355/04, Belgio — Consorzio pubblico-privato per l'apertura del tunnel della Krijgsbaan a Deurne; valorizzazione di terreni industriali e esercizio dell'aeroporto di Anversa (GU C 176 del 16.7.2005, pag. 11, punto 34); decisione dell'11 novembre 2001, N 550/01, Belgio — Consorzio pubblico-privato per la costruzione di infrastrutture di movimentazione merci (GU C 24 del 26.1.2002, pag. 2, punto 24); decisione del 20 dicembre 2001, N 649/01, Regno Unito — Freight Facilities Grant (GU C 45 del 19.2.2002, pag. 2, punto 45); decisione del 17 luglio 2002, N 356/02, Regno Unito — Network Rail (GU C 232 del 28.9.2002, pag. 2, punto 70); N 511/95, Jaguar Cars Ltd. Si vedano anche gli orientamenti della Commissione relativi all'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore (GU C 350 del 10.12.1994, pag. 5, punto 12); il Libro bianco «Pagamento commisurato all'uso dell'infrastruttura: approccio graduale a un quadro comune di fissazione degli oneri per l'infrastruttura di trasporto nell'UE» [COM(1998) 466 definitivo, punto 43]; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio «Migliorare la qualità dei servizi nei porti marittimi, passaggio essenziale per il sistema dei trasporti in Europa» [COM(2001) 35 definitivo, pag. 11].

⁽⁶⁾ Fonte: UIC Rolling stock fleet in EU25 + Norway (2005).

gli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea nel 2004, risulta che l'82 % delle locomotive e il 62 % dei vagoni avevano più di venti anni nel 2005 ⁽¹⁾. Sulla base delle informazioni in suo possesso la Commissione calcola che questa flotta venga rinnovata nella misura dell'1 % all'anno.

28. Beninteso, questa situazione è conseguenza delle difficoltà in cui si dibatte il settore ferroviario in generale, difficoltà che fanno venir meno l'incentivo e la capacità delle imprese ferroviarie di investire nell'ammmodernamento e/o nel rinnovo del materiale rotabile. Comunque, questi investimenti sono indispensabili per mantenere inalterata la competitività del trasporto ferroviario rispetto alle altre modalità di trasporto più inquinanti o generatrici di maggiori costi esterni. In secondo luogo, gli investimenti nel rinnovo del parco rotabile sono necessari per limitare l'impatto del trasporto ferroviario sull'ambiente, specialmente per limitare le emissioni sonore, ma anche per migliorare la sicurezza. Infine, migliorare l'interoperabilità tra le reti nazionali implica necessariamente l'adeguamento del materiale rotabile per mantenere la coerenza del sistema ferroviario.
29. Per tutte queste ragioni è evidente che gli aiuti all'acquisto e al rinnovo del materiale rotabile possono contribuire — nel rispetto di certe condizioni — a raggiungere vari obiettivi di interesse comune e possono quindi essere considerati compatibili con il mercato comune.
30. Il presente capo 3 illustra i criteri in base ai quali la Commissione valuta la compatibilità degli aiuti.

3.2. Compatibilità

31. L'esame della compatibilità degli aiuti deve avvenire con riferimento all'obiettivo d'interesse comune alla cui realizzazione l'aiuto è finalizzato.
32. La Commissione ritiene che, in linea di principio, le necessità di ammodernamento del materiale rotabile possano essere sufficientemente prese in considerazione applicando le regole generali in materia di aiuti di Stato oppure applicando l'articolo 73 del trattato, qualora tali aiuti costituiscano aiuti al coordinamento dei trasporti (vedi infra capo 6).
33. Nel valutare la compatibilità degli aiuti al materiale rotabile la Commissione applica quindi in linea generale i criteri definiti per ciascuna delle categorie di aiuti presentati in queste linee guida o in qualsiasi altro documento pertinente:
 - a) aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ⁽²⁾;
 - b) aiuti alla ristrutturazione delle imprese ferroviarie ⁽³⁾;
 - c) aiuti alle piccole e medie imprese ⁽⁴⁾;
 - d) aiuti per la protezione dell'ambiente ⁽⁵⁾;
 - e) aiuti erogati per compensare i costi di certi obblighi di servizio pubblico e nell'ambito di contratti di servizio pubblico ⁽⁶⁾;
 - f) aiuti a finalità regionale ⁽⁷⁾.
34. In tema di aiuti regionali a favore degli investimenti iniziali, gli orientamenti comunitari pertinenti prevedono che «nel settore dei trasporti, le spese destinate all'acquisto di materiale di trasporto (attivi mobili) non sono ammissibili agli aiuti agli investimenti iniziali» (punto 50, nota in calce 48). La Commissione ritiene che a questa norma possa derogarsi quando si tratti del trasporto di passeggeri per ferrovia. Questa posizione è motivata dalle peculiarità di questo modo di trasporto e specialmente

⁽¹⁾ Fonte: CER (2005).

⁽²⁾ Si veda il capo 6.

⁽³⁾ Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà (GU C 244 dell'1.10.2004, pag. 2), e capo 5.

⁽⁴⁾ Regolamento (CE) n. 70/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (GU L 10 del 13.1.2001, pag. 33). Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1976/2006 (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 85).

⁽⁵⁾ Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale (GU C 82 dell'1.4.2008, pag. 1).

⁽⁶⁾ Regolamento (CEE) n. 1191/69; regolamento «OSP», di cui è bene ricordare l'articolo 3, paragrafo 1, che recita: «L'autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico».

⁽⁷⁾ Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 (GU C 54 del 4.3.2006, pag. 13), punto 8.

dal fatto che il materiale rotabile in questo settore può essere stabilmente assegnato a linee o servizi specifici. Pertanto, nel rispetto di alcune condizioni definite più avanti, nel settore del trasporto di persone per ferrovia o con altri modi di trasporto (treni leggeri, metropolitana, tram elettrici) le spese per l'acquisto del materiale rotabile si considerano costi sovvenzionabili ai sensi degli orientamenti in questione ⁽¹⁾. Non sono invece considerati ammissibili i costi per l'acquisto di materiale rotabile esclusivamente destinato al trasporto merci.

35. Tenuto conto della situazione descritta ai punti 28 e 29, questa deroga vale per tutti i tipi di investimento, cioè sia per l'acquisto iniziale che per la sostituzione del materiale, sempreché il detto materiale sia adibito al servizio su linee che servono regolarmente una regione che beneficia degli aiuti di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato, una regione ultraperiferica ovvero una regione a bassa densità di popolazione ai sensi dei punti 80 e 81 degli orientamenti per gli aiuti di Stato a finalità regionale ⁽²⁾. Nelle altre regioni la deroga vale esclusivamente per gli aiuti agli investimenti iniziali. Nel caso degli investimenti di sostituzione, la deroga si applica solo quando il parco veicoli da sostituire ha più di 15 anni.
36. Per evitare distorsioni della concorrenza contrarie all'interesse comune, la Commissione ritiene tuttavia che la suddetta deroga debba essere subordinata all'osservanza di quattro condizioni cumulative:
- a) il materiale rotabile interessato deve essere esclusivamente adibito a servizi di trasporto urbano, suburbano o regionale di persone in una regione specifica o su una tratta specifica che serve più regioni. Ai fini delle presenti linee guida si intendono per «servizi di trasporto urbano e suburbano» i servizi di trasporto che rispondono alle necessità di un centro urbano o di una conurbazione, nonché alle necessità di trasporto tra tale centro o conurbazione e le sue periferie; per «servizi di trasporto regionali» si intendono i servizi di trasporto destinati a rispondere alle necessità dei trasporti di una regione. Possono quindi rientrare nel campo d'applicazione del presente punto i servizi di trasporto che collegano più regioni in uno o più Stati membri, purché sia dimostrato l'impatto dell'aiuto sullo sviluppo delle regioni coinvolte, in particolare attraverso la continuità del servizio. In questo caso la Commissione si accerterà che l'aiuto non comprometta l'apertura effettiva del mercato del trasporto internazionale di passeggeri e del cabotaggio dopo l'entrata in vigore del terzo pacchetto ferroviario;
 - b) il materiale rotabile interessato deve restare per un minimo di 10 anni esclusivamente adibito alla specifica regione o linea che attraversa più regioni per la quale ha beneficiato dell'aiuto;
 - c) il materiale rotabile di sostituzione deve rispondere alle norme di interoperabilità, ambientali e di sicurezza ⁽³⁾ applicabili sulla rete in questione;
 - d) lo Stato membro deve dimostrare che il progetto sovvenzionato contribuisce a una strategia coerente di sviluppo regionale.
37. La Commissione vigilerà onde evitare il prodursi di indebite distorsioni della concorrenza, in particolare tenendo conto degli introiti supplementari che l'impresa beneficiaria potrebbe ricavare grazie al materiale rotabile sostituito sulla linea interessata, ad esempio attraverso la sua cessione a terzi o il suo utilizzo su altri mercati. A tale scopo, la Commissione potrà subordinare la concessione dell'aiuto all'obbligo dell'impresa beneficiaria di vendere tutto o parte del materiale non utilizzato, alle normali condizioni del mercato, in modo da permettere ad altri operatori di utilizzarlo. In tale ipotesi, il ricavo della vendita del vecchio materiale sarà detratto dalle spese ammissibili.

⁽¹⁾ La Commissione osserva che, a seconda delle specifiche circostanze della fattispecie, questo ragionamento può applicarsi mutatis mutandis anche al materiale rotabile utilizzato nell'ambito del trasporto pubblico di persone su strada, soprattutto quando esso risponda alle ultime norme comunitarie applicabili ai veicoli nuovi. Quando si verifica questa ipotesi, per motivi di parità di trattamento, la Commissione seguirà, in situazioni simili, l'impostazione qui descritta per il materiale rotabile ferroviario. La Commissione incoraggia gli Stati membri che accordano aiuti di questo tipo a sostenere le tecnologie meno inquinanti e studierà l'opportunità di un sostegno finanziario specifico che consenta intensità di aiuto più elevate a favore di tali tecnologie.

⁽²⁾ Le regioni meno popolate rappresentano o appartengono alle regioni di livello NUTS-II con una densità di popolazione pari o inferiore a 8 abitanti per km² e si estendono ad aree limitrofe e contigue più piccole che soddisfano lo stesso criterio di densità della popolazione.

⁽³⁾ Gli aiuti per l'acquisto di nuovi veicoli da trasporto aventi caratteristiche che eccedono le norme comunitarie o che, in assenza di norme comunitarie, aumentano il livello di protezione dell'ambiente sono possibili ai sensi della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale.

38. Più in generale, la Commissione veglierà affinché l'aiuto non venga utilizzato in modo abusivo. Restano di applicazione le altre condizioni dettate dagli orientamenti sugli aiuti a finalità regionale, in particolare per quanto concerne i massimali d'intensità, le carte degli aiuti regionali e le norme sul cumulo. La Commissione rileva che le linee specifiche di cui trattasi possono in alcuni casi attraversare regioni alle quali si applicano massimali di diversa intensità secondo la carta degli aiuti a finalità regionale. In tal caso, la Commissione applicherà la percentuale d'intensità più elevata delle regioni servite regolarmente dalla linea in questione, in modo proporzionale alla regolarità del servizio ⁽¹⁾.
39. Nel caso dei progetti di investimento nei quali le spese ammissibili superano i 50 Mio EUR, la Commissione ritiene che sia giustificato derogare ai punti da 60 a 70 degli orientamenti per gli aiuti di Stato a finalità regionale a motivo delle specificità del settore del trasporto ferroviario di passeggeri. I punti 64 e 67 di tali orientamenti sono invece di applicazione quando il progetto di investimento riguarda materiale rotabile adibito ad una linea specifica che serve più regioni.
40. Se all'impresa beneficiaria è stata affidata la prestazione di servizi di interesse economico generale che implicano l'acquisto e/o il rinnovo di materiale rotabile e già riceve per questo una compensazione, questa compensazione dovrà essere presa in considerazione in sede di concessione all'impresa di un aiuto regionale, in modo da evitare sovraccompensazioni.

4. LA CANCELLAZIONE DEI DEBITI DELLE IMPRESE FERROVIARIE

4.1. Obiettivo

41. Come si è detto alla sezione 1.1, le imprese ferroviarie hanno, storicamente, conosciuto una situazione di squilibrio fra le entrate e le spese, soprattutto a motivo delle spese di investimento. Ne è scaturito un pesante indebitamento i cui interessi costituiscono un onere molto elevato che menoma la capacità delle imprese di realizzare gli investimenti necessari nelle infrastrutture e nel rinnovo del materiale rotabile.
42. La direttiva 91/440/CEE ha esplicitamente tenuto conto di questa situazione indicando, nel settimo considerando, che gli Stati membri devono «garantire che le imprese ferroviarie pubbliche esistenti godano di una sana struttura finanziaria» e prevede che, a tale scopo, potrebbe rendersi necessaria una «ristrutturazione finanziaria». L'articolo 9 di tale direttiva prevede che gli Stati membri «istituiscono, insieme alle imprese ferroviarie pubbliche esistenti, meccanismi adeguati per contribuire a ridurre l'indebitamento di tali imprese fino ad un livello che non ostacoli una gestione finanziaria sana e per attuare il risanamento della loro situazione finanziaria». Il paragrafo 3 dello stesso articolo prevede l'ipotesi della concessione di aiuti di Stato «destinati all'eliminazione dei debiti di cui al presente articolo» e dispone che la concessione di questi aiuti deve avvenire nell'osservanza degli articoli 73, 87 e 88 del trattato CE.
43. All'inizio degli anni '90, dopo l'entrata in vigore della direttiva 91/440/CEE, gli Stati membri hanno ridotto fortemente l'indebitamento delle imprese ferroviarie. La ristrutturazione dei debiti ha assunto varie forme:
 - a) trasferimento di una parte o di tutti i debiti all'ente incaricato della gestione delle infrastrutture, il che ha permesso all'impresa ferroviaria di funzionare su basi finanziarie più sane. Il trasferimento è stato realizzato all'atto della separazione dell'attività di prestazione del servizio di trasporto dall'attività di gestione dell'infrastruttura;
 - b) creazione di enti separati per il finanziamento dei progetti d'infrastruttura (ad esempio, le linee ad alta velocità), il che ha consentito di sollevare le imprese ferroviarie dal futuro peso finanziario rappresentato dal finanziamento di queste nuove infrastrutture;
 - c) ristrutturazione finanziaria delle imprese ferroviarie, effettuata in particolare mediante la cancellazione di una parte o della totalità dei debiti.

⁽¹⁾ Se la linea o il servizio specifico servono sistematicamente (cioè ad ogni viaggio) la regione alla quale si applica il tasso più elevato, tale tasso verrà applicato a tutte le spese ammissibili. Se la regione cui si applica il tasso più elevato è servita solo occasionalmente, il detto tasso sarà applicato solo alla parte delle spese ammissibili inerenti al servizio prestato in tale regione.

44. Questi tre tipi di intervento hanno contribuito a migliorare la situazione finanziaria delle imprese ferroviarie nel breve periodo. L'indebitamento è diminuito rispetto al volume complessivo del passivo, come è diminuita la quota rappresentata dal rimborso degli interessi rispetto ai costi operativi. In genere si osserva che l'alleggerimento del debito ha permesso alle imprese ferroviarie di migliorare la propria situazione finanziaria grazie ai minori rimborsi del capitale e degli interessi. Inoltre, questi alleggerimenti sono serviti a far scendere i tassi d'interesse, con effetti considerevoli sul servizio del debito.
45. Tuttavia, la Commissione constata che il livello di indebitamento di numerose imprese ferroviarie resta preoccupante. Varie imprese accusano un indebitamento superiore ai limiti accettabili per una società commerciale, non sono sempre in grado di autofinanziarsi e/o non riescono a procurarsi le risorse per gli investimenti con le entrate provenienti dalle operazioni di trasporto attuali e future. Inoltre, negli Stati membri che sono entrati a far parte della Comunità dopo il 1° maggio 2004 le imprese ferroviarie presentano livelli di indebitamento nettamente più elevati di quelli del resto della Comunità.
46. Questa situazione si riflette nella scelta, operata dal legislatore comunitario, di non modificare, in sede di adozione delle direttive 2001/12/CE e 2004/51/CE, le disposizioni della direttiva 91/440/CEE. Queste disposizioni fanno quindi parte del quadro generale costituito dai tre successivi pacchetti ferroviari.
47. Il presente capo 4 illustra in quale modo la Commissione intende applicare, alla luce delle suddette disposizioni della legislazione derivata, le regole del trattato in materia di aiuti di Stato ai meccanismi di riduzione dell'indebitamento delle imprese ferroviarie.

4.2. Esistenza di un aiuto di Stato

48. In via preliminare, la Commissione ricorda che l'incompatibilità del principio dettato dall'articolo 87, paragrafo 1, del trattato si applica soltanto agli aiuti che «falsino o minaccino di falsare la concorrenza favorendo talune imprese o talune produzioni» e solamente «nella misura in cui incidano sugli scambi fra gli Stati membri». Secondo la costante giurisprudenza, quando un aiuto finanziario accordato da uno Stato rafforza la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese concorrenti negli scambi comunitari, questi ultimi devono considerarsi influenzati dall'aiuto ⁽¹⁾.
49. Qualsiasi misura ascrivibile allo Stato che determini l'annullamento totale o parziale dei debiti, segnatamente in favore di una o più imprese ferroviarie e tramite risorse statali, rientra quindi nella sfera di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato qualora l'impresa ferroviaria di cui trattasi sia attiva su mercati aperti alla concorrenza e la cancellazione dei debiti rafforzi la sua posizione almeno in uno di questi mercati.
50. La Commissione ricorda che la direttiva 2001/12/CE ha aperto alla concorrenza il mercato dei servizi internazionali di trasporto per ferrovia su tutta la rete ferroviaria transeuropea del trasporto merci a decorrere dal 15 marzo 2003. Di conseguenza, la Commissione ritiene che, in generale, l'apertura del mercato alla concorrenza è stata realizzata al più tardi il 15 marzo 2003.

4.3. Compatibilità

51. La cancellazione del debito di un'impresa ferroviaria, se costituisce un aiuto di Stato rientrante nella previsione dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, deve essere notificata alla Commissione a norma dell'articolo 88 del trattato.
52. In genere, questo aiuto deve essere esaminato con riferimento agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà del 2004 (nel seguito: «orientamenti comunitari sugli aiuti per la ristrutturazione del 2004»), fermo restando il capo 5 delle presenti linee guida.
53. Nei casi specifici in cui i debiti annullati riguardano esclusivamente il coordinamento dei trasporti, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico o la normalizzazione contabile, la compatibilità di questi aiuti sarà valutata sulla base dell'articolo 73 del trattato, dei regolamenti adottati per la sua attuazione e del regolamento relativo alla normalizzazione dei conti ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia, del 17 settembre 1980, causa C-730/79, Philip Morris Holland/Commissione, Racc. 1980, pag. 2671, punto 11.

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 1192/69.

54. Alla luce dell'articolo 9 della direttiva 91/440/CEE, la Commissione ritiene inoltre che, qualora ricorrano determinate condizioni, aiuti siffatti possano essere autorizzati in assenza di una ristrutturazione finanziaria, qualora l'annullamento riguardi debiti pregressi, contratti prima dell'entrata in vigore della direttiva 2001/12/CE, che stabilisce le condizioni dell'apertura del settore alla concorrenza.
55. La Commissione ritiene infatti che gli aiuti di questo tipo possano essere compatibili con il trattato se e in quanto siano finalizzati ad agevolare la transizione verso un mercato ferroviario aperto, come previsto dall'articolo 9 della direttiva 91/440/CEE ⁽¹⁾. La Commissione ritiene ad esempio che aiuti siffatti possano considerarsi compatibili sulla base dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato ⁽²⁾, sempreché siano soddisfatte le seguenti condizioni.
56. In primo luogo, l'aiuto deve servire a compensare debiti chiaramente determinati ed individuati e sorti prima del 15 marzo 2001, data di entrata in vigore della direttiva 2001/12/CE. In nessun caso l'aiuto può superare l'importo di questi debiti. Nel caso degli Stati membri che hanno aderito alla Comunità dopo il 15 marzo 2001, la data pertinente coincide con la data dell'adesione alla Comunità. Infatti, la ratio dell'articolo 9 della direttiva 91/440/CEE, che le direttive successive hanno fatto propria, consisteva nel rimediare ad un livello di debiti accumulati in un contesto in cui l'apertura del mercato a livello comunitario non era ancora stata decisa.
57. In secondo luogo, i debiti in questione devono essere direttamente connessi all'attività di trasporto ferroviario o all'attività di gestione, costruzione o utilizzazione di infrastrutture ferroviarie. I debiti contratti per realizzare investimenti non direttamente connessi al trasporto e/o alle infrastrutture ferroviarie non possono ricevere aiuti.
58. In terzo luogo, la cancellazione dei debiti può aver luogo a favore di imprese che registrano un indebitamento eccessivo, tale da impedire una sana gestione finanziaria. L'aiuto deve essere necessario per rimediare alla situazione, nel senso che la prevedibile evoluzione della concorrenza sul mercato non consentirebbe all'impresa di risanare la propria situazione finanziaria in un futuro prossimo. L'apprezzamento di questo criterio deve tener conto degli incrementi di produttività che possono ragionevolmente essere attesi dall'impresa.
59. In quarto luogo, l'aiuto non deve eccedere quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo. A questo riguardo occorre altresì tener conto della futura evoluzione della concorrenza. Ad ogni modo, l'aiuto non deve mettere l'impresa, nel breve periodo, in una situazione più favorevole di quella di un'impresa media ben amministrata avente lo stesso profilo di attività.
60. In quinto luogo, la cancellazione dei debiti non deve conferire all'impresa un vantaggio nella concorrenza tale da impedire lo sviluppo di una concorrenza effettiva sul mercato, ad esempio dissuadendo imprese operanti su altri mercati o nuovi attori dall'entrare in alcuni mercati nazionali o regionali. In particolare, gli aiuti destinati ad eliminare i debiti non possono essere finanziati mediante prelievi imposti ad altri operatori ferroviari ⁽³⁾.
61. Qualora siano soddisfatte queste cinque condizioni, i provvedimenti presi per il ripianamento dei debiti contribuiscono a conseguire l'obiettivo stabilito dall'articolo 9 della direttiva 91/440/CEE e non falsano in modo sproporzionato la concorrenza né alterano gli scambi tra gli Stati membri. In tal caso possono considerarsi compatibili con il mercato comune.

5. GLI AIUTI ALLA RISTRUTTURAZIONE DELLE IMPRESE FERROVIARIE — RISTRUTTURAZIONE DI UN RAMO «MERCÌ»

5.1. Obiettivo

62. Fatte salve disposizioni particolari, la Commissione valuta la compatibilità degli aiuti di Stato per la ristrutturazione di imprese in difficoltà nel settore ferroviario sulla base dei ventigi orientamenti sugli aiuti per la ristrutturazione del 2004, i quali non prevedono alcuna deroga per le imprese ferroviarie.

⁽¹⁾ La Commissione applica per analogia alcune condizioni previste dalla comunicazione della Commissione sulla metodologia di analisi degli aiuti di Stato connessi agli *stranded costs*, del 26 luglio 2001, SEC(2001) 1238.

⁽²⁾ Ferma restando l'applicazione regolamenti (CEE) n. 1191/69, (CEE) n. 1107/70 e (CEE) n. 1192/69.

⁽³⁾ Ferma restando l'applicazione della direttiva 2001/14/CE.

63. In linea generale, un ramo d'impresa, cioè un'unità economica sprovvista di personalità giuridica propria, non può beneficiare di aiuti alla ristrutturazione. Gli orientamenti sugli aiuti per la ristrutturazione del 2004 si applicano infatti esclusivamente a «imprese in difficoltà». Essi precisano inoltre (punto 13) che «un'impresa facente parte di un gruppo più grande, o che viene da esso rilevata non può, in linea di massima, beneficiare di aiuti per la ristrutturazione, salvo qualora si possa dimostrare che le difficoltà sono intrinseche all'impresa in questione, che non risultano dalla ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo e che sono troppo gravi per essere risolte dal gruppo stesso». A maggior ragione occorre evitare che lo scorporo artificiale di un'impresa consenta ad un'attività deficiaria all'interno di una determinata società di beneficiare di fondi pubblici.
64. Tuttavia, la Commissione ritiene che il settore del trasporto ferroviario di merci in Europa versi attualmente in una situazione del tutto particolare che implica, nell'interesse comune, di prevedere che determinati aiuti corrisposti ad un'impresa ferroviaria per consentirle di risolvere una situazione di difficoltà del ramo «merci» possano, a determinate condizioni, considerarsi compatibili con il mercato comune.
65. Invero, nel settore ferroviario, la situazione concorrenziale del trasporto merci è, al giorno d'oggi, profondamente diversa da quella prevalente nel trasporto di passeggeri; i mercati nazionali del trasporto merci sono aperti alla concorrenza, mentre l'apertura alla concorrenza dei mercati del trasporto ferroviario di passeggeri non avrà luogo prima del 1° gennaio 2010.
66. Le conseguenze finanziarie di questa situazione sono evidenti, in quanto l'attività «merci» risulta in linea di massima dominata dalle sole relazioni di natura commerciale tra caricatori e trasportatori. Al contrario, l'equilibrio finanziario del settore del trasporto passeggeri può fare assegnamento anche sull'intervento delle autorità pubbliche, sotto forma di compensazioni per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico.
67. Ciò premesso, si constata che numerose imprese ferroviarie europee non hanno proceduto alla separazione giuridica delle attività di trasporto di persone dalle attività di trasporto merci o vi hanno proceduto solo in tempi recenti. Peraltro, la vigente legislazione comunitaria non prevede alcun obbligo di procedere ad una siffatta separazione.
68. Inoltre, il rilancio del trasporto ferroviario di merci figura da vari anni al centro delle priorità della politica europea dei trasporti. Le ragioni sono state ricordate nel capo 1 delle presenti linee guida.
69. Da questa specificità delle attività del trasporto ferroviario di merci consegue la necessità di un approccio adeguato, che è stato peraltro riconosciuto nella prassi decisionale della Commissione ⁽¹⁾, sulla base degli orientamenti comunitari del 1999 sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà ⁽²⁾.
70. Scopo del presente capo 5 è indicare, alla luce della citata prassi decisionale della Commissione e tenendo conto delle modifiche apportate dagli orientamenti sugli aiuti per la ristrutturazione del 2004 ai precedenti orientamenti del 1999, il modo in cui la Commissione intende applicare questo approccio in futuro.
71. In considerazione dei rischi sopra descritti, questa politica è soggetta a una serie di condizioni e verrà applicata solo al ramo «merci» delle imprese ferroviarie e solo per un periodo transitorio, cioè per le ristrutturazioni notificate fino al 1° gennaio 2010, data alla quale il mercato del trasporto ferroviario di passeggeri sarà aperto alla concorrenza.
72. Inoltre, la Commissione desidera tenere nella dovuta considerazione il fatto che, in un numero sempre maggiore di Stati membri, le imprese ferroviarie hanno adeguato la loro organizzazione alla dinamica evolutiva specifica del trasporto merci e del trasporto passeggeri, procedendo alla separazione giuridica delle attività che fanno capo al trasporto di merci. La Commissione esigerà quindi, nell'ambito della ristrutturazione e come presupposto per l'attribuzione dell'aiuto, la separazione giuridica del ramo «merci» interessato e la sua conseguente trasformazione in una società commerciale di diritto comune. La Commissione rileva che questa separazione — unitamente ad altre opportune misure — fornisce un contributo significativo alla realizzazione di un duplice obiettivo: da un lato esclude qualsiasi finanziamento incrociato tra il ramo ristrutturato e il resto dell'impresa e, dall'altro, garantisce che il complesso delle relazioni finanziarie tra queste due attività abbia stabilmente luogo su basi commerciali.

⁽¹⁾ Si veda la decisione della Commissione, del 2 marzo 2005, N 386/04, «Aiuto alla ristrutturazione di Fret SNCF» (GU C 172 del 12.7.2005, pag. 3).

⁽²⁾ GU C 288 del 9.10.1999, pag. 2.

73. Per evitare qualsiasi malinteso, nell'esame degli aiuti contemplati dal presente capitolo si applicheranno integralmente i vigenti orientamenti sugli aiuti di Stato per la ristrutturazione del 2004, salvo per quanto concerne le deroghe esplicitamente descritte qui di seguito.

5.2. Ammissibilità

74. Il criterio dell'ammissibilità deve essere adattato in modo da ricomprendere la situazione in cui il ramo «merci» di un'impresa ferroviaria costituisce un'unità economica coerente e stabile che sarà successivamente separata giuridicamente dal resto dell'impresa nel corso della ristrutturazione e prima della concessione dell'aiuto e che deve affrontare difficoltà tali che, se fosse già stata separata dall'impresa ferroviaria, costituirebbe un'«impresa in difficoltà» ai sensi degli orientamenti sugli aiuti per la ristrutturazione del 2004.
75. La situazione in esame implica, in particolare, che il ramo d'impresa interessato debba affrontare gravi difficoltà intrinseche, non riconducibili a una suddivisione arbitraria dei costi in seno all'impresa ferroviaria.
76. Affinché possa costituire un'unità economica coerente e stabile, il ramo da ristrutturare deve raggruppare tutto il complesso delle attività riferite al trasporto merci dell'impresa ferroviaria, sotto il profilo industriale, commerciale, contabile e finanziario. Deve essere possibile attribuire a questo ramo un livello di perdite e un livello di fondi propri o di capitale che rispecchino in modo sufficiente la realtà economica della situazione nella quale si trova il ramo stesso, in modo da valutare coerentemente il criterio di cui al punto 10 degli orientamenti sugli aiuti per la ristrutturazione del 2004 ⁽¹⁾.
77. Per valutare se un determinato ramo d'impresa sia «in difficoltà» nel senso sopra accennato, la Commissione terrà conto della capacità della parte restante dell'impresa ferroviaria di provvedere al risanamento del ramo da ristrutturare.
78. Benché la situazione sopra descritta non sia direttamente disciplinata dagli orientamenti sugli aiuti per la ristrutturazione del 2004 — che al punto 12 escludono dal loro campo di applicazione le imprese di nuova creazione — la Commissione ritiene nondimeno che possano essere concessi aiuti alla ristrutturazione allo scopo di consentire alla filiale creata tramite la separazione giuridica di operare sul mercato in condizioni di redditività economica. In questo contesto sono prese in considerazione unicamente le situazioni in cui la filiale che sarà istituita in seguito alla separazione giuridica raggruppa tutte le attività facenti capo al ramo «trasporto merci», quali sono descritte nella contabilità separata presentata in conformità con l'articolo 9 della direttiva 91/440/CEE e comprende tutto l'attivo, il passivo, il capitale, gli impegni fuori bilancio e la forza lavoro del ramo stesso.
79. La Commissione rileva che, per gli stessi motivi, quando un'impresa ferroviaria abbia di recente proceduto alla separazione giuridica del suo ramo «merci» e quando tale ramo possiede i requisiti sopra descritti, la filiale in questione non debba essere considerata come impresa di nuova creazione ai sensi del punto 12 degli orientamenti sugli aiuti per la ristrutturazione del 2004 e che quindi essa non è esclusa dall'ambito di applicazione delle presenti linee guida.

5.3. Ripristino della redditività economica a lungo termine

80. La Commissione si accerterà non soltanto che sussistano le condizioni per un ritorno alla redditività a lungo termine dettate dagli orientamenti sugli aiuti per la ristrutturazione del 2004 ⁽²⁾ ma anche che la ristrutturazione permetta di garantire la trasformazione dell'attività «merci» da attività protetta, beneficiaria di diritti esclusivi, in attività soggetta alla concorrenza nel contesto di un mercato aperto.

⁽¹⁾ Il punto 10 degli orientamenti sugli aiuti per la ristrutturazione dispone: «In particolare, ai fini dei presenti orientamenti, un'impresa, a prescindere dalle sue dimensioni, è in linea di principio considerata in difficoltà nei seguenti casi:

- nel caso di società a responsabilità limitata, qualora abbia perso più della metà del capitale sociale e la perdita di più di un quarto di tale capitale sia intervenuta nel corso degli ultimi dodici mesi, o
- nel caso di società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società, qualora abbia perso più della metà dei fondi propri, quali indicati nei conti della società, e la perdita di più di un quarto del capitale sia intervenuta nel corso degli ultimi dodici mesi, o
- per tutte le forme di società, qualora ricorrano le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei loro confronti di una procedura concorsuale per insolvenza».

⁽²⁾ Si vedano in particolare i punti da 34 a 37 degli orientamenti sugli aiuti di Stato alla ristrutturazione.

Tale ristrutturazione dovrà quindi investire tutti gli aspetti dell'attività «merci» sotto il profilo industriale, commerciale e finanziario. Il piano di ristrutturazione prescritto dagli orientamenti sugli aiuti alla ristrutturazione ⁽¹⁾ dovrà in particolare essere tale da garantire un livello di qualità, di affidabilità e di prestazione di servizi compatibile con le esigenze degli utenti.

5.4. Prevenire le distorsioni eccessive della concorrenza

81. Nel valutare quali mezzi siano stati predisposti per impedire distorsioni eccessive della concorrenza — come previsto dai citati orientamenti per gli aiuti alla ristrutturazione — la Commissione esaminerà i seguenti aspetti:
- a) la differenza dei modelli economici tra il trasporto su rotaia e gli altri modi di trasporto;
 - b) l'obiettivo comunitario del riequilibrio tra i vari modi di trasporto;
 - c) la situazione della concorrenza sul mercato alla data della ristrutturazione (grado di integrazione, potenziale di crescita, presenza di imprese concorrenti, prospettive di evoluzione).

5.5. Aiuto ridotto al minimo

82. Per verificare la sussistenza di questo requisito si applicano le disposizioni contenute negli orientamenti sugli aiuti per la ristrutturazione del 2004. A tale scopo il contributo fornito dall'impresa deve comprendere il contributo del ramo «merci» che sarà giuridicamente separato dall'impresa di trasporto ferroviario. La Commissione ritiene tuttavia che la situazione del tutto particolare nella quale versa il settore del trasporto ferroviario di merci in Europa e che è stata richiamata più sopra possa costituire una circostanza eccezionale ai sensi del punto 44 degli orientamenti del 2004. La Commissione potrà quindi accettare contributi propri più limitati di quelli previsti negli orientamenti sugli aiuti per la ristrutturazione del 2004 qualora il contributo proprio del ramo «trasporto merci» sia il più elevato possibile, senza mettere a rischio la redditività economica di tale attività.

5.6. Principio della concessione di aiuti una tantum

83. Il principio della concessione di aiuti una tantum si applica alla filiale giuridicamente separata tenendo conto dell'aiuto alla ristrutturazione notificato come primo aiuto alla ristrutturazione di cui quest'impresa avrà beneficiato. In contropartita, l'aiuto alla ristrutturazione autorizzato alle condizioni indicate nel presente capo 5 non è pertinente ai fini dell'applicazione del principio dell'aiuto una tantum al resto dell'impresa ferroviaria.
84. Per evitare malintesi, se all'impresa ferroviaria nel suo complesso sono già stati concessi aiuti alla ristrutturazione, il principio dell'aiuto una tantum osta alla concessione di aiuti per la ristrutturazione del suo ramo «merci» del tipo previsto nel presente capitolo.

6. GLI AIUTI NECESSARI PER IL COORDINAMENTO DEI TRASPORTI

6.1. Obiettivo

85. Come si è detto in precedenza, l'articolo 73 del trattato CE è stato attuato tramite i regolamenti (CEE) n. 1107/70 e (CEE) n. 1191/69, che saranno abrogati dal nuovo regolamento OSP. Tuttavia quest'ultimo si applicherà esclusivamente al trasporto terrestre di persone e non al trasporto di merci per ferrovia, settore nel quale gli aiuti al coordinamento dei trasporti resteranno soggetti unicamente all'articolo 73 del trattato.
86. Inoltre, l'articolo 9 del regolamento OSP che riguarda gli aiuti al coordinamento dei trasporti e gli aiuti alla ricerca e allo sviluppo lascia espressamente impregiudicato l'articolo 73 del trattato, che potrà quindi essere applicato direttamente per giustificare la compatibilità degli aiuti al coordinamento del trasporto ferroviario di persone.
87. Il presente capo 6 illustra quindi i criteri in base ai quali la Commissione esamina la compatibilità — alla luce dell'articolo 73 del trattato — degli aiuti al coordinamento dei trasporti, in termini generali (sezione 6.2) e con riferimento ad alcune specifiche forme di aiuto (sezione 6.3). La Commissione ricorda che, per quanto i principi generali per l'applicazione dell'articolo 73 del trattato siano ovviamente pertinenti nella valutazione degli aiuti di Stato con riguardo al regolamento OSP, le presenti linee guida non dettano le modalità di applicazione di tale regolamento.

(¹) Si veda in particolare la sezione 3.2 degli orientamenti per gli aiuti di Stato alla ristrutturazione.

6.2. Considerazioni generali

88. L'articolo 73 del trattato prevede che gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti sono compatibili con il trattato. La Corte di giustizia ha statuito che questo articolo «ammette la compatibilità con il trattato di aiuti ai trasporti soltanto in casi ben determinati e che non recano pregiudizio agli interessi generali della Comunità» ⁽¹⁾.
89. Il significato dell'espressione «coordinamento dei trasporti» di cui all'articolo 73 del trattato non si esaurisce nel semplice fatto di agevolare lo sviluppo di un'attività economica, ma implica un intervento delle autorità pubbliche finalizzato ad orientare l'evoluzione del settore dei trasporti nell'interesse comune.
90. Con il progredire della liberalizzazione nel settore dei trasporti terrestri la necessità di un coordinamento si è notevolmente attenuata sotto vari aspetti. Infatti, in un mercato liberalizzato ed efficiente, il coordinamento può, in linea di principio, essere frutto dell'azione delle forze del mercato. Resta pur sempre il fatto, già accennato in precedenza, che, in molti casi, gli investimenti per lo sviluppo delle infrastrutture continuano ad essere realizzati dal settore pubblico. Inoltre, anche dopo la liberalizzazione, il mercato può presentare ancora varie carenze. È proprio per rimediare a queste carenze che si giustifica un intervento dello Stato in questo settore.
91. In primo luogo, l'attività di trasporto genera rilevanti diseconomie esterne, ad esempio per gli utenti (congestione) o per la società nel suo complesso (inquinamento). È difficile tener conto di queste esternalità date le intrinseche difficoltà di un'inclusione dei costi esterni (o anche semplicemente dei costi diretti di utilizzo) nella tariffazione dell'accesso alle infrastrutture di trasporto. Questa situazione rischia di generare disparità tra i vari modi di trasporto, disparità che è opportuno correggere attraverso il sostegno delle autorità pubbliche ai modi di trasporto che generano minori costi esterni.
92. In secondo luogo, il settore dei trasporti può dover affrontare problemi di «coordinamento» nel senso economico del termine, ad esempio quando si tratti di adottare uno standard di interoperabilità comune per la ferrovia, oppure quando si debba procedere ai collegamenti fra reti di trasporto diverse.
93. In terzo luogo, le imprese ferroviarie possono trovarsi in una situazione in cui non riescono a ricavare tutti i benefici (gli effetti esterni positivi) attesi dagli sforzi spesi in ricerca, sviluppo e innovazione e ciò costituisce una carenza del mercato.
94. Il fatto che nel trattato esista una norma specifica che consente di autorizzare gli aiuti erogati per soddisfare le necessità del coordinamento dei trasporti sta a dimostrare il rilievo attribuito a questi rischi di imperfetto funzionamento del mercato e alle loro conseguenze negative sullo sviluppo della Comunità.
95. In linea di principio, gli aiuti richiesti dalle necessità di coordinamento dei trasporti debbono considerarsi compatibili con il trattato.
96. Tuttavia, affinché possa considerarsi «richiesto dalle necessità» del coordinamento dei trasporti, l'aiuto deve essere necessario e proporzionato all'obiettivo perseguito e la distorsione di concorrenza che esso intrinsecamente genera non deve recare pregiudizio agli interessi generali della Comunità. Per fare un esempio, un aiuto finalizzato a orientare i flussi di traffico dal trasporto marittimo a corto raggio verso la ferrovia non soddisfa tali criteri.
97. Infine, in considerazione della rapida evoluzione del settore dei trasporti, e quindi della conseguente necessità di un loro coordinamento, tutti gli aiuti notificati alla Commissione per ottenere una decisione dichiaratoria di compatibilità con il trattato sulla base dell'articolo 73 devono limitarsi ⁽²⁾ a un periodo massimo di cinque anni, in modo da permettere alla Commissione di riesaminare l'aiuto alla luce dei risultati ottenuti e, se necessario, autorizzare il suo rinnovo ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia, del 12 ottobre 1978, causa 156/77 — Commissione/Belgio, Racc. 1978, pag. 1881, punto 10 della motivazione.

⁽²⁾ *Ibidem*.

⁽³⁾ Tale periodo sale a 10 anni per le misure che rientrano nella previsione dell'articolo 15, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283 del 31.10.2003, pag. 51). Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2004/75/CE (GU L 157 del 30.4.2004, pag. 100). Si veda in particolare la decisione della Commissione, del 2 aprile 2008, NN 46/B/06 — Slovacchia — *Excise duty exemptions and reductions provided for by Council Directive 2003/96/EC (transport sector)*, non ancora pubblicata.

98. Per quanto più specificamente attiene al settore ferroviario, gli aiuti concessi per soddisfare le necessità del coordinamento dei trasporti possono assumere varie forme:
- aiuti all'utilizzazione dell'infrastruttura, cioè aiuti concessi alle imprese ferroviarie che si fanno carico delle spese relative all'infrastruttura da esse utilizzata, mentre le imprese che forniscono servizi di trasporto che si avvalgono di altri modi di trasporto non si fanno carico di tali spese;
 - aiuti diretti a ridurre i costi esterni, cioè aiuti destinati ad incoraggiare il trasferimento modale verso la rotaia, in quanto modalità che genera minori costi esterni rispetto ad altri modi di trasporto come il trasporto su gomma;
 - aiuti a favore dell'interoperabilità e, nella misura in cui rispondono alle necessità del coordinamento dei trasporti, aiuti a favore del rafforzamento della sicurezza, dell'eliminazione degli ostacoli tecnici e della riduzione dell'inquinamento acustico (nel seguito «aiuti a favore dell'interoperabilità»);
 - aiuti alla ricerca e allo sviluppo richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti.
99. Nelle sezioni che seguono la Commissione precisa le condizioni che — sulla base della sua prassi decisionale — consentono di garantire, per i vari tipi di aiuti al coordinamento dei trasporti, che gli aiuti stessi soddisfano le condizioni di compatibilità ai sensi dell'articolo 73 del trattato. Stante la peculiarità degli aiuti alla ricerca e allo sviluppo, i criteri applicabili a questo tipo di misure vengono descritti separatamente.

6.3. Criteri applicabili agli aiuti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, per la riduzione dei costi esterni e per l'interoperabilità

100. La valutazione della compatibilità degli aiuti per l'utilizzo dell'infrastruttura, per la riduzione dei costi esterni e per l'interoperabilità alla luce dell'articolo 73 del trattato corrisponde alla prassi decisionale della Commissione in sede di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CEE) n. 1107/70. Con riferimento a tale prassi decisionale, le condizioni dettagliate esposte qui di seguito risultano sufficienti per ritenere l'aiuto compatibile.

6.3.1. Costi ammissibili

101. I costi ammissibili sono determinati sulla base dei seguenti elementi:
102. In relazione agli **aiuti all'utilizzo di infrastrutture ferroviarie**, i costi ammissibili sono rappresentati dai costi supplementari per l'utilizzo di infrastrutture sostenuti dal trasporto ferroviario ma non da un altro modo di trasporto suo concorrente più inquinante.
103. In relazione agli **aiuti per la riduzione dei costi esterni**, i costi ammissibili sono rappresentati dalla frazione dei costi esterni che il trasporto ferroviario consente di evitare rispetto ai modi di trasporto concorrenti.
104. A questo proposito è opportuno ricordare che l'articolo 10 della direttiva 2001/14/CE consente esplicitamente agli Stati membri di istituire un sistema di compensazione dei costi ambientali, dei costi connessi agli incidenti e dei costi dell'infrastruttura non coperti nei modi di trasporto concorrenti, qualora sia comprovata l'assenza di copertura di questi costi e nella misura in cui essi superino i costi equivalenti propri del trasporto ferroviario. Se ancora non esiste una normativa comunitaria che armonizzi i metodi di calcolo delle tariffe di accesso all'infrastruttura per i diversi modi di trasporto terrestre, ai fini dell'applicazione delle presenti linee guida la Commissione terrà conto dell'evoluzione delle norme applicabili all'imputazione dei costi di infrastruttura e dei costi esterni ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Al riguardo, l'articolo 11, terzo comma, della direttiva 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 1999, relativa alla tassazione di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (GU L 187 del 20.7.1999 pag. 42), modificata dalla direttiva 2006/103/CE (GU L 363 del 20.12.2006, pag. 344), stabilisce che: «Entro il 10 giugno 2008 la Commissione, dopo aver esaminato tutte le opzioni, compresi i costi legati all'ambiente, al rumore, alla congestione e alla salute, presenta un modello generalmente applicabile, trasparente e comprensibile per la valutazione di tutti i costi esterni che serve da base per i calcoli futuri della tassazione sulle infrastrutture. Tale modello è accompagnato da un'analisi dell'impatto dell'internalizzazione dei costi esterni per tutti i modi di trasporto e da una strategia di applicazione graduale di tale modello a tutti i modi di trasporto». Nell'ambito della preparazione di una comunicazione sull'internalizzazione dei costi esterni per conseguire il suddetto obiettivo, la Commissione ha pubblicato, il 16 gennaio 2008, un manuale che raccoglie gli studi effettuati fino ad oggi sui costi esterni del settore dei trasporti (http://ec.europa.eu/transport/costs/handbook/index_en.htm). Tale manuale, frutto della collaborazione di vari istituti di ricerca sui trasporti può essere utilizzato, fra l'altro, per il calcolo dei costi ammissibili. La Commissione ha pubblicato, nel documento COM(1998) 466, un Libro bianco dal titolo «Pagamento commisurato all'uso dell'infrastruttura: approccio graduale a un quadro comune di fissazione degli oneri per le infrastrutture di trasporto nell'UE» (pubblicato anche nel Bollettino dell'UE — supplemento 3/98).

105. Sia per gli aiuti all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria sia per gli aiuti finalizzati a ridurre i costi esterni, lo Stato membro deve presentare un'analisi comparativa, trasparente, motivata e quantificata dei costi del trasporto ferroviario e delle opzioni alternative basate su altri modi di trasporto ⁽¹⁾. Il metodo utilizzato e i calcoli effettuati devono essere resi pubblici ⁽²⁾.
106. In relazione agli **aiuti all'interoperabilità**, i costi ammissibili, nella misura in cui contribuiscono all'obiettivo del coordinamento dei trasporti, coprono tutte le spese di investimento relative all'installazione dei sistemi di sicurezza e di interoperabilità ⁽³⁾ o all'abbattimento dell'inquinamento acustico, sia nelle infrastrutture ferroviarie che nel materiale rotabile. Sono coperti, in particolare, gli investimenti finalizzati alla realizzazione dell'*European Rail Traffic Management System* (ERTMS) e qualsiasi altra misura analoga che contribuisca a eliminare le barriere tecniche al mercato europeo dei servizi ferroviari ⁽⁴⁾.

6.3.2. *Necessità e proporzionalità dell'aiuto*

107. La Commissione presume che un aiuto sia necessario e proporzionato quando la sua intensità resta inferiore ai valori seguenti:
- per gli aiuti all'utilizzo dell'infrastruttura, il 30 % del costo totale del trasporto ferroviario, nel limite del 100 % dei costi ammissibili ⁽⁵⁾;
 - per gli aiuti all'abbattimento dei costi esterni, il 30 % ⁽⁶⁾ del costo totale del trasporto ferroviario, nei limiti del 50 % dei costi ammissibili ⁽⁷⁾;
 - nel caso degli aiuti all'interoperabilità, 50 % dei costi ammissibili.
108. Se questi massimali vengono superati gli Stati membri devono dimostrare la necessità e la proporzionalità delle misure di aiuto ⁽⁸⁾.
109. Sia nel caso degli aiuti per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie che nel caso degli aiuti per ridurre i costi esterni vale il principio per cui l'aiuto deve strettamente limitarsi alla compensazione del costo-opportunità inerente all'utilizzo del trasporto ferroviario anziché di un modo di trasporto più inquinante. In presenza di più soluzioni alternative concorrenti che determinano livelli d'inquinamento più elevati del trasporto ferroviario il limite deve corrispondere al differenziale dei costi più elevato fra queste diverse soluzioni. Quando sono rispettate le soglie di intensità di aiuto indicate al punto 108 si può presumere che sia soddisfatto il requisito dell'assenza di una sovraccompensazione.

⁽¹⁾ Gli Stati membri potranno trovare utili indicazioni sui vari metodi di valutazione dei costi esterni nell'allegato del Libro verde della Commissione «Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti — Strategie d'intervento per l'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti nell'Unione europea»; documento COM(1995) 691 definitivo, pubblicato anche nel supplemento 2/96 del Bollettino dell'UE. Altre indicazioni figurano nello studio che la Commissione ha pubblicato il 16 gennaio 2008 (si veda il citato articolo 11 della direttiva 1999/62/CE).

⁽²⁾ Articolo 10 della direttiva 2001/14/CE.

⁽³⁾ Si veda in particolare la direttiva 96/48/CE, del 23 luglio 1996, del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità (GU L 235 del 17.9.1996, pag. 6), modificata dalla direttiva 2007/32/CE (GU L 141 del 25.6.2007, pag. 63) e la direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale (GU L 110 del 20.4.2001, pag. 1). Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2007/32/CE.

⁽⁴⁾ Nel calcolo dei costi ammissibili si terrà conto di eventuali modulazioni delle tasse per l'utilizzo dell'infrastruttura in funzione delle prestazioni (in particolare sul piano dell'inquinamento acustico) del materiale rotabile.

⁽⁵⁾ Per un'applicazione di questo criterio si veda la decisione della Commissione, del 27 dicembre 2006, N 574/05, proroga del regime di aiuti esistente autorizzato (aiuto N 335/03 — Italia — Friuli Venezia Giulia — Aiuti per l'istituzione di servizi di autostrada viaggiante su rotaia) (GU C 133 del 15.6.2007, pag. 6); decisione della Commissione, del 12 ottobre 2006, N 427/06 — Regno Unito — *Rail Environmental Benefit Procurement Scheme (REPS)* (Sovvenzioni per la movimentazione di container intermodali) (GU C 283 del 21.11.2006, pag. 10).

⁽⁶⁾ Il regolamento (CE) n. 1692/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che istituisce il secondo programma Marco Polo relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari per migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci («Marco Polo II») e abroga il regolamento (CE) n. 1382/2003 (GU L 328 del 24.11.2006, pag. 1), prevede, all'allegato I, che «il contributo finanziario comunitario per le azioni di trasferimento fra modi di trasporto è limitato ad un massimo del 35 % dell'importo totale delle spese necessarie per il raggiungimento degli obiettivi dell'azione e generate nell'ambito dell'azione stessa». Nelle presenti linee guida, con riferimento agli aiuti pubblici al coordinamento dei trasporti, il valore è pari al 30 % dei costi totali del trasporto ferroviario.

⁽⁷⁾ Si veda la decisione della Commissione, del 22 dicembre 2006, N 552/06, Danimarca — Proroga di un regime di aiuti ambientali per il trasporto di merci per ferrovia (GU C 133 del 15.6.2007, pag. 5), nonché la decisione della Commissione, del 12 ottobre 2006, N 427/06 — Regno Unito, *Rail Environmental Benefit Procurement Scheme (REPS)* (Sovvenzioni per la movimentazione di container intermodali), op. cit.

⁽⁸⁾ Tale ipotesi può verificarsi nel caso di misure a favore dell'interoperabilità sulla rete transeuropea di trasporto quale definita dalla decisione n. 884/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che modifica la decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (GU L 167 del 30.4.2004, pag. 1).

110. Ad ogni modo, quando il beneficiario dell'aiuto è un'impresa ferroviaria, è necessario dimostrare che l'aiuto abbia un reale effetto incentivante ai fini del trasferimento modale verso la ferrovia. In linea di principio ciò significa che l'aiuto deve ripercuotersi sul prezzo pagato dal passeggero o dal caricatore, poiché sono questi i soggetti che devono operare una scelta tra la rotaia e modi di trasporto più inquinanti come il trasporto stradale ⁽¹⁾.
111. Infine, con particolare riferimento agli aiuti per l'utilizzo dell'infrastruttura e per la riduzione dei costi esterni, devono esistere prospettive realistiche che il traffico trasferito verso la rotaia sarà mantenuto, in modo tale da assicurare che il trasferimento modale sia permanente.

6.3.3. Conclusioni

112. Gli aiuti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, per la riduzione dei costi esterni e per l'interoperabilità che risultano necessari e proporzionati e quindi non falsano la concorrenza in misura contraria all'interesse comune devono considerarsi compatibili sulla base dell'articolo 73 del trattato.

6.4. Compatibilità degli aiuti alla ricerca e allo sviluppo

113. Nel settore del trasporto terrestre, l'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (CEE) n. 1107/70, adottato sul fondamento dell'articolo 73 del trattato, prevede la possibilità di concedere aiuti alla ricerca e allo sviluppo. Recentemente la Commissione ha preso alcune decisioni in applicazione di questa disposizione ⁽²⁾.
114. L'articolo 9, paragrafo 2, lettera b), del regolamento OSP riproduce il testo del citato articolo 3, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (CEE) n. 1107/70. In base a tale disposizione gli aiuti che hanno le seguenti caratteristiche hanno lo scopo di facilitare la ricerca e lo sviluppo di forme e tecniche del trasporto ferroviario di passeggeri più economiche per la collettività, si limitano alla fase sperimentale, non riguardano la fase dello sfruttamento commerciale di queste forme o tecniche, devono considerarsi aiuti che rispondono alle necessità del coordinamento dei trasporti.
115. L'articolo 9, paragrafo 2, lettera b), lascia peraltro impregiudicata l'applicazione dell'articolo 87 del trattato. Conseguentemente, gli aiuti alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione nel settore del trasporto ferroviario che non ricadono nell'ambito di applicazione dell'articolo 9 del regolamento OSP e gli aiuti finalizzati al solo trasporto di merci potranno essere considerati compatibili con riferimento all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato.
116. A questo proposito la Commissione ha definito, nella disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione ⁽³⁾ (nel prosieguo: «la disciplina comunitaria»), le condizioni alle quali detti aiuti saranno dichiarati compatibili con il mercato comune, sulla base dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c). Tale disciplina si applica «agli aiuti a sostegno di ricerca, sviluppo e innovazione in tutti i settori disciplinati dal trattato. Si applica inoltre ai settori soggetti a norme comunitarie specifiche sugli aiuti di Stato, salvo disposizione contraria contenuta in dette norme» ⁽⁴⁾. Essa si applica quindi agli aiuti alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione nel settore del trasporto ferroviario che non ricadono nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (CEE) n. 1107/70 o dell'articolo 9 del regolamento OSP (dopo l'entrata in vigore di quest'ultimo).
117. Non è escluso che la compatibilità degli aiuti alla ricerca e allo sviluppo possa essere valutata direttamente sulla base dell'articolo 73 del trattato quando l'aiuto mira a conseguire un obiettivo che corrisponde alle necessità del coordinamento dei trasporti. In tal caso occorre verificare la sussistenza delle condizioni sopra individuate e in particolare il fatto che l'aiuto deve essere necessario e proporzionato

⁽¹⁾ Nel caso delle misure contemplate dall'articolo 15, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2003/96/CE, l'impatto sul prezzo del trasporto si presume esistente, salvo prova contraria. Si veda in particolare la decisione della Commissione, del 2 aprile 2008, NN 46/B/06 — Slovacchia — Esenzioni dalle accise e riduzioni previste dalla direttiva 2003/96/CE, non ancora pubblicata.

⁽²⁾ Decisione della Commissione, del 30 maggio 2007, N 780/06 — Paesi Bassi — *Onderzoek en ontwikkeling composiet scheepsconstructie en multi-purpose laadruim*; progetto «CompoCaNord» Composite construction — Ricerca e sviluppo di un'imbarcazione innovativa e polivalente per la navigazione interna (GU C 227 del 27.9.2007, pag. 5); decisione della Commissione del 19 luglio 2006, N 556/05 — Paesi Bassi — Provincia di Gelderland, aiuti per la protezione dell'ambiente e l'innovazione nel trasporto pubblico (GU C 207 del 30.8.2006, pag. 4); decisione della Commissione, del 20 luglio 2005, N 63/05 — Repubblica ceca — Programma per il risparmio energetico e l'impiego di carburanti alternativi nel settore dei trasporti (GU C 83 del 6.4.2006).

⁽³⁾ GU C 323 del 30.12.2006, pag. 1.

⁽⁴⁾ *Ibidem*, punto 2.1.

all'obbiettivo perseguito e non recare pregiudizio agli interessi generali della Comunità. La Commissione ritiene che i principi generali enunciati nella disciplina comunitaria di applicazione generale per gli aiuti alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione siano pertinenti ai fini dell'analisi di tutti questi criteri.

7. LE GARANZIE CONCESSE DALLO STATO ALLE IMPRESE FERROVIARIE

118. La comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie ⁽¹⁾ definisce le regole applicabili alle garanzie di Stato anche nel settore del trasporto ferroviario
119. Al punto 2.1.3 la suddetta comunicazione precisa quanto segue: «La Commissione considera come aiuti di Stato concessi in forma di garanzia anche le condizioni di finanziamento preferenziali ottenute da imprese il cui regime giuridico escluda il fallimento o altre procedure concorsuali oppure preveda esplicitamente la concessione di garanzie statali o il ripianamento delle perdite da parte dello Stato».
120. La Commissione ritiene, sulla base di una prassi costante, che le garanzie illimitate concesse a un settore aperto alla concorrenza siano incompatibili con il trattato CE. In virtù del principio di proporzionalità, tali garanzie non possono essere giustificate invocando missioni di interesse generale. Nel caso delle garanzie illimitate, infatti, risulta impossibile verificare se l'importo dell'aiuto superi o no i costi netti per la fornitura del servizio pubblico ⁽²⁾.
121. Quando le garanzie statali sono concesse ad imprese presenti sia su mercati concorrenziali che su mercati non concorrenziali, è prassi della Commissione chiedere l'eliminazione totale della garanzia illimitata accordata all'impresa nel suo complesso ⁽³⁾.
122. Molte imprese ferroviarie beneficiano di garanzie illimitate, che in genere sono riconducibili all'esistenza di uno status particolare di monopolio storico di cui le imprese stesse godevano prima dell'entrata in vigore del trattato CE o prima della liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto ferroviario.
123. Secondo le informazioni di cui dispone, la Commissione ritiene che le garanzie suddette costituiscano in larga misura aiuti esistenti. Conseguentemente, gli Stati membri interessati sono invitati a comunicare alla Commissione le modalità di applicazione di questi regimi di aiuti esistenti nonché i provvedimenti che intendono adottare per abrogarli, secondo la procedura di cui alla sezione 8.3.

8. DISPOSIZIONI FINALI

8.1. Regole relative al cumulo degli aiuti

124. I massimali di aiuto stabiliti dalle presenti linee guida sono di applicazione sia quando l'aiuto è finanziato integralmente mediante risorse pubbliche sia quando è finanziato in tutto o in parte mediante risorse comunitarie. Gli aiuti autorizzati in applicazione delle presenti linee guida non possono essere cumulati con altri aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato né con altre forme di finanziamento comunitario quando il cumulo dia luogo a un livello di aiuto superiore a quello previsto dalle presenti linee guida.
125. Quando gli aiuti hanno finalità diverse con gli stessi costi ammissibili, si applica il massimale di aiuto più favorevole.

8.2. Entrata in applicazione

126. La Commissione applicherà le presenti linee guida a decorrere dalla data della loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

La Commissione applicherà le presenti linee guida a tutti gli aiuti notificati o non notificati sui quali si pronuncerà dopo la data di pubblicazione delle linee guida stesse.

⁽¹⁾ GUC 71 dell'11.3.2000, pag. 14.

⁽²⁾ Decisione 2005/145/CE della Commissione, del 16 dicembre 2003, relativa agli aiuti di Stato cui la Francia ha dato esecuzione in favore di Electricité de France e del settore delle industrie dell'elettricità e del gas (GU L 49 del 22.2.2005, pag. 9); decisione della Commissione, del 24 aprile 2007, E-12/2005 — Polonia — Garanzia illimitata a favore di Poczta Polka (GU C 284 del 27.11.2007, pag. 2); decisione della Commissione, del 27 marzo 2002, E-10/00 — Germania — Proposta di misure opportune riguardanti le garanzie di Stato agli enti di credito pubblici (GU C 150 del 22.6.2002, pag. 7).

⁽³⁾ Ibidem.

8.3. Misure opportune

127. A norma dell'articolo 88, paragrafo 1, del trattato, la Commissione propone che gli Stati membri modifichino i propri regimi di aiuto esistenti che prevedono la concessione di aiuti di Stato disciplinati dalle presenti linee guida, in modo da conformarsi ad esse, al più tardi, due anni dopo la loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, con riserva delle disposizioni specificamente previste al capo 7 relativo alle garanzie di Stato. Gli Stati membri sono invitati a confermare per iscritto che essi accettano le presenti proposte di opportune misure entro un anno dalla data della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.
128. Se uno Stato membro dovesse omettere di confermare la propria accettazione scritta prima della data suddetta la Commissione applicherà l'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE ⁽¹⁾ e, se necessario, inizierà il procedimento ivi previsto.

8.4. Periodo di validità e relazione

129. La Commissione si riserva il diritto di modificare in qualsiasi momento le presenti linee guida. Presenterà una relazione sulla loro applicazione prima di ogni modifica e comunque entro cinque anni dalla data della loro pubblicazione.

⁽¹⁾ GUL 83 del 27.3.1999, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1791/2006.