

L'alta velocità della spesa pubblica ferroviaria

Un contributo alla spending review

Di Ugo Arrigo e Giacomo Di Foggia

1. Introduzione e principali risultati

Qual è, e quale è stato in un arco temporale ampio, l'onere complessivo per le finanze pubbliche italiane derivante dal trasporto ferroviario? È stato ed è maggiore o minore rispetto agli altri paesi, tenuto conto delle diverse dimensioni delle reti e del traffico? Si può, in un'ottica di *spending review*, ridurlo? I governi che si sono succeduti sono riusciti a controllare questa spesa e a indirizzarla verso obiettivi di efficienza, crescita del settore, riequilibrio modale? Quale contributo ha dato la spesa pubblica per le ferrovie alla formazione del debito pubblico italiano?

Poiché la risposta a nessuna di queste domande è nota, il presente studio si è posto l'obiettivo di ricostruire i sussidi pubblici complessivi erogati nell'ultimo quarto di secolo al trasporto ferroviario in cinque grandi paesi europei: Italia, Gran Bretagna, Germania, Francia e Svezia. Obiettivo principale è di valutare la congruità dei trasferimenti concessi nel caso italiano in rapporto a casi europei confrontabili in un'ottica di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, di miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema e anche di tutela della concorrenza in un mercato che presenta, almeno da un punto di vista legislativo, segmenti pienamente liberalizzati.

La spesa pubblica ferroviaria dell'Italia nei 21 anni trascorsi dalla trasformazione di FS in società per azioni (1992-2012) è stata enorme: 207,7 miliardi di euro, di cui 84,8 di parte corrente e 122,8 in conto capitale, ricostruiti sommando i dati storici, senza alcuna rivalutazione monetaria. Essi corrispondono a una media annua di 9,9 miliardi, valore che rappresenta una quota notevole del deficit pubblico annuale dell'Italia. Nello stesso arco temporale la spesa ferroviaria francese è stata di 153,6 miliardi, ma il settore ferroviario francese è il doppio di quello italiano per dimensioni dell'infrastruttura e più che doppio per il livello del trasporto passeggeri. La spesa ferroviaria britannica è stata invece di soli 69,3 miliardi di euro, un terzo di quella italiana, nonostante la rete britannica sia della stessa lunghezza di quella italiana e il traffico trasportato praticamente uguale nell'intero periodo considerato. Anche il confronto con la Germania conferma l'eccesso di spesa dell'Italia. Il dato tedesco, disponibile solo per i 9 anni compresi tra il 2002 e il 2010, ammonta a 88 miliardi totali (contro gli 85 dell'Italia nello stesso periodo) che corrispondono in media a 9,8 miliardi annui. Ma il settore ferroviario tedesco è due volte e mezza quello italiano.

Ugo Arrigo è docente di Finanza Pubblica ed Economia Politica presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Giacomo Di Foggia è assegnista di ricerca e docente di Economia Politica presso l'Università di Milano Bicocca.

Nell'ultimo anno disponibile, il 2012, l'esborso totale a carico della finanza pubblica è stato di 7,6 miliardi, molto inferiore alla media dei 21 anni, ma in crescita evidente rispetto ai 6,5 miliardi del 2011 e ai 5,8 del 2010. Con standard di sussidio britannici, calcolati nello studio in base alle dimensioni della rete e del traffico, i trasferimenti totali al trasporto ferroviario italiano sarebbero stati pari lo scorso anno solo a 3,3 miliardi, con standard francesi a 4,6 miliardi e con standard tedeschi e svedesi a 3,6 miliardi. In base agli standard medi di questi quattro paesi, l'esborso totale per la finanza pubblica italiana avrebbe dovuto essere di soli 3,8 miliardi, la metà esatta di quelli effettivamente concessi in Italia al gruppo FS.

Applicando gli standard di questi paesi a tutto il periodo 1992-2012, il sussidio totale italiano avrebbe dovuto essere di 83,2 miliardi con standard francese (il 40% del dato italiano effettivo), di 63,6 miliardi con standard britannico (il 31% del dato effettivo) e di 53,6 miliardi con standard svedese (il 26% del dato effettivo). Il valore medio del sussidio teorico, calcolato con gli standard di questi tre paesi, ammonta a 66,8 miliardi, pari al 32% del dato italiano effettivo di 207,7 miliardi.

Il confronto con gli altri maggiori paesi ci porta a sostenere, in sintesi, che l'attuale sussidio erogato alle ferrovie sia doppio rispetto allo standard medio europeo mentre quello complessivamente corrisposto nel periodo 1992-2012 sia triplo. Due terzi della spesa pubblica totale italiana per le ferrovie avrebbero potuto, in conseguenza, essere risparmiati seguendo scelte di erogazione simili agli altri paesi.

L'alta spesa ferroviaria italiana non può d'altra parte trovare giustificazione in maggiori investimenti italiani nelle linee ad alta velocità: dal 1992 a oggi sono stati costruiti e messi in esercizio in Italia 700 km di nuove linee ad alta velocità contro più di 1200 in Germania, 1300 in Francia e 1600 in Spagna, paese tradizionalmente caratterizzato da bassi sussidi ferroviari ma che, per carenza di dati, non è stato possibile includere in questo studio. L'alta spesa ferroviaria italiana non può neppure trovare giustificazione in una maggiore crescita dei livelli di traffico dato che il nostro è l'unico paese in cui, in realtà, essi si sono ridotti: dal 1992 a oggi i passeggeri km di FS sono diminuiti del 16% mentre in Germania sono cresciuti del 39%, in Francia del 45%, in Gran Bretagna, paese oggetto dell'incisiva riforma Major avvenuta a metà degli anni '90, dell'83% e in Svezia del 98%.

Il presente studio ha inoltre provveduto a stimare il ruolo della spesa ferroviaria nella formazione dell'alto debito pubblico italiano. Se si ipotizza che tutti i trasferimenti alle ferrovie dal 1992 a oggi siano stati finanziati con debito, la componente ferroviaria dell'attuale *stock* di debito pubblico ammonterebbe a 388 miliardi di euro, di cui 215 per sussidi ferroviari (ottenuti sommando ai 207,7 dal 1992 al 2012 ulteriori 7 ipotizzati per il 2013) e 173 per interessi cumulati sul debito. Tale valore rappresenta il 18,8% del debito pubblico italiano lordo di fine 2013 e il 19,9% del debito pubblico calcolato al netto delle disponibilità e dei prestiti del Tesoro.

Se si ipotizza invece che la spesa ferroviaria pubblica effettivamente necessaria, calcolata in base agli standard degli altri paesi, sia stata finanziata con la tassazione e che solo l'eccesso di spesa rispetto a essi sia stato finanziato con debito, *il contributo della spesa ferroviaria alla formazione del debito risulta pari a 259 miliardi, di cui 143 derivanti da eccesso di sussidi e 116 da interessi pagati sul debito contratto per finanziarli. La cifra di 259 miliardi corrisponde al 12,5% del debito pubblico italiano lordo 2013 e al 13,3% del debito pubblico italiano netto.*

Un calcolo ulteriore è quello relativo al peso del debito pubblico "ferroviario" sull'eccesso di debito pubblico italiano rispetto al livello compatibile col parametro di Maastricht, pari al 60% del Pil. Poiché il livello del debito pubblico netto 2013 di 1950 mi-

liardi è scindibile in 934 miliardi ammessi dal vincolo di Maastricht in base al nostro Pil nominale e ulteriori 1016 miliardi “eccedenti”, *di questi 1016 miliardi i 259 di eccesso di spesa ferroviaria italiana e relativi interessi rappresentano il 25,5%. Se fossero stati evitati con una accorta politica di trasferimenti pubblici alle ferrovie oggi il rapporto debito/Pil sarebbe più basso di 17 punti percentuali.*

Questi calcoli dell’impatto dell’alta spesa ferroviaria italiana sul debito pubblico si riferiscono all’eccesso di spesa che è stato possibile stimare dal 1992, vigilia dell’inizio della cosiddetta “seconda repubblica”, a oggi. Poiché sembra difficile ipotizzare che la spesa ferroviaria nel più lungo arco temporale della “prima repubblica” sia stata più virtuosa rispetto alla seconda, non dovremmo stupirci di scoprire, qualora si riuscisse ad andare molto più a ritroso nella ricostruzione dei sussidi ferroviari, che l’eccesso di spesa ferroviaria italiana sia in grado di spiegare tra un quarto e un terzo del debito pubblico totale italiano e oltre la metà dell’eccesso di debito rispetto a quello ammesso dal vincolo di Maastricht.

2. Tipologie di sussidi pubblici al trasporto ferroviario

Il presente lavoro rappresenta il proseguimento di una precedente analisi che ha avuto per oggetto i trasferimenti alle ferrovie che figurano come “aiuti di Stato”, notificati annualmente dai paesi che li erogano alla Commissione dell’Unione Europea (Arrigo e Di Foggia, 2013). I dati UE sugli aiuti di Stato alle ferrovie (Commissione UE, 2013) soffrono tuttavia di alcuni limiti, dei quali i principali sono i seguenti:

- 1) Presentano dati mancanti per alcuni anni in conseguenza di mancate notifiche da parte degli Stati. L’Italia, ad esempio, non ha presentato notifiche per il 2008 e il 2011 mentre nella notifica 2012 non risultano inclusi i contributi assegnati dalle Regioni al trasporto ferroviario locale.
- 2) I dati pubblicati non disaggregano tra aiuti destinati alla rete per finanziamento di nuovi investimenti, per rinnovi e manutenzioni, per oneri di esercizio e aiuti destinati al trasporto per oneri di servizio pubblico (PSO). Inoltre per alcuni paesi (tra i quali non è compresa l’Italia) essi includono, senza possibilità di distinguerli, oneri pubblici derivanti dalla copertura dello squilibrio dei conti previdenziali per le gestioni degli ex ferrovieri.

Al fine di superare tali problemi questa analisi ha provveduto a rilevare i sussidi pubblici in via diretta, in base a fonti nazionali dei paesi esaminati (quali *report* dei regolatori, dei ministeri di settore, relazioni di bilancio dei gestori delle reti ferroviarie e degli operatori del trasporto). Le fonti sono precisate nel corso del lavoro e i relativi riferimenti riportati in bibliografia.

Il sostegno finanziario alle ferrovie da parte dei bilanci pubblici assume una pluralità di forme e di possibili finalità. Può essere rivolto alla rete oppure ai servizi di trasporto e in ognuno dei due casi può risultare in conto capitale oppure corrente. Per quanto riguarda le finalità può essere destinato, sul versante delle reti, alla costruzione di nuove linee ferroviarie, al rinnovo e manutenzione straordinaria di quelle esistenti, alla loro gestione ordinaria; sul versante del trasporto all’acquisto o ammodernamento del materiale rotabile, al supporto dei servizi passeggeri locale, di quelli a lunga distanza non remunerativi, al trasporto merci.

Per quanto riguarda i trasferimenti di parte corrente essi possono essere indirizzati al sostegno economico della gestione della rete ferroviaria oppure dei servizi di trasporto. Nel primo caso hanno l’effetto di consentire tariffe d’uso della rete più contenute, vantaggiose per la generalità delle imprese di trasporto ferroviario che utilizzano la rete

e dunque non distorsive della concorrenza. Nel secondo caso, beneficiando imprese di trasporto specifiche che possono risultare in concorrenza con altre, risultano non distorsivi solo nell'ipotesi di assegnazione tramite procedure di gara eque, trasparenti e non discriminatorie all'interno di meccanismi di concorrenza per il mercato. Questo metodo, pur previsto in Italia dalle riforme del trasporto pubblico locale introdotte nella seconda metà degli anni '90, non è mai giunto a una compiuta o estesa attuazione.

Riguardo alle finalità, il supporto pubblico in conto capitale alle reti è evidentemente motivato dal loro sviluppo nel caso in cui esso non possa essere assicurato dal gestore in condizioni di mercato, attraverso finanziamenti con capitale di rischio e di debito. Poiché l'esercizio delle reti è raramente remunerativo per l'impossibilità di recuperare i costi attraverso tariffe di pedaggio che siano sostenibili dagli operatori del trasporto, questa modalità di sostegno interessa tutte le reti europee salvo rarissime eccezioni. Sono infatti molto rare le tratte realizzate in *project financing*: i grandi ponti danesi, l'Eurotunnel, l'High Speed 1 tra Londra e la Manica, il collegamento di Oslo e Stoccolma con i rispettivi aeroporti, la nuova linea franco-spagnola tra Perpignan e Figueres.

Il supporto in conto esercizio alle reti è invece volto a finanziare tariffe di pedaggio inferiori al costo medio ed eventualmente prossime o uguali al costo incrementale di breve periodo. Tariffe di rete più contenute rappresentano un importante incentivo alla crescita dell'offerta di trasporto ferroviario e, grazie a essa, al riequilibrio modale tra le diverse forme di trasporto. È evidente come questa tipologia di sostegno debba riverberarsi in tariffe di pedaggio non discriminatorie nei confronti degli operatori che utilizzano le reti.

Il sostegno ai servizi di trasporto, regionali o a lunga distanza non remunerativi, è infine volto a finanziare tariffe più contenute per gli utenti, inferiori al costo medio per passeggero, e tali da incentivare un più ampio utilizzo del mezzo ferroviario. In loro assenza molti collegamenti si rivelerebbero non economicamente sostenibili, dato il basso *load factor* e la contenuta disponibilità a pagare degli utenti. Anche in questo caso è fondamentale che tutti gli operatori ferroviari possano concorrere all'assegnazione delle sovvenzioni e che esse non siano riservate dal decisore pubblico all'operatore *incumbent*, che in tutte le realtà europee considerate, con la sola eccezione della Gran Bretagna, è ancora pubblico.

Tutte le sovvenzioni al trasporto ferroviario trovano giustificazione in sottostanti obiettivi di benessere collettivo: quelle in conto capitale alle reti nella forma della crescita della dotazione infrastrutturale, quelle in conto esercizio alle reti nella forma della crescita del loro utilizzo da parte di chi offre servizi di trasporto e infine quelle ai servizi di trasporto nella forma di una crescita della domanda da parte degli utenti.

Se si transita tuttavia da un'analisi normativa, che identifica il dover essere di un sistema, a un'analisi di tipo positivo che esamina le realtà effettive, come avviene nel presente studio, si rileva che non tutte le sovvenzioni erogate sono necessariamente utilizzate per incrementare la dotazione infrastrutturale, l'offerta di servizi di trasporto o la relativa domanda da parte dei consumatori. Esse possono in realtà essere erogate, da decisori pubblici non particolarmente efficaci, in quantità eccessive rispetto a tali esigenze oppure non essere completamente destinate da chi le percepisce a soddisfare le specifiche finalità per le quali sono state assegnate. In tali ipotesi si possono determinare le seguenti conseguenze:

- 1) Il finanziamento di costi non necessari, e dunque inefficienti, da parte del gestore di rete e/o del gestore del servizio di trasporto.
- 2) Il finanziamento di sovvenzioni incrociate dai servizi di trasporto offerti in regi-

me di monopolio, che beneficiano di aiuti pubblici, ai servizi svolti in regime di libera concorrenza che non ne debbono invece beneficiare.

Questo secondo rischio riguarda i paesi nei quali è possibile, almeno su alcuni segmenti del servizio, la concorrenza nel mercato (*on the tracks*). Pur essendo sinora poco numerosi essi sono comunque destinati a crescere e tra di essi vi rientra a pieno titolo l'Italia, nella quale si ha concorrenza sul segmento ad alta velocità. È evidente che se l'operatore *incumbent* ottiene per talune tipologie di offerta sovvenzioni dirette senza gara in assenza di adeguate verifiche, che è opportuno siano svolte da un regolatore indipendente del mercato, egli sarà tentato di utilizzare tali sovvenzioni anche per finanziare prezzi predatori nel segmento in concorrenza, i quali rappresenteranno evidentemente un'alterazione della medesima.

3. Il sostegno finanziario pubblico alle ferrovie in Italia

Il settore pubblico ha sostenuto nel tempo il trasporto ferroviario in Italia con rilevanti trasferimenti che sono stati indirizzati principalmente al finanziamento dei programmi d'investimento, alla copertura dei costi di esercizio della rete ferroviaria e dei costi del trasporto ferroviario locale. Una ricostruzione completa e accurata di tutti i sussidi è tuttavia resa difficile in Italia, a differenza degli altri paesi, dall'assenza di un organismo che si sia preso carico del compito nel corso del tempo e abbia provveduto alla relativa pubblicazione. A causa di questa difficoltà abbiamo dovuto limitarci ai soli sussidi pubblici al gruppo FS, tralasciando le reti ferroviarie locali.

Per il periodo 1992-95, primo quadriennio di operatività di FS sotto forma giuridica di società per azioni, sono stati utilizzati e rivisti i dati già ricostruiti e analizzati in Arrigo e Beccarello (2000) mentre per il periodo dal 1996 in avanti i dati sono tratti dai bilanci del gruppo FS e dalle relazioni annuali della Corte dei Conti. Il sostegno pubblico di parte corrente al Gruppo FS è riportato nella Tabella 1. Come si può osservare, le principali voci sono rappresentate, conformemente alle tipologie autorizzate dalle norme comunitarie, dai contributi all'esercizio della rete ferroviaria e dai contributi ai servizi di trasporto, principalmente locali (per obblighi di servizio pubblico, relativi a servizi che non sarebbero offerti in normali condizioni di mercato in quanto non remunerativi). In un primo sotto-periodo, sino al 2000, entrambi i contributi sono erogati dallo Stato. Una voce ulteriore è rappresentata dall'utilizzo di fondi di ristrutturazione, istituiti con apposite leggi (n. 538 del 1993 e n. 448 del 1998) per consentire a FS di sterilizzare l'impatto dei consistenti ammortamenti della rete. Vi sono inoltre contributi minori in conto esercizio che per il quadriennio 1992-96 si riferiscono a contribuzione per oneri di prepensionamento. A partire dal 2001, a seguito della riforma del trasporto pubblico locale, i trasferimenti per gli obblighi di servizio pubblico relativi a questa tipologia di trasporto sono erogati dalle regioni, restando di competenza statale solo il segmento dei servizi a media e lunga distanza non remunerativi.

Per quanto riguarda il livello complessivo dei contributi in conto esercizio si evidenzia come nel decennio '90 e in buona parte del successivo esso si sia attestato tra i 4 e i 4,5 miliardi all'anno salvo alcune eccezioni: nel 1996 fu quasi dimezzato per effetto dei tagli inclusi nella manovra di finanza pubblica, finalizzata a rispettare nel 1997 il parametro di Maastricht e a permettere l'ammissione all'euro; nel 2002 e nel 2004, anni che ricadono nella nuova legislatura a guida centrodestra, il sostegno annuale sale a circa 5 miliardi di euro; nel 2006 si assiste a una nuova riduzione, tuttavia transitoria, del sostegno pubblico complessivo. Nel triennio 2010-12, infine, i trasferimenti totali in conto esercizio si attestano mediamente sul più basso livello di 3,4 miliardi all'anno. Nei 21 anni di FS in forma di SpA, 1992-2012, il sostegno pubblico complessivo di parte

corrente è ammontato a 85 miliardi di euro, corrispondenti in media a 4 miliardi annui.

TABELLA 1
Trasferimenti pubblici in conto esercizio al gruppo FS

(Milioni di euro)

	Contributi statali esercizio rete ferroviaria	Utilizzo fondi ex l. 538/93 e 448/98	Contributi da enti territoriali ai servizi di trasporto	Contributi statali ai servizi di trasporto	Altri contributi in conto esercizio	Totale contributi in conto esercizio
1992	1.808			2.221		4.028
1993	1.935	583		1.218	1.054	4.790
1994	2.020	616		1.323	89	4.049
1995	1.904	640		1.432	472	4.447
1996	1.762	762	4	1.452	89	4.068
1997	1.821		5	398	105	2.329
1998	1.692	900	7	1.510	16	4.125
1999	1.431	974	7	1.512	100	4.023
2000	1.450	999	22	1.613	124	4.207
2001	1.478	1.036	1.273	527	66	4.380
2002	1.453	1.823	1.274	481	29	5.060
2003	382	1.926	1.298	481	20	4.107
2004	1.304	1.831	1.311	481	21	4.948
2005	1.289	959	1.331	481	57	4.117
2006	902	464	1.348	367	71	3.151
2007	1.154	464	1.636	568	422	4.244
2008	1.041	448	1.712	599	566	4.366
2009	849	439	1.884	533	441	4.146
2010	975		1.947	546	44	3.512
2011	975		1.803	537	14	3.329
2012	1.110		1.725	514	46	3.395
Totale						84.821
Media annua						4.039

Fonti: elaborazioni su dati Relazioni Corte dei Conti e Bilanci FS

Oltre ai trasferimenti in conto esercizio lo Stato ha sostenuto nel tempo il trasporto ferroviario anche con rilevanti contributi ai programmi d'investimento. La ricostruzione dei flussi finanziari erogati a tale scopo è riportata nella Tabella 2. Come è possibile verificare, nel primo quinquennio di FS gestite in forma societaria l'aiuto principale ha assunto la tipologia di rimborso pubblico di interessi pagati sul debito e relative quote di ammortamento che culminano con la decisione, adottata con la legge finanziaria per il 1997, di trasferire in unica soluzione allo Stato il debito di FS corrispondente a ben 31,2 miliardi di euro. Tra il 1997 e il 2005 il sostegno agli investimenti ha invece assunto la forma prevalente di aumenti di capitale di FS sottoscritti dall'azionista unico Tesoro. Nei 9 anni in cui si è utilizzata questa forma l'esborso totale è stato di 30 miliardi di euro, corrispondenti a 3,3 miliardi in media all'anno. Con la legge finanziaria approvata nel 2006, inoltre, lo Stato si è accollato 13 miliardi di debiti che FS aveva contratto per finanziare il programma d'investimento dell'Alta Velocità. Dal 2006 in avanti è stata invece abbandonata, anche a seguito dei rilievi formulati da Eurostat in relazione alla loro mancata contabilizzazione ai fini dell'indebitamento della pubblica amministra-

zione, la modalità degli aumenti di capitale in favore dell'erogazione di contributi diretti in conto investimenti. I conferimenti effettuati a tale titolo hanno raggiunto nei 7 anni compresi tra il 2006 e il 2012 un ammontare totale di 25,5 miliardi, corrispondenti in media a 3,6 miliardi annui. Nell'ultimo triennio, nonostante il completamento del progetto Alta Velocità Torino-Milano-Napoli, il loro ammontare è quasi raddoppiato: dai 2,3 miliardi del 2010 ai 3,2 del 2011, sino ai 4,2 del 2012.

TABELLA 2
Trasferimenti pubblici in conto capitale e totali al gruppo FS

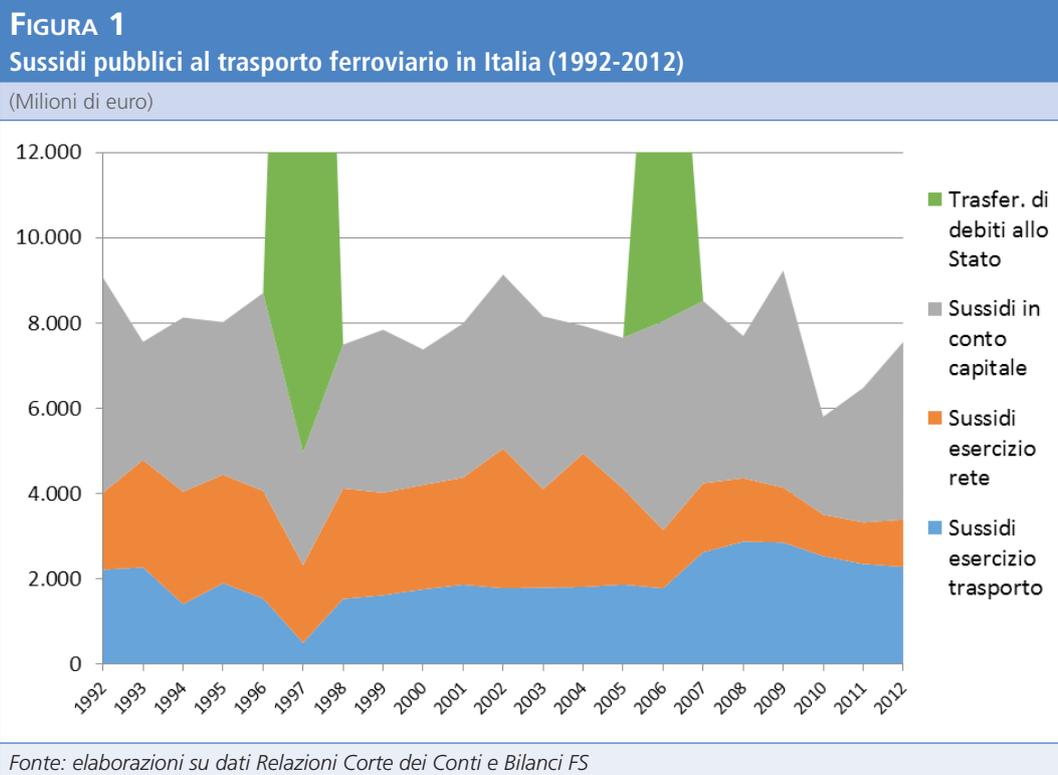
(Milioni di euro)

	Contributi diversi in conto capitale	Sussidi statali agli investimenti	Assunzione statale di debito FS (1)	Aumenti di capitale FS	Totale contributi in conto capitale	Totale contributi a carico finanza pubblica
1992	38		5.000		5.038	9.066
1993	270		2.500		2.770	7.561
1994	56		3.174	852	4.083	8.131
1995	112		2.697	767	3.577	8.024
1996			2.098	2.541	4.639	8.708
1997			31.193	2.633	33.827	36.156
1998				3.371	3.371	7.496
1999				3.822	3.822	7.845
2000				3.176	3.176	7.383
2001				3.615	3.615	7.995
2002				4.078	4.078	9.138
2003	103	14		3.934	4.051	8.158
2004	68	257		2.665	2.989	7.937
2005	360	174		3.006	3.540	7.657
2006	416	4.477	13.058		17.951	21.102
2007	382	3.895			4.277	8.521
2008	317	3.015			3.332	7.697
2009	315	4.773			5.089	9.234
2010	93	2.201			2.294	5.806
2011	75	3.080			3.155	6.484
2012	117	4.047			4.164	7.559
Totale					122.836	207.657
Media annua					5.849	9.888

Fonti: elaborazioni su dati Relazioni Corte dei Conti e Bilanci FS. (1) Sono compresi i contributi in conto interessi.

Nell'intero periodo 1992-2012 i finanziamenti in conto capitale a FS hanno raggiunto il valore complessivo di 122,8 miliardi di euro (non rivalutati per la dinamica dei prezzi), corrispondenti a una media annua di 5,8 miliardi. Sommando a essi i finanziamenti in conto esercizio, pari a 84,8 miliardi, perveniamo a un sostegno pubblico totale al gruppo FS di 207,7 miliardi in 21 anni, corrispondenti a un dato medio annuo di 9,9 miliardi. Nell'ultimo anno considerato, il 2012, l'esborso totale a carico della finanza pubblica è stato di 7,6 miliardi, in crescita evidente rispetto ai 6,5 del 2011 e ai 5,8 del 2010. La dinamica dei trasferimenti pubblici, distinti nelle tre tipologie relative ai sussidi a sostegno dei servizi di trasporto, dell'esercizio della rete e dei contributi in conto capitale è rappresentata nella Figura 1. In essa i due grandi trasferimenti di debito da FS allo

Stato, avvenuti nel 1996 e nel 2006, sono solo parzialmente visibili data la differente scala.



4. I sussidi pubblici al trasporto ferroviario in Gran Bretagna

Prima della complessa riforma e privatizzazione del trasporto ferroviario britannico, attuata dal governo Major nel 1994-95, il sostegno finanziario pubblico era formato da sovvenzioni dirette a favore del gestore nazionale *British Rail* (BR), operatore monopolista verticalmente e orizzontalmente integrato a seguito della nazionalizzazione del 1948, oltre a prestiti provenienti dal *National Fund Loan*, finalizzati al finanziamento degli investimenti. Sovvenzioni pubbliche erano inoltre indirizzate alle *Passengers Transport Executives* (PTE), autorità locali per il trasporto nelle aree metropolitane. La riforma Major è stata caratterizzata dai seguenti provvedimenti:¹

- a. La netta separazione dell'infrastruttura ferroviaria (affidata al nuovo gestore Network Rail) dall'esercizio del trasporto passeggeri e merci (ripartito tra numerose compagnie), motivata dall'idea che la concorrenza fosse centrale per lo sviluppo del mercato e che essa sarebbe stata meglio garantita da un gestore di rete che non fosse anche impresa di trasporto ferroviario.
- b. La separazione tra gli attori dei servizi di trasporto sulla base delle loro funzioni: prestatori di servizi passeggeri (TOC's), di servizi merci, di servizi di manutenzione della rete, di manutenzione del materiale rotabile, di noleggio del medesimo (ROSCOs).
- c. Creazione, dalla scissione del monopolista pubblico, di una molteplicità di attori per ognuna delle precedenti funzioni in modo tale che essi fossero in grado di operare in condizioni di concorrenza.

¹ La riforma non ha invece riguardato l'azienda ferroviaria dell'Irlanda del Nord.

- d. Privatizzazione di tutti gli attori del sistema ferroviario, compreso il gestore della rete (che è stato tuttavia nuovamente pubblicizzato all'inizio del decennio 2000).
- e. Mantenimento in ambito pubblico delle funzioni di: (i) regolazione tecnica del settore; (ii) regolazione economica; (iii) assegnazione su base competitiva alle nuove imprese ferroviarie dei servizi di trasporto (*franchising*), sostenuta da sovvenzioni pubbliche sulle tratte non remunerative. Il *Railways Act* del 1993 assegnava le ultime due competenze a dipartimenti governativi non ministeriali: l'*Office of the Rail Regulator* (ORR) per la regolazione economica e l'*Office of Passenger Rail Franchising* (OPRAF) per l'assegnazione dei servizi tramite gare.

La riforma ha condotto a cambiamenti rilevanti nello schema dei finanziamenti pubblici, col nuovo regime basato sull'assegnazione dei servizi ferroviari passeggeri, articolati per gruppi di tratte, attraverso gare finalizzate a ottenere equilibrio economico compensando le linee non remunerative. Il sostegno pubblico al settore ferroviario è stato pertanto principalmente rappresentato dai trasferimenti erogati alle imprese ferroviarie dall'OPRAF, alla quale è dapprima succeduta la *Strategic Rail Authority* (SRA) e successivamente in via diretta il *Department for Transport*.² Non erano invece previsti trasferimenti pubblici diretti in favore del gestore di rete per il quale era stabilito che i costi gestionali fossero interamente coperti dai pedaggi versati dagli operatori ferroviari.

Questo schema organizzativo e di finanziamento del settore ferroviario non ha funzionato e ha dovuto essere rivisto all'inizio del decennio 2000, principalmente per il fatto che la rete necessitava di consistenti investimenti per ammodernamenti e rinnovi. Al momento della riforma il trasporto ferroviario britannico non si trovava in condizioni organizzative adeguate per effetto di investimenti insufficienti negli anni precedenti sia nella rete che nel materiale rotabile.³ Inoltre con le nuove gestioni privatistiche post riforma, necessariamente orientate al profitto, e in presenza di concessioni di servizio (contratti di *franchising*) di durata limitata non vi erano sufficienti incentivi ad accelerare gli investimenti mentre, in presenza di ricavi non facilmente incrementabili nel breve periodo, la possibilità di conseguire profitti e remunerare gli azionisti dipendeva principalmente dalla riduzione dei costi. Da qui insufficienti manutenzioni e rinnovi tanto su una rete vecchia e non adeguata quanto su un parco rotabile datato. La scoperta a fine anni '90 delle gravi carenze funzionali della rete portava alla necessità di costosi interventi straordinari di miglioramento che non potevano essere sostenuti dal suo gestore privato e che richiedevano in conseguenza un crescente sostegno finanziario pubblico. Il governo Blair decideva pertanto di riportare il gestore della rete al controllo pubblico e di provvedere con sovvenzioni dirette alle sue esigenze di finanziamento. Da allora le diverse voci di sostegno al settore ferroviario risultano le seguenti:

- 1) Sovvenzioni dirette ai gestori delle reti (Network Rail e LCR–London and Continental Railways).
- 2) Trasferimenti dal governo centrale alle TOC's passeggeri per i contratti di franchising (i quali comprendono Performance Receipts, oneri e premi di performance).
- 3) Trasferimenti alle Passengers Transport Executives (PTE) per il trasporto ferrovia-

2 Rispettivamente dal 1999 e dal 2004. Accanto ai trasferimenti alle imprese ferroviarie sono rimaste le sovvenzioni alle PTE, limitati contributi a BR per finanziarne le attività residue e sovvenzioni, anch'esse contenute, al trasporto ferroviario merci.

3 Il settore ferroviario britannico ha storicamente ricevuto scarsi finanziamenti pubblici: nella prima metà degli anni '90, precedenti la riforma, essi non superavano i 2 miliardi di sterline all'anno mentre nel primo quinquennio dalla riforma si riducevano drasticamente a poco più di 1 miliardo.

rio metropolitano.

- 4) Sovvenzioni al trasporto merci.
- 5) Voci residuali di rapporti finanziari tra il settore pubblico e quello ferroviario.

La Tabella 3 ricostruisce i trasferimenti pubblici al trasporto ferroviario britannico dalla metà degli anni '80 a oggi, distinti nelle voci precedentemente elencate. Essi sono inoltre rappresentati nella Figura 2. Come si può osservare non figurano trasferimenti diretti alle reti prima del decennio 2000 in quanto: (i) sino alla riforma degli anni '90 non vi era separazione di rete all'interno di BR e l'azienda pubblica riceveva un trasferimento onnicomprensivo per oneri di rete e oneri di servizio; (ii) dopo la riforma il governo finanziava solo le TOC's mentre il gestore privato della rete, *Railtrack*, finanziava i suoi costi di esercizio esclusivamente attraverso i pedaggi ferroviari; (iii) è solo dopo la costituzione del nuovo gestore pubblico della rete, *Network Rail*, che il governo sceglie di finanziare stabilmente in via diretta il medesimo.

Questi trasferimenti risultano in rapida crescita sino a raggiungere un importo massimo di 4,5 miliardi di sterline nell'esercizio 2006-07 (su 6,3 miliardi di sussidi totali al settore). Negli anni seguenti si ha tuttavia una riduzione che porta a una loro stabilizzazione su valori compresi tra 3,5 e 3,8 miliardi nell'ultimo quadriennio. Nello stesso periodo si ha inoltre una progressiva diminuzione dei trasferimenti governativi agli operatori ferroviari passeggeri, le TOC's, i quali a partire da valori prossimi a 2 miliardi negli anni della riforma si azzerano totalmente alla fine del decennio 2000 e divengono negativi, trasformandosi pertanto in proventi netti per il settore pubblico (420 milioni nell'ultimo esercizio disponibile). Questo significa che gli oneri di concessione complessivamente versati al settore pubblico dalle imprese ferroviarie che operano sulle tratte remunerative eccedono per tale importo i sussidi complessivi pagati dal settore pubblico agli operatori delle tratte non remunerative.

TABELLA 3
Sussidi pubblici al trasporto ferroviario in Gran Bretagna*(Milioni di sterline)*

	Sovvenzioni dirette ai gestori delle Reti	Sovvenzioni del governo centrale alle TOC's (e BR pre riforma)	TOTALE sovvenzioni Reti e TOC's	Sovvenzioni PTE	Altre voci di sostegno pubblico al settore ferroviario	Sovvenzioni al trasporto merci	TOTALE sovvenzioni al trasporto ferroviario
1985-86	0	849	849	78	61	7	995
1986-87	0	755	755	70	22	6	853
1987-88	0	796	796	68	-251	2	615
1988-89	0	551	551	70	-175	2	448
1989-90	0	479	479	84	232	1	796
1990-91	0	637	637	115	440	4	1.196
1991-92	0	902	902	120	562	1	1.585
1992-93	0	1.194	1.194	107	870	2	2.173
1993-94	0	926	926	166	535	4	1.631
1994-95	0	1.815	1.815	346	-464	3	1.700
1995-96	0	1.712	1.712	362	-1.643	4	435
1996-97	0	1.809	1.809	291	-1.044	15	1.071
1997-98	0	1.429	1.429	375	25	29	1.858
1998-99	0	1.196	1.196	337	53	29	1.615
1999-00	0	1.031	1.031	312	75	23	1.441
2000-01	0	847	847	283	84	36	1.250
2001-02	684	731	1.415	306	105	57	1.883
2002-03	1.166	935	2.101	304	183	49	2.637
2003-04	1.670	1.359	3.029	414	179	32	3.654
2004-05	2.370	878	3.248	389	154	26	3.817
2005-06	3.367	879	4.246	332	24	23	4.625
2006-07	4.463	1.456	5.919	313	76	30	6.338
2007-08	3.673	1.123	4.796	310	187	18	5.311
2008-09	4.266	237	4.503	317	356	21	5.197
2009-10	3.564	450	4.014	316	38	20	4.388
2010-11	3.492	-51	3.441	207	345	20	4.013
2011-12	3.745	-131	3.614	214	708	17	4.553
2012-13	3.780	-420	3.360	164	1.536	17	5.077
Totale dal 1992-93 al 2012-13			55.645				64.667

Fonte: ORR su dati Department for Transport, Transport Scotland, National Assembly for Wales

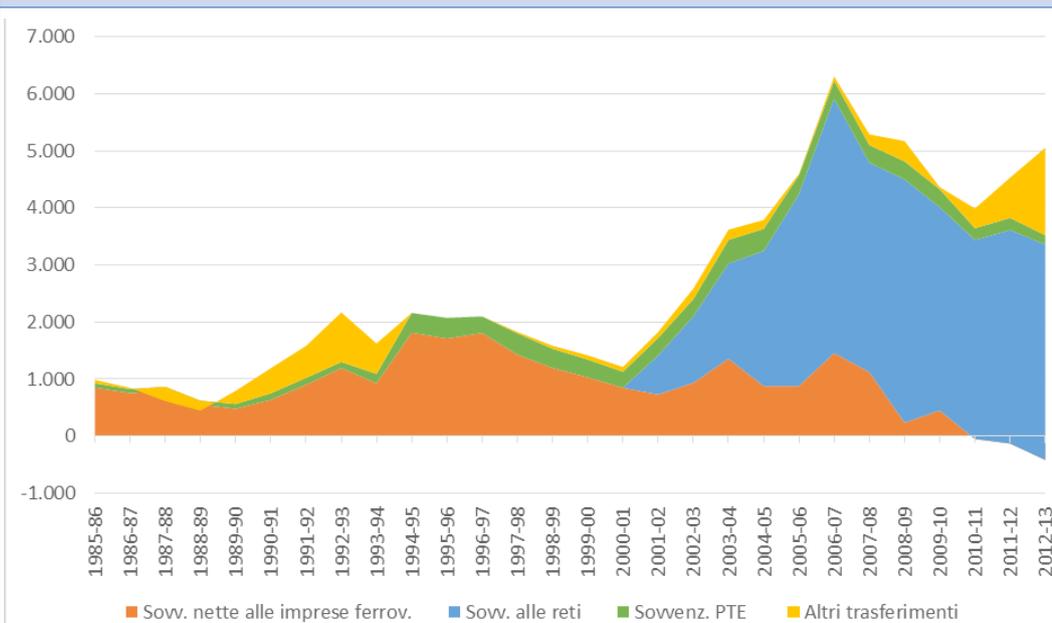
Quali delle voci di sussidio riportate nella Tabella 3 debbono essere considerate confrontabili con i dati relativi al caso italiano, esaminati nel paragrafo precedente? Si ritiene ragionevole escludere due voci: (i) le sovvenzioni PTE, relative al trasporto su ferro nelle aree metropolitane, in quanto assimilabili in Italia ai trasporti ferroviari locali non FS, che non si è riusciti a includere nell'analisi; (ii) la voce residuale perché relativa a una molteplicità di elementi di difficile identificazione⁴ e soprattutto perché negli anni

4 Negli anni 1994-96 tale voce registra con segno negativo i proventi realizzati dal settore pubblico con la cessione delle imprese del settore ferroviario, importi non rappresentati nella Figura 2.

più recenti rappresenta principalmente gli oneri pubblici in conto capitale derivanti dagli investimenti di *Crossrail*, il progetto di connessione ferroviaria rapida sotto la città di Londra, che è di competenza di *Transport for London*.

FIGURA 2
Trasferimenti pubblici al sistema ferroviario britannico

(Milioni di sterline)

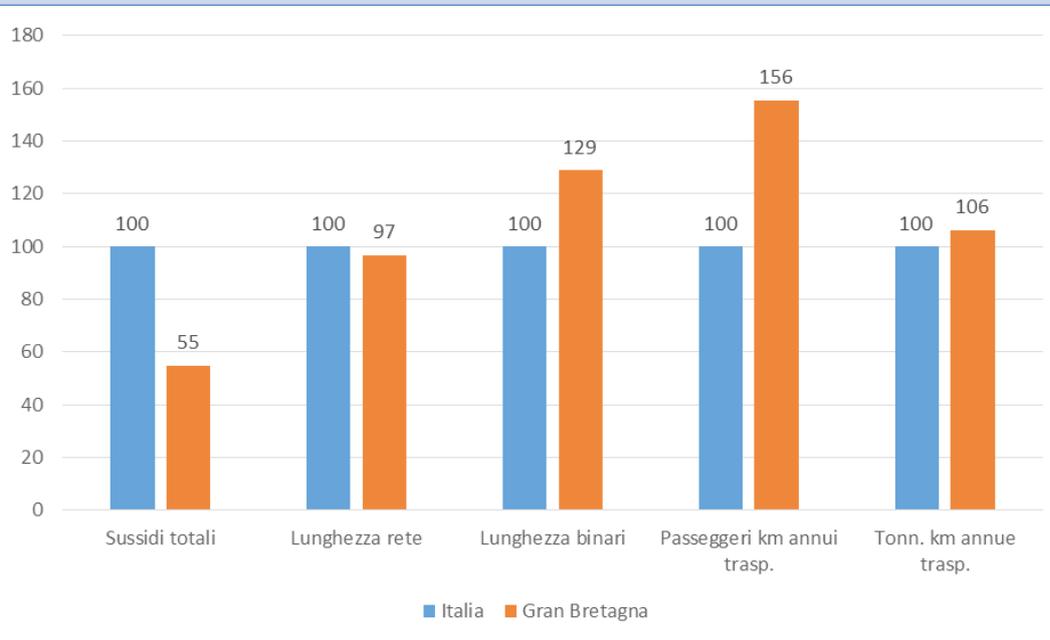


Fonte: elaborazioni su dati ORR, Office of Rail Regulation, 2013

Il dato confrontabile con i 7,6 miliardi di euro complessivamente erogati al gruppo FS nell'anno 2012 è pertanto rappresentato da 3,377 miliardi di sterline i quali, al tasso di cambio medio 2012 di 0,81 sterline per euro, corrispondono a 4,169 miliardi di euro. Questo valore è più basso del 45% rispetto a quello italiano nonostante la rete ferroviaria britannica abbia la stessa estensione di quella italiana e un traffico, sia passeggeri che merci, sensibilmente superiore. La Figura 3 realizza al riguardo per l'anno 2012 un confronto bilaterale tra Gran Bretagna e Italia in relazione da un lato ai sussidi pubblici totali erogati al trasporto ferroviario (per l'Italia al gruppo FS, per la Gran Bretagna all'intero comparto), dall'altro lato ad alcune variabili dimensionali del settore: lunghezza della rete, lunghezza dei binari, passeggeri km annui trasportati, tonnellate km annue trasportate. Per ogni variabile il dato italiano è sempre posto uguale a 100.

FIGURA 3
Confronto UK-Italia in relazione a sussidi totali, rete e traffico

(Indici Italia=100; anno 2012)



Fonte: elaborazioni su dati ORR, Conto nazionale dei trasporti, Eurostat

Come abbiamo già visto, i sussidi erogati in Gran Bretagna sono stati pari solo al 55% di quelli erogati in Italia al gruppo FS. La rete britannica è invece lievemente più piccola di quella italiana (-3%) se misurata attraverso la lunghezza delle linee e più estesa del 30% se misurata attraverso la lunghezza dei binari. Il traffico trasportato sulla rete britannica risulta invece maggiore del 56% in relazione ai passeggeri km annui (58,3 miliardi contro 37,5) e del 6% in relazione alle tonnellate km di merci (21,5 miliardi contro 20,2).⁵

Se estendiamo il confronto all'intero periodo per il quale disponiamo dei dati per entrambi i paesi osserviamo invece che i trasferimenti totali, erogati tra il 1992-93 e il 2012-13 in Gran Bretagna per le voci sopra indicate, sono risultati pari a 56,1 miliardi di sterline, corrispondenti a 69,3 miliardi di euro.⁶ Nel periodo 1992-2012 invece il sostegno pubblico alle ferrovie italiane è stato di complessivi 207,7 miliardi, esattamente il triplo di quello britannico.

5. I sussidi pubblici al trasporto ferroviario in Germania

L'attuale assetto delle ferrovie tedesche deriva dalla riforma attuata nel 1993-94, resasi necessaria per realizzare il processo d'integrazione tra le due aziende ferroviarie dell'Ovest e dell'Est e affrontare le problematiche che ne derivavano, in particolare l'eccesso di personale, lo squilibrio previdenziale e il debito pregresso. La riforma è stata messa in atto seguendo tali passaggi, di cui i primi quattro attuati nel 1994:

- 1) Definitiva fusione delle due aziende in un'unica società per azioni, DB AG (*Deutsche Bahn Aktion Gesellschaft*), articolata in tre grandi direzioni operative

⁵ Per l'Italia si considera in questo caso tutto il trasporto sulla rete RFI e non solo quello svolto da Trenitalia.

⁶ Utilizzando sempre il tasso di cambio medio del 2012.

per la gestione dell'infrastruttura, per il trasporto passeggeri e per il trasporto merci.

- 2) Creazione dell'EBA (*Eisenbahnbundesamt*), l'Ufficio Federale delle Ferrovie, organismo pubblico per la regolazione tecnica e in parte anche economica dell'attività ferroviaria, competente per i finanziamenti statali all'azienda.
- 3) Affidamento al nuovo organismo BEV (*Bundeseisenbahnvermögen*), sorta di bad company pubblica, della gestione del personale in esubero e in pensione delle due aziende ferroviarie preesistenti, DB e DR, assieme alla gestione del debito delle precedenti aziende, pari a circa 67 miliardi di marchi (corrispondenti a 34 miliardi di euro). Lo Stato federale si è assunto tutti gli oneri relativi al debito storico e ai dipendenti andati in pensione sino alla fine del 1993.
- 4) Dal 1994 *DB Netz* è responsabile della gestione dell'infrastruttura e svolge le attività legate all'assegnazione della capacità di rete ai vettori che ne fanno richiesta, al controllo del traffico, alla manutenzione e miglioramento del *network*, alla costruzione di nuove tratte. La società opera secondo principi commerciali ed è tenuta a recuperare i suoi costi di esercizio esclusivamente attraverso i pedaggi riscossi dai vettori e le altre entrate commerciali, mentre il governo ha il compito di sostenere le spese derivanti dagli investimenti sulla rete.
- 5) Attribuzione nel 1996 ai *Länder* della responsabilità in materia di trasporto locale dei passeggeri, in particolare per quanto riguarda la definizione dei livelli di offerta del servizio e la possibilità di incaricare operatori ferroviari a livello locale. Contemporanea definizione di uno schema di sussidi dal governo federale ai *Länder* per permettere loro di finanziare il servizio.
- 6) Separazione della DB AG in tre distinte società operative corrispondenti alle precedenti divisioni. In conseguenza, DB ha assunto dall'inizio del 1999 la forma di una holding controllante distinte società specializzate: *Netz* per la gestione della rete, *Reise&Touristik* per il trasporto passeggeri a lungo raggio, *Regio* per il trasporto passeggeri a breve raggio, *Cargo* per il trasporto merci; *Station & Service* per la gestione delle stazioni ferroviarie e scali. Nel 2002 si è avuta la completa liberalizzazione del mercato ferroviario con libero accesso alla rete.
- 7) Nel 2008 DB AG è stata divisa in due distinte *holding*, la prima per le attività di rete (DB AG che possiede il 100% di DB Netz Ag, DB Station & Service Ag e DB Energy GmbH) e la seconda per le attività di trasporto (DB Mobility Logistics Ag). In tal modo è stata realizzata una separazione più netta tra rete e servizi, paragonabile a quella attuata all'inizio del decennio in Svezia.

In base alla riforma le competenze per l'erogazione dei sussidi al trasporto ferroviario sono ripartite tra il governo centrale e le autorità locali: il Bund è principalmente responsabile per il finanziamento degli investimenti nell'infrastruttura mentre i *Länder*, tramite autorità speciali di settore, hanno il compito di definire gli obblighi di servizio pubblico per il trasporto regionale/locale e di erogarne le relative compensazioni. Un totale di 27 organismi territoriali provvede in conseguenza a stabilire i livelli di servizio e ad assegnarne l'offerta, potendo scegliere tra l'affidamento diretto a *Deutsche Bahn*, a un differente operatore oppure mettere a gara il servizio.

Il trasporto passeggeri a lunga distanza non può invece beneficiare di sostegno pubblico o programmi di obbligo di servizio (PSO), ma deve reggersi integralmente sui ricavi da mercato.⁷ I fondi necessari alle autorità locali per finanziare il trasporto ferroviario regionale sono garantiti dai trasferimenti federali all'interno del *Regionalisation Fund*

7 Per effetto di questa regola DB ha ridotto dopo l'attuazione della riforma l'offerta di trasporto passeggeri a lunga distanza sulle tratte non considerate remunerative.

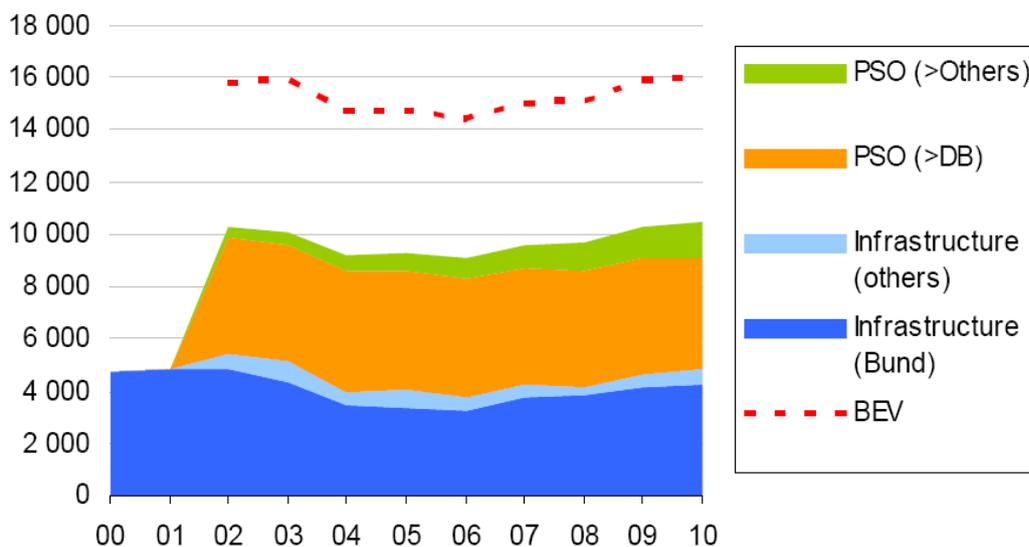
(RF), i cui stanziamenti, pari a circa 7 miliardi di euro all'anno, includono anche il finanziamento al trasporto su gomma nelle aree metropolitane e quello per gli interventi di ammodernamento delle stazioni. Solo circa tre quarti del *Regionalisation Fund* sono destinati al trasporto ferroviario locale.

Le tipologie di sussidi pubblici al sistema ferroviario tedesco sono pertanto classificabili nelle seguenti:

- 1) Sostegno finanziario dal governo centrale al gestore di rete *DB Netz* per gli investimenti (nuovi programmi e rinnovi di rete).
- 2) Finanziamento da parte delle autorità locali incaricate dai *Länder* degli oneri derivanti dagli obblighi di servizio pubblico (PSO) per il trasporto regionale, attribuito direttamente o tramite gara. Sulla base dei dati disponibili per il 2010 più dell'85% della spesa nazionale erogata per questa finalità risulta a *Deutsche Bahn*.
- 3) Sostegno finanziario all'organismo pubblico BV che ha il compito di erogare le pensioni ai dipendenti ferroviari pre-riforma e di gestire lo *stock* di debito ereditato dalle precedenti amministrazioni ferroviarie. Questo sostegno non genera benefici diretti alle due *holding* di *Deutsche Bahn*.

FIGURA 4
Sussidi al trasporto ferroviario in Germania

(Milioni di euro)



Fonte: Dehornoy (2011). I dati prima del 2002 risultano incompleti.

La ricostruzione dei dati relativi ai sussidi pubblici in Germania risulta tuttavia problematica in quanto il bilancio di *Deutsche Bahn* non evidenzia le sovvenzioni pubbliche mentre il bilancio del gestore di rete *DB Netz* non è reso disponibile sul sito aziendale. Nell'impossibilità di una ricognizione diretta riportiamo i dati dello studio di Dehornoy (2011), il quale ha utilizzato informazioni disaggregate ottenute direttamente dal Ministero dei Trasporti tedesco (Figura 4).

Se si escludono per omogeneità di confronto gli oneri pubblici per le pensioni e per il debito pregresso, i trasferimenti complessivi al trasporto ferroviario tedesco si attestano su un livello di poco inferiore ai 10 miliardi annui per tutto il decennio 2000, supe-

randolo lievemente solo nel biennio 2009-2010. Per il 2010, ultimo anno disponibile, è possibile una ricostruzione più dettagliata degli importi in base all'ente erogatore e alla finalità della medesima.

Nella Tabella 4 l'onere totale per il sistema ferroviario tedesco risulta di 15,9 miliardi di euro, che si riducono tuttavia a 10,2 se si esclude il sostegno federale all'organismo BEV per la gestione del debito ferroviario pregresso e il pagamento delle pensioni agli ex dipendenti delle due aziende ferroviarie dell'Ovest e dell'Est. Dei 10,2 miliardi di sussidi ferroviari in senso stretto 4,6 sono stati destinati alla rete e 5,6 a copertura degli oneri derivanti dal trasporto ferroviario regionale.

TABELLA 4			
Sussidi al trasporto ferroviario in Germania (2010)			
(Miliardi di euro)			
	Sussidi erogati da:		
Sussidi percepiti da:	Governo federale	Länder	Totale
Deutsche Bahn per PSO	0,3	4,5	4,8
Altre imprese ferroviarie per PSO		0,8	0,8
Totale sussidi per PSO		5,3	5,6
Gestore rete (DB Netz)	4,1	0,5	4,6
TOTALE SUSSIDI RETE E TRASPORTO	4,4	5,8	10,2
BEV (per debito storico e pensioni)	5,7		5,7
Totale oneri per il settore pubblico	10,1	5,8	15,9

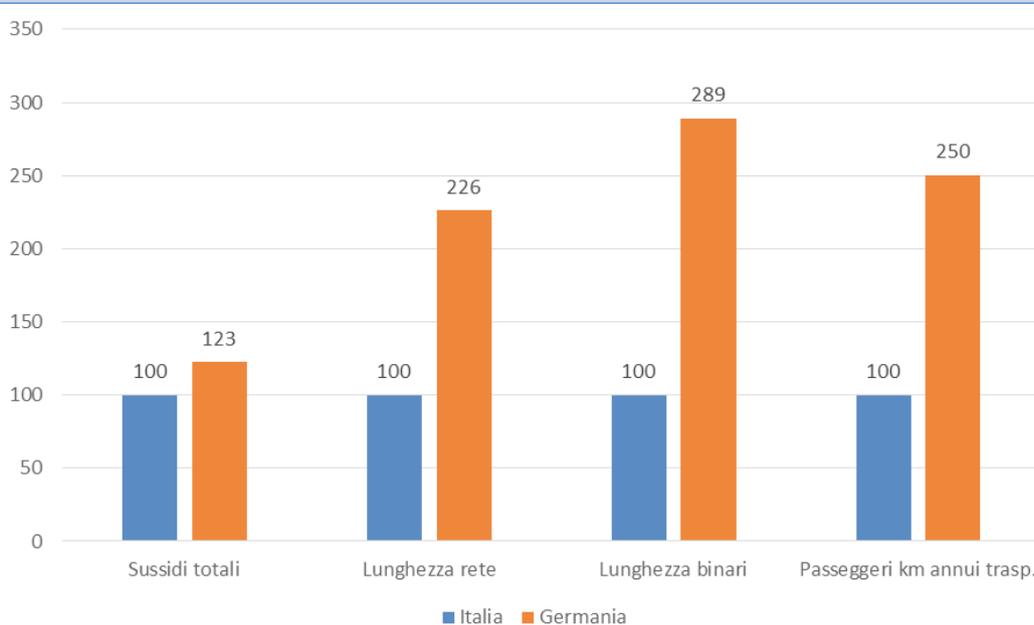
Fonte: elaborazioni su dati Dehornoy (2011).

Per gli anni successivi al 2010 non si dispone di dati che possano essere considerati perfettamente comparabili, tuttavia è opportuno segnalare che la Germania ha notificato alla Commissione UE aiuti di Stato complessivi al sistema ferroviario pari a 9,5 miliardi per l'anno 2011 e 9,3 miliardi per l'anno 2012, di cui 4,8 a sostegno della rete e 4,5 per obbligazioni di servizio pubblico. Il sostegno totale tedesco di 9,3 miliardi risulta più elevato del 23% rispetto a quello italiano dello stesso anno ma la rete ferroviaria tedesca è molto più estesa e il traffico, sia passeggeri che merci, pari a un multiplo del nostro.

La Figura 5 realizza con la Germania lo stesso confronto bilaterale già visto per la Gran Bretagna nella precedente Figura 3. I sussidi tedeschi risultano più elevati del 23% di quelli erogati in Italia ma la rete ferroviaria tedesca è più che doppia di quella italiana (+126%) se misurata attraverso la lunghezza delle linee e quasi tripla (+189%) se misurata attraverso la lunghezza dei binari. Pari a due volte e mezza sono invece i passeggeri km annui trasportati (93,9 miliardi contro 37,5 in Italia, +150%) mentre le tonnellate km annue di merci, non evidenziate nel grafico per ragioni di scala, sono cinque volte e mezza le nostre (110 miliardi contro 20,2). A fronte di sussidi solo lievemente più elevati di quelli italiani si ha pertanto un sistema di trasporto enormemente più sviluppato che si avvale di una rete molto più grande.

FIGURA 5
Confronto Germania-Italia in relazione a sussidi totali, rete e traffico

(Indici Italia=100; anno 2012)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione UE, Corte dei Conti, Conto nazionale dei trasporti ed Eurostat.

Nel caso della Germania un confronto di più lungo periodo con l'Italia può essere fatto su basi omogenee solo in relazione ai 9 anni compresi tra il 2002 e il 2010 per l'indisponibilità dei dati tedeschi negli anni precedenti e successivi. In tale periodo l'onere per la finanza pubblica tedesca è stato di 88 miliardi di euro mentre quello corrispondente per la finanza pubblica italiana è stato di 85,3 miliardi se si include il trasferimento di debito da FS al Tesoro e di 72,2 se lo si esclude.

6. I sussidi pubblici al trasporto ferroviario in Francia

Le ferrovie francesi sono state oggetto di riforme alla metà degli anni '90 in applicazione delle direttive comunitarie di settore. I principali provvedimenti adottati sono stati i seguenti:

- 1) Istituzione di RFF (*Réseau Ferré de France*), ente pubblico economico al quale è stata assegnata la proprietà della rete, la responsabilità del suo esercizio e dei programmi d'investimento. Tuttavia, pur essendo RFF responsabile dell'esercizio dell'infrastruttura e delle manutenzioni, tali compiti restano delegati dalla riforma all'azienda ferroviaria SNCF e il ruolo di RFF si riduce alla mera proprietà. A RFF è stato trasferito il debito imputabile all'infrastruttura, superiore all'epoca ai 20 miliardi di euro.
- 2) SNCF ha conservato diritti esclusivi di esercizio del trasporto ferroviario passeggeri e merci che saranno successivamente attenuati solo per effetto delle norme comunitarie. Dal 2006 è integralmente liberalizzato il trasporto merci⁸ e dal

8 Già liberalizzato dal 2003 per i soli collegamenti internazionali. Tuttavia la prima società privata a ottenere licenza per utilizzare la rete francese è stata nel 2004 Europorte 2, filiale di Eurotunnel, che ha iniziato il servizio di trasporto merci nel 2005. Nel 2006 è stato istituito l'*Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire* (EPSF) per le funzioni di regolazione tecnica del settore.

- 2010 il trasporto internazionale passeggeri.⁹
- 3) In via sperimentale dal 1997 e definitiva dal 2002 è attuata, attraverso la creazione di appositi organismi locali, la regionalizzazione delle competenze riguardo alla definizione dei servizi di trasporto ferroviario locale e delle relative compensazioni finanziarie. Esse sono erogabili esclusivamente a SNCF, principalmente con fondi trasferiti alle regioni dal governo centrale.
 - 4) Il debito storico dell'azienda SNCF, contratto principalmente per gli investimenti dell'alta velocità, è stato assunto dallo Stato attraverso l'istituzione del *Service annexe d'amortissement de la dette* (SAAD), organismo che ha assorbito in più tranche nel corso degli anni '90 circa 11 miliardi di debito.¹⁰ In maniera analoga lo Stato si è fatto carico degli oneri pensionistici relativi agli ex lavoratori del settore.¹¹

In base alla riforma lo Stato è principalmente responsabile per il finanziamento dell'infrastruttura. RFF, a compensazione dei suoi compiti di servizio pubblico, riceve pertanto sovvenzioni finalizzate a: (i) finanziare la differenza tra i costi di esercizio e manutenzione della rete da un lato e i proventi dei pedaggi ferroviari pagati da SNCF e dalle altre compagnie dall'altro; (2) contribuire al finanziamento dei costi derivanti dai rinnovi di rete e dai nuovi investimenti; (iii) ammortizzare il debito contratto per la costruzione delle vecchie linee che è rimasto a suo carico. Dal 2011 lo Stato si è inoltre assunto il compito di organizzare e finanziare alcuni trasporti interregionali passeggeri a media e lunga distanza non profittevoli. Le regioni, attraverso le *Autorités Organisatrices des Transports* (AOT), hanno il compito di organizzare, assegnare e finanziare il trasporto passeggeri d'interesse locale.¹²

Attraverso i dati della relazione annuale dei *Comptes des transports* è stato possibile ricostruire i sussidi pubblici alle ferrovie francesi per il periodo 1987-2012. I dati, distinti per ente beneficiario e tipologia, sono riportati nella Tabella 5. Nel 2012 i sussidi totali sono stati pari a 9,7 miliardi di euro, importo molto simile a quello relativo al caso tedesco, paese comparabile con la Francia sia per dimensioni della rete ferroviaria che per sviluppo del trasporto ferroviario passeggeri. Dei 9,7 miliardi erogati in Francia 5,6 sono stati assegnati a SNCF (di cui 4,9 per obblighi di servizio pubblico e 0,7 per investimenti), mentre 4,1 al gestore dell'infrastruttura RFF (di cui 2,2 in conto esercizio e 1,9 per investimenti). I sussidi totali alle due entità in conto esercizio sono risultati pari a 7,1 miliardi, quelli in conto capitale a 2,6 miliardi.

È opportuno evidenziare che anche se negli anni più recenti i sussidi al trasporto ferroviario francese sono stati più consistenti di quelli italiani, altrettanto non si è verificato nell'intero periodo esaminato. Infatti tra il 1992 e il 2012 i trasferimenti totali francesi sono stati pari a 153,6 miliardi, corrispondenti al 74% dei 207,7 miliardi erogati in Italia.

9 Per effetto del terzo pacchetto ferroviario.

10 A seguito di rilievi di Eurostat nel 2008 il SAAD è stato sciolto e il suo debito incorporato nel debito dello Stato.

11 Sino al 2007 le pensioni erano erogate direttamente da SNCF, alla quale il governo garantiva un contributo finanziario per coprire l'eccesso di oneri sostenuto per l'alto numero di ex dipendenti. A partire dal 2007 le pensioni sono invece erogate da un fondo pubblico indipendente al quale SNCF versa normali oneri contributivi per i lavoratori in servizio e il governo sostiene la differenza tra trattamenti erogati e contributi percepiti.

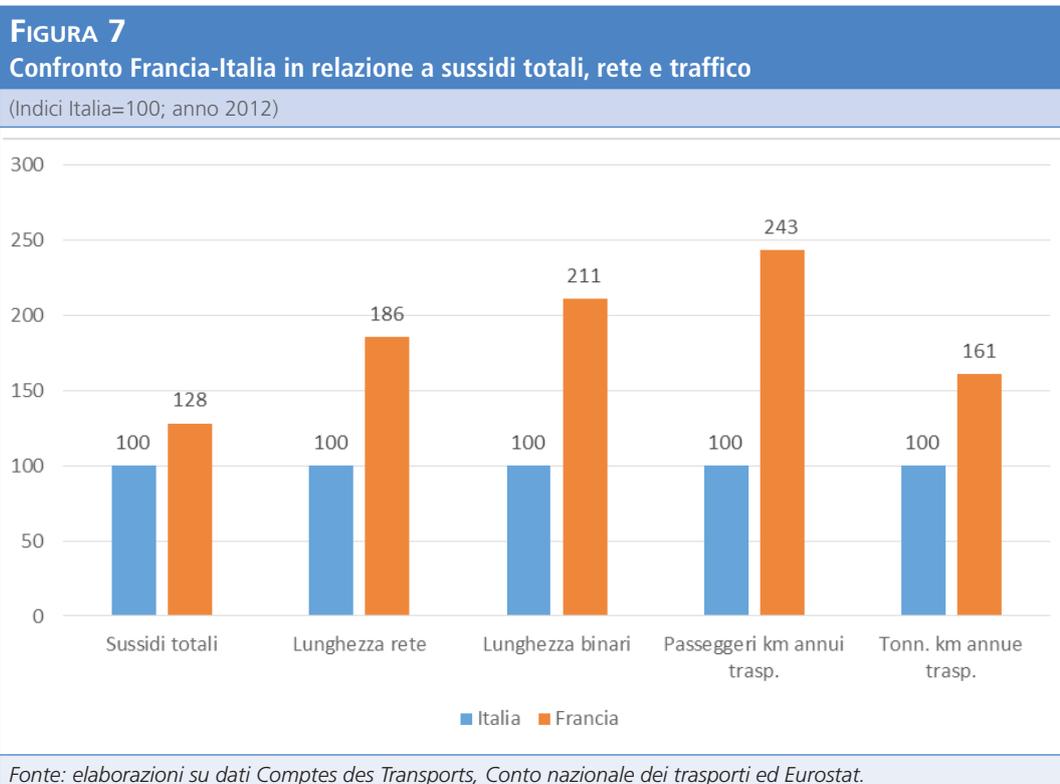
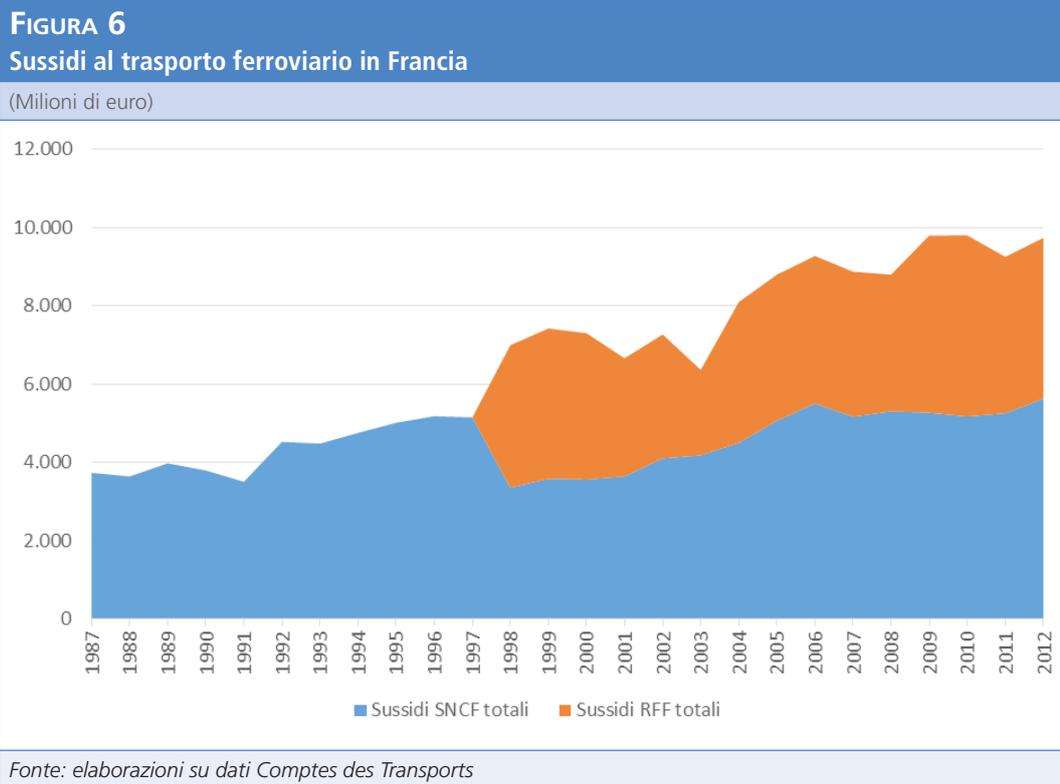
12 Sono presenti inoltre sovvenzioni minori nel segmento del trasporto merci che riguardano il trasporto ferroviario combinato (tir e semirimorchi viaggianti su carri ferroviari speciali).

TABELLA 5
Sussidi al trasporto ferroviario in Francia

(Milioni di euro)

	Sussidi SNCF C/corrente	Sussidi SNCF C/capitale	Sussidi SNCF totali	Sussidi RFF C/ corrente	Sussidi RFF C/capitale	Sussidi RFF totali	SUSSIDI FERROVIE TOTALI
1987			3.735				3.735
1988			3.644				3.644
1989			3.979				3.979
1990			3.796				3.796
1991			3.506				3.506
1992			4.528				4.528
1993			4.482				4.482
1994			4.756				4.756
1995			5.016				5.016
1996			5.183				5.183
1997			5.153				5.153
1998	2.607	1.052	3.354	1.799	1.844	3.644	6.998
1999	2.648	976	3.583	1.646	2.196	3.842	7.425
2000	2.648	919	3.567	1.631	2.104	3.735	7.302
2001	2.604	1.040	3.644	1.606	1.414	3.020	6.664
2002	2.827	1.275	4.102	1.406	1.765	3.171	7.273
2003	2.901	1.282	4.183	1.385	800	2.186	6.369
2004	3.251	1.249	4.500	1.765	1.837	3.602	8.102
2005	3.404	1.662	5.066	1.938	1.796	3.734	8.800
2006	3.527	1.979	5.506	1.949	1.824	3.773	9.279
2007	3.710	1.459	5.169	1.813	1.895	3.708	8.877
2008	3.960	1.348	5.308	1.463	2.029	3.492	8.800
2009	4.141	1.132	5.273	2.326	2.202	4.528	9.801
2010	4.260	915	5.175	2.400	2.230	4.630	9.805
2011	4.712	547	5.259	2.289	1.707	3.997	9.256
2012	4.940	689	5.629	2.190	1.923	4.113	9.742
Totale 1992-2012			98.436			55.175	153.611
Media annua							7.315

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



La Figura 7 realizza con la Francia lo stesso confronto bilaterale già svolto per Gran Bretagna e Germania. Nel 2012 i sussidi francesi sono stati più elevati del 28% di quelli italiani ma la rete ferroviaria francese è quasi doppia della nostra (+86%) se misurata attraverso la lunghezza delle linee e più che doppia (+111%) se misurata attraverso

la lunghezza dei binari. Pari a due volte e mezza sono inoltre i passeggeri km annui trasportati (91,2 miliardi contro 37,5 dell'Italia, +143%) mentre le tonnellate km annue di merci sono maggiori del 61% rispetto all'Italia. Come nel caso della Germania anche per la Francia si può dire che, a fronte di sussidi solo lievemente più elevati, la rete è molto più grande e il traffico realizzato molto maggiore.

7. I sussidi pubblici al trasporto ferroviario in Svezia

La Svezia è stata il primo paese europeo ad avviare una riforma strutturale del suo sistema ferroviario mediante la separazione della gestione dell'infrastruttura dall'operatore nazionale del trasporto. Nel 1988 l'azienda ferroviaria statale *Statens Järnvägar* (SJ) fu infatti privata della proprietà della rete che venne trasferita, assieme alla sua gestione, a una agenzia statale di nuova istituzione, *Banverket* (BV). La riforma avrebbe dovuto essere completata con la piena liberalizzazione dell'accesso alla rete nel 1994 ma il nuovo governo socialdemocratico preferì, anziché introdurre concorrenza sul mercato, attivare concorrenza per il mercato attraverso lo svolgimento di gare nel trasporto sovvenzionato.

Per effetto di una nuova riforma le attività rimaste in capo all'azienda di trasporto SJ sono state ripartite nel 2001 tra 8 diverse società per azioni delle quali solo 3 sono rimaste a proprietà pubblica: (i) SJ, nel suo residuo perimetro, per l'esercizio del trasporto passeggeri; (ii) *Green Cargo*, separata da SJ, per l'esercizio del trasporto merci; (iii) *Jernhusen* per la gestione delle stazioni, delle strutture di servizio e delle altre proprietà immobiliari. Negli anni successivi è stata attuata una progressiva liberalizzazione che ha portato nell'autunno 2010 alla piena apertura del mercato, grazie alla quale, a partire dalla stagione 2011-12, è possibile a qualsiasi operatore ferroviario dell'UE domandare al gestore della rete qualsiasi traccia disponibile per offrire i suoi servizi di trasporto sulla rete svedese.

A seguito delle diverse fasi della liberalizzazione, e già per effetto delle gare nel trasporto sovvenzionato, un buon numero di operatori è entrato nel mercato e vi ha acquisito quote di rilievo che sono state sottratte ai due incumbent pubblici. Nel 2009 la Svezia ha anche provveduto all'unificazione della gestione delle reti di trasporto attraverso un nuovo organismo pubblico denominato *Trafikverket* il quale ha assorbito il gestore della rete ferroviaria *Banverket*.

I sussidi statali a sostegno del trasporto ferroviario in Svezia hanno assunto nel tempo caratteristiche, finalità e dimensioni differenti in relazione ai differenti assetti del settore. Nel periodo precedente la separazione della rete, quindi sino al 1988, l'operatore pubblico SJ, monopolista verticalmente integrato, era l'unico interlocutore del governo per gli interventi nel settore e l'unico beneficiario dei trasferimenti pubblici. Essi potevano assumere le seguenti forme: (i) acquisto da parte dello Stato di servizi di trasporto che non sarebbero stati erogati da SJ in un'ottica di mercato; (ii) compensi per agevolazioni tariffarie concesse a sostegno di particolari categorie di utenti; (iii) finanziamento di investimenti che non sarebbero stati effettuati da SJ in un'ottica di mercato in quanto relativi a tratte o interventi non remunerativi; (iv) cancellazione di debiti contratti da SJ nei confronti dello Stato. In media, nel decennio precedente la riforma del 1988, le diverse tipologie di trasferimento hanno dato luogo a un esborso medio annuo, se si escludono alcune fasi di ripianamento del debito di SJ, di circa 3 miliardi di corone a prezzi 2001, corrispondenti a meno di 300 milioni di euro (Nillson, 2002).

Con la riforma cambiano le tipologie di sovvenzione, il loro ammontare totale, gli enti che le concedono e i soggetti ai quali sono destinate. A *Banverket*, nuovo gestore del-

la rete, vanno trasferimenti statali finalizzati a coprire: (i) la differenza tra i costi di funzionamento e manutenzione e i proventi dei pedaggi ferroviari; (ii) gli investimenti per rinnovi della rete e nuovi progetti. Gli operatori passeggeri, inizialmente SJ ma in seguito tutti gli operatori che vincono le gare di assegnazione, ricevono compensi per i servizi di trasporto non di mercato. Essi sono erogati da due tipologie di enti distinti: (i) *Rijkstrafik* per i servizi passeggeri interregionali/a lunga distanza; (ii) le CPTA (*County Passenger Transport Authorities*) per i servizi regionali/locali. Queste sovvenzioni assumono stabilmente valori modesti, non superando mai per tutto il decennio '90 il miliardo di corone all'anno, corrispondenti a meno di 100 milioni di euro. Si tratta tra l'altro di oneri lordi per il settore pubblico in quanto la tipologia di contratto col quale il servizio è assegnato dalle CPTA locali e da *Rijkstrafik* è di tipo "gross cost": il concedente paga l'operatore per il servizio di trasporto in funzione delle vetture km realizzate ma incamera i pagamenti dei passeggeri.

Molto più consistente rispetto al sussidio ai vettori ferroviari per i servizi non remunerativi è invece l'onere complessivo della rete a carico del settore pubblico. Nillson (2002) lo misura per il decennio '90 attraverso la differenza tra i costi totali di *Banverket*, i quali includono i costi di esercizio della rete, le manutenzioni, i rinnovi e i nuovi investimenti, e i ricavi propri di esercizio, principalmente derivanti dai pedaggi ferroviari. Utilizzando lo stesso criterio abbiamo aggiornato i dati svedesi in base alle relazioni annuali di *Banverket* sino al 2009 e *Trafikverket* dal 2010 in avanti, con la difficoltà nel caso dell'attuale gestore derivante dal dover scorporare i dati relativi alla rete ferroviaria da quelli relativi alla rete stradale.

Gli oneri pubblici per la rete svedese, riportati in Tabella 6. e Figura 8, evidenziano quale maggior componente quella relativa ai nuovi investimenti, 9,8 miliardi di corone nel 2012, alla quale vanno aggiunti altri 2 miliardi per rinnovi. I costi totali di esercizio e manutenzione della rete ammontano invece a 6,3 miliardi di corone, in gran parte a carico del settore pubblico in quanto la tariffazione dei canoni di accesso segue il criterio del costo marginale al fine di massimizzare l'uso della rete e permette in conseguenza un recupero molto limitato dei costi. I ricavi derivanti dall'esercizio, in gran parte rappresentati dai pedaggi versati dagli operatori del trasporto ferroviario, coprono in conseguenza neppure un sesto dei costi di esercizio della rete (meno di un miliardo nel 2012).

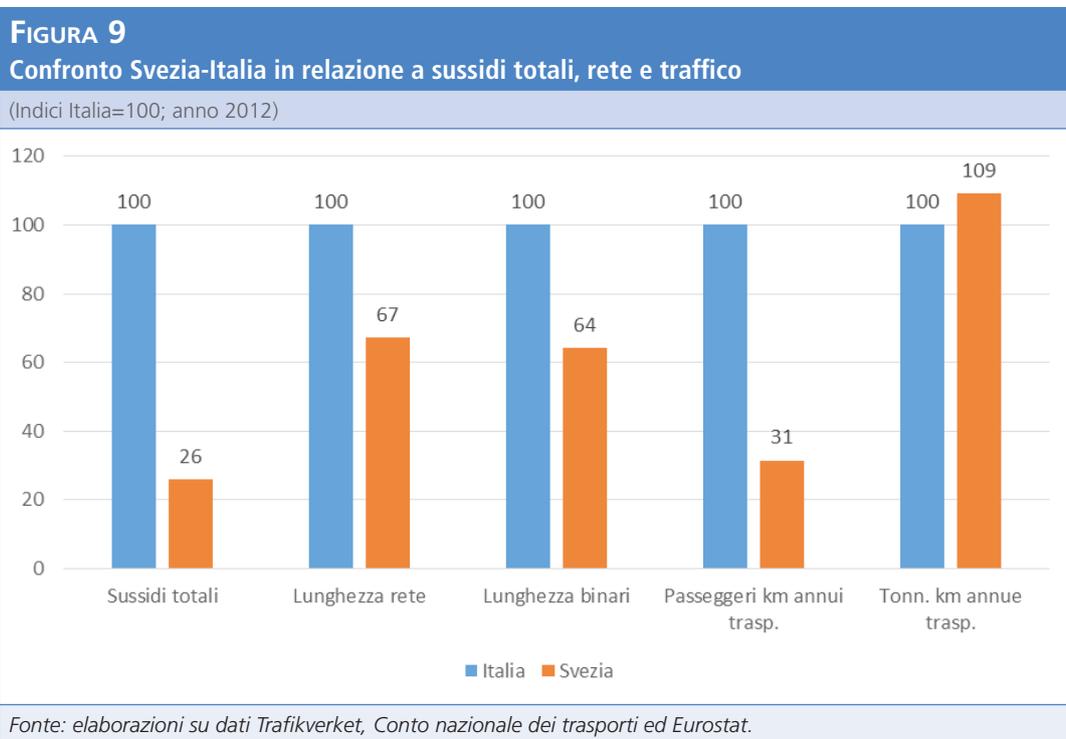
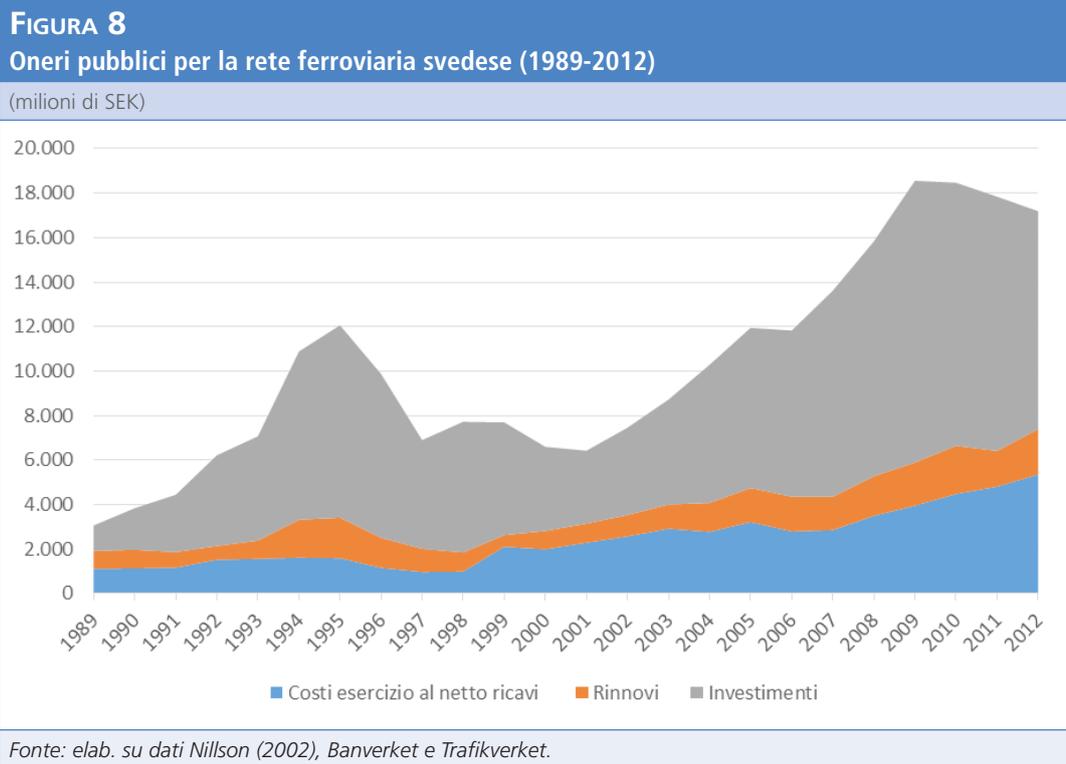
TABELLA 6
Oneri pubblici per la rete ferroviaria svedese (1989-2012)

(Milioni di SEK)

	Ricavi di esercizio della rete	Costi di esercizio e manutenzioni	Costi di esercizio al netto dei ricavi	Costi per rinnovi di rete	Costi per nuovi investimenti	Totale costi al netto dei ricavi di esercizio
	A	B	C=B-A	D	E	F=C+D+E
1989	751	1.870	1.119	805	1.140	3.064
1990	740	1.878	1.138	835	1.867	3.840
1991	687	1.854	1.167	702	2.574	4.443
1992	693	2.218	1.525	615	4.076	6.216
1993	670	2.236	1.566	821	4.687	7.074
1994	684	2.297	1.613	1.709	7.564	10.886
1995	711	2.307	1.596	1.822	8.643	12.061
1996	824	1.982	1.158	1.354	7.363	9.875
1997	1.034	2.010	976	1.043	4.883	6.902
1998	1.029	2.022	993	859	5.875	7.727
1999	275	2.384	2.109	520	5.068	7.697
2000	442	2.434	1.992	827	3.780	6.599
2001	456	2.745	2.289	858	3.277	6.424
2002	482	3.054	2.572	960	3.927	7.459
2003	513	3.431	2.918	1.085	4.721	8.724
2004	503	3.276	2.773	1.305	6.207	10.285
2005	545	3.215	3.215	1.534	7.200	11.949
2006	531	3.326	2.795	1.565	7.464	11.824
2007	676	3.532	2.856	1.499	9.258	13.613
2008	650	4.145	3.495	1.782	10.551	15.828
2009	732	4.685	3.953	1.940	12.664	18.557
2010	901	5.378	4.477	2.170	11.822	18.469
2011	869	5.679	4.810	1.605	11.428	17.843
2012	992	6.345	5.353	2.044	9.792	17.189
Totale 1992-2012						233.201

Fonte: elab. su dati Nillson (2002), Banverket e Trafikverket.

Gli oneri totali del 2012 a carico del settore pubblico, in diminuzione rispetto agli anni precedenti, ammontano a 17 miliardi di corone, equivalenti, al tasso di cambio medio annuo di 8,7 SEK per euro, a 1,98 miliardi di euro. Per l'intero periodo 1992-2012 ammontano invece a 233 miliardi di corone, equivalenti a 26,8 miliardi di euro. La Figura 9 realizza il consueto confronto bilaterale tra il paese esaminato e l'Italia: nel 2012 l'onere pubblico in Svezia è stato pari solo al 26% di quello italiano nonostante la rete svedese sia il 67% della nostra se misurata attraverso la lunghezza delle linee e il 64% attraverso la lunghezza dei binari. I passeggeri km trasportati sono stati invece il 31% di quelli italiani (11,8 miliardi contro 37,5 dell'Italia, ma la Svezia ha meno di un sesto dei nostri abitanti) mentre le tonnellate km annue di merci sono state maggiori del 9% rispetto alle nostre.



8. Un confronto tra i sussidi pubblici erogati nei cinque paesi

Dopo aver ricostruito per un ampio periodo di tempo i trasferimenti pubblici complessivamente erogati al trasporto ferroviario nei cinque maggiori paesi europei, disponiamo degli elementi sufficienti per trarre valutazioni comparative sulla coerenza dei trasferi-

menti erogati in ognuno con la grandezza rispettiva del settore, rappresentabile attraverso le dimensioni della rete e quelle del traffico realizzato.

Per quanto riguarda il traffico realizzato nei cinque paesi, esso è rappresentato nella Figura 10 attraverso le unità di traffico annue prodotte. Le unità di traffico sono, nel campo ferroviario, una misura sintetica della produzione realizzata che viene ottenuta sommando i passeggeri km trasportati con le tonnellate km di merci. Come si può osservare nel grafico, l'Italia, oltre a registrare una decrescita dal 2007 in avanti, non arriva nel 2012 a 60 miliardi di unità di traffico annue, inferiori a quelle della Gran Bretagna, mentre la Francia supera i 120 miliardi e la Germania supera i 200. In maniera molto sintetica possiamo dire che il traffico totale in Italia è poco meno del doppio di quello svedese, circa due terzi di quello britannico, metà di quello francese e meno di un terzo di quello tedesco.

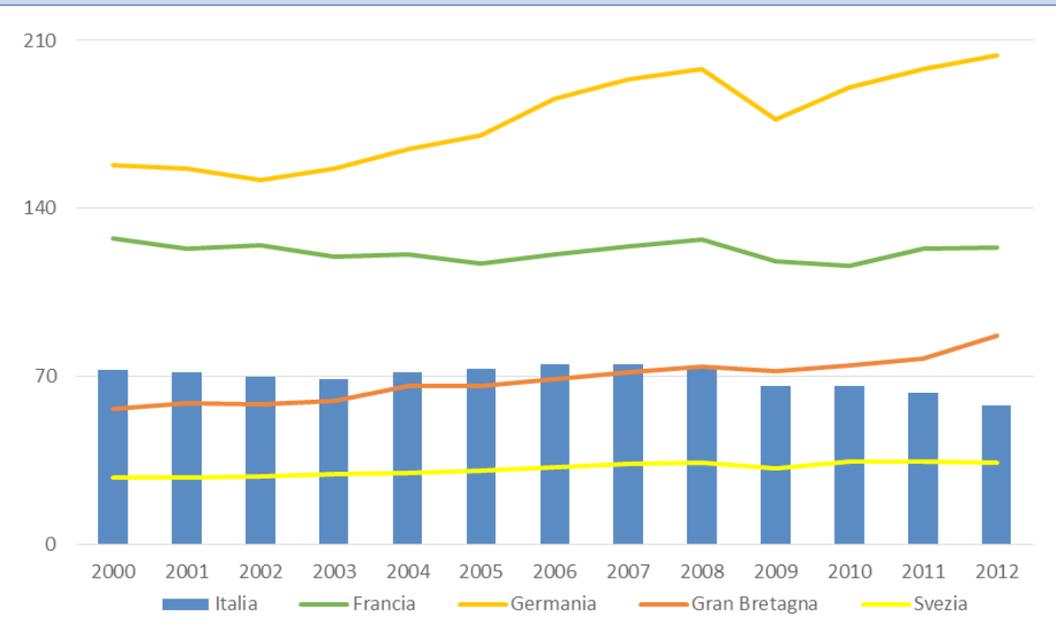
Le stesse proporzioni non si manifestano tuttavia nel caso dei sussidi pubblici al trasporto ferroviario. Possiamo infatti verificare dalla Figura 11 che quelli italiani, oltre a risultare tuttora sensibilmente più elevati di quelli britannici, lo sono stati e spesso con una differenza consistente per tutto il periodo esaminato, nonostante una dimensione di rete quasi identica e un livello di trasporto complessivamente simile nei 21 anni esaminati. I sussidi italiani sono inoltre risultati per buona parte del periodo anche superiori o al più simili a quelli francesi e solo negli ultimi anni si collocano poco al di sotto di Francia e Germania, nonostante la nostra rete sia una frazione rispetto alla rete di questi paesi e lo stesso si verifichi in relazione al traffico totale.

Nella versione della Figura 11 che include nei sussidi italiani anche il consistente trasferimento di debito da FS al Tesoro, avvenuto nel 1996 e nel 2006, la linea blu tratteggiata dell'Italia ingloba anche la linea gialla continua della Germania, suggerendo l'ipotesi, che solo successivi approfondimenti potranno confermare, che la spesa pubblica ferroviaria in Italia sia stata superiore anche a quella tedesca, nonostante il nostro settore sia grande meno di un terzo.

È interessante a questo punto provare a stimare l'ammontare dei sussidi totali che verrebbero erogati in Italia qualora utilizzassimo criteri simili a quelli degli altri paesi studiati. Più precisamente, dato che questi criteri non sono esplicitati dai paesi ma possiamo solo ricavare la proporzione tra sussidi effettivamente concessi e fattori (dimensioni rete e trasporto) che ne possono giustificare la necessità, proveremo a fare una stima di fabbisogno relativo di sussidi per l'Italia per verificare quale ammontare verrebbe concesso nelle diverse realtà nazionali.

FIGURA 10
Dimensioni del trasporto ferroviario nei cinque maggiori paesi UE

(Miliardi di Unità di Traffico = Passeggeri km + Tonnellate km)



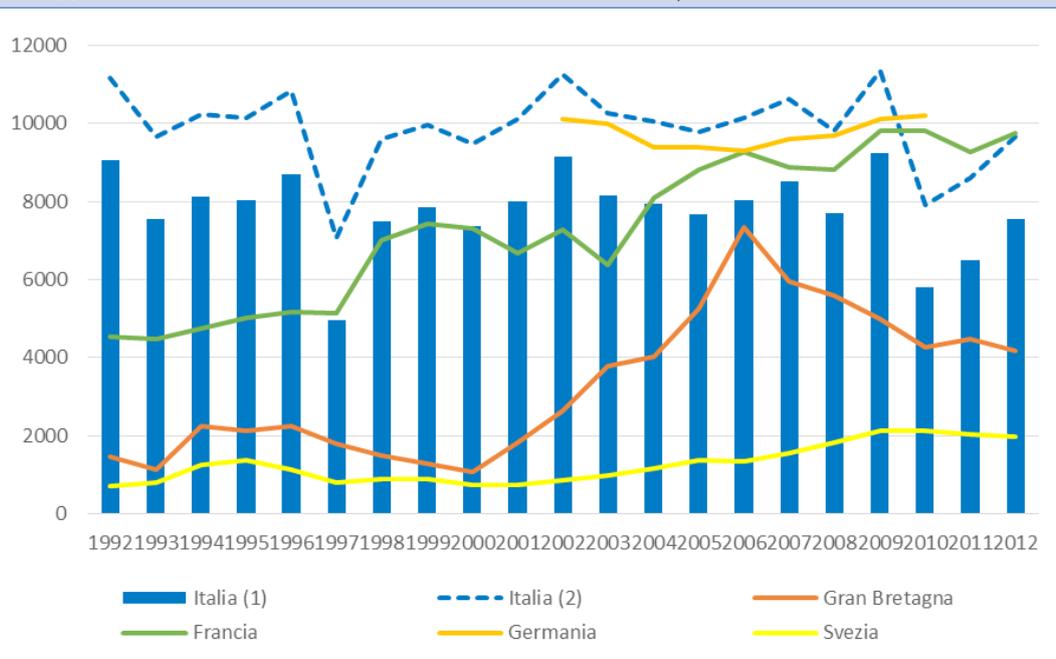
Fonte: elaborazioni su dati Commissione UE, Conto nazionale dei trasporti ed Eurostat.

FIGURA 11
Sussidi pubblici totali al trasporto ferroviario nei cinque maggiori paesi UE

(Milioni di euro)

Italia (1): non sono inclusi i trasferimenti di debito allo Stato avvenuti nel 1997 e 2006.

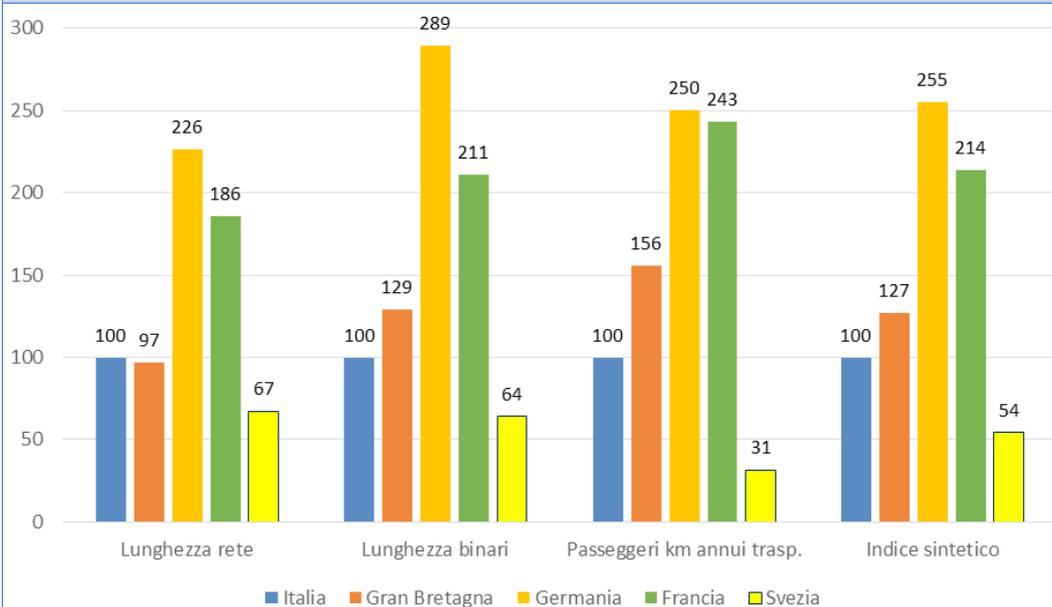
Italia (2): i trasferimenti di debito del 1997 e 2006 sono uniformemente ripartiti sui 21 anni.



Fonte: elaborazioni del presente studio sui dati degli organismi indicati nell'analisi di ogni paese

FIGURA 12
Dimensioni relative del trasporto ferroviario nei maggiori paesi UE

(Indici Italia=100; anno 2012)



Fonte: elaborazioni del presente studio

L'esercizio che si intende svolgere richiede preliminarmente di costruire un indicatore delle dimensioni dei diversi settori ferroviari nazionali che sia rilevante ai fini della giustificazione dei sussidi, in sostanza un indicatore di sintesi delle dimensioni dei settori ferroviari che richiedono sussidi pubblici. Delle diverse variabili prese in considerazione è da ritenersi che la lunghezza della rete, la lunghezza dei binari e il trasporto dei passeggeri siano fattori in grado di richiedere sostegno finanziario pubblico. Altrettanto non si verifica invece per il trasporto merci in quanto, anche perché totalmente liberalizzato nell'Unione Europea, è oggetto di sovvenzioni pubbliche di dimensioni trascurabili.

L'indice sintetico delle dimensioni del settore ferroviario (ISDF) che giustificano sussidi può essere allora la media semplice degli indici relativi già calcolati per questi tre aspetti tra ogni paese e l'Italia, che sono ora ripresi nella Figura 12 per calcolare l'ISDF. Il settore ferroviario britannico sarà in tal modo considerato del 27% più grande (e del 27% più bisognoso di sussidi) di quello italiano, quello francese del 114%, quello tedesco del 155% e quello svedese del 46% più ridotto.

A questo punto si può stimare con una proporzione il sussidio pubblico (SP) che sarebbe erogato in un paese *j-esimo* adottando come standard quello di ogni altro paese *i-esimo*, calcolato come rapporto tra sussidio erogato in quel paese e ISDF specifico:

$$SP_{j,i} / ISDF_j = SP_i / ISDF_i$$

da cui si ottiene:

$$SP_{j,i} = SP_i * ISDF_j / ISDF_i$$

Il sussidio teorico atteso nel paese *j* con i criteri del paese *i* è dunque dato dal sussidio effettivo erogato nel paese *i* moltiplicato per il rapporto tra l'ISDF del paese *j* e quello

del paese *i*. La Tabella 7 presenta i risultati dell'applicazione di questo metodo ai dati relativi ai sussidi assegnati nei diversi paesi nell'anno 2012, l'ultimo disponibile. I dati sulla diagonale rappresentano i sussidi effettivi erogati in ogni paese.

TABELLA 7 Sussidi effettivi e teorici nei cinque paesi (2012)						
(Miliardi di euro)						
	Sussidi pubblici annui totali in:					
Con standard:	Svezia	Gran Bretagna	Francia	Germania	Italia	Totale 5 paesi
Svedese	2,0	4,6	7,8	9,3	3,6	27,3
Britannico	1,8	4,2	7,0	8,4	3,3	24,6
Francese	2,5	5,8	9,7	11,6	4,6	34,2
Tedesco	2,0	4,6	7,8	9,3	3,6	27,4
Italiano	4,1	9,7	16,2	19,4	7,6	57,0
Medio altri paesi (Italia esclusa)	2,1	5,0	7,5	9,8	3,8	28,2
Differenza in mld di euro tra sussidio effettivo e benchmark altri paesi:						
	-0,1	-0,9	2,2	-0,4	3,8	
Eccesso (+) o carenza (-) di sussidio in % rispetto al benchmark:						
	-5,1	-17,0	29,5	-4,5	101,5	
Fonte: elaborazioni del presente studio.						

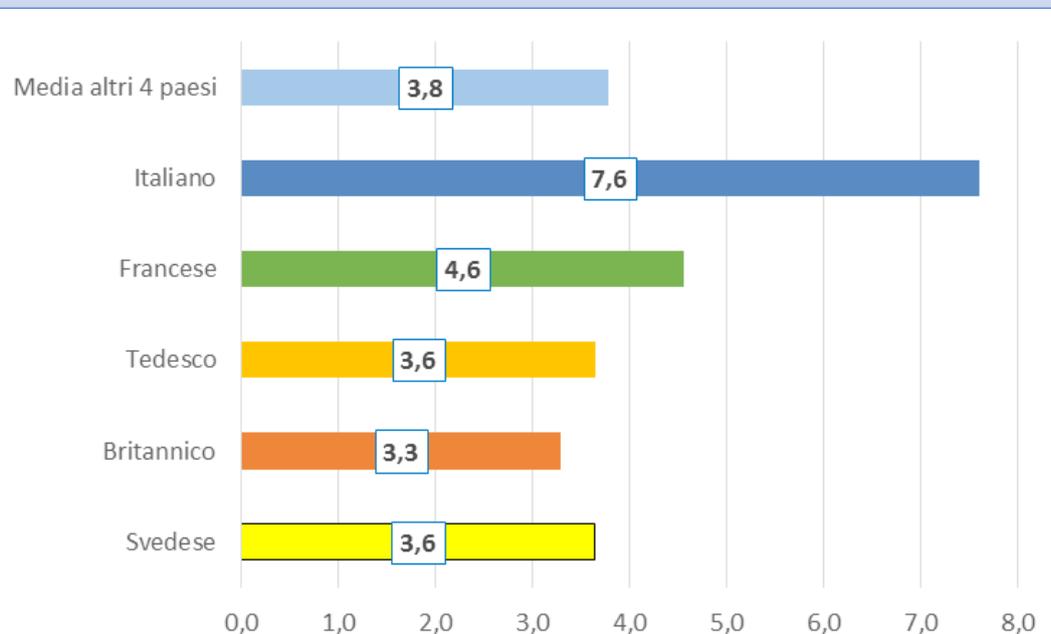
La Tabella 7 ci segnala, se prendiamo in considerazione la Svezia, che nel 2012, a fronte di un sussidio totale effettivo equivalente a 2 miliardi di euro, quello teorico calcolato con standard britannici sarebbe stato di 1,8 miliardi, con standard tedeschi di 2 miliardi, francesi di 2,5 e italiani di ben 4,1. Se utilizziamo come *benchmark* la media dei paesi diversi dalla Svezia, ma escludendo l'Italia, in quanto rappresenta un caso palesemente anomalo, otteniamo un valore di 2,1 miliardi, lievemente superiore a quello effettivo. Anche per la Gran Bretagna la media con i criteri degli altri paesi produce un valore atteso superiore a quello effettivo (5 miliardi contro 4,6) e lo stesso avviene per la Germania (9,8 miliardi contro 9,3).

I paesi per i quali il valore effettivo è superiore a quello teorico sono invece la Francia (7,5 miliardi attesi contro 9,7 effettivi, con un eccesso di 2,2) e, soprattutto, l'Italia: con standard britannici i sussidi totali al trasporto ferroviario italiano sarebbero stati pari solo a 3,3 miliardi annui, con standard francesi a 4,6 miliardi e con standard tedeschi e svedesi a 3,6 miliardi. La media, in questo caso degli altri quattro paesi, è di soli 3,8 miliardi annui, esattamente la metà di quelli effettivamente a carico della finanza pubblica italiana¹³ (Figura 13). Questo dato evidenzia con certezza come vi siano ampi spazi per una profonda azione di *spending review* nel settore.

13 Questa stima dell'eccesso di sussidi al trasporto ferroviario italiano è più ampia rispetto a quella dello studio Arrigo e Di Foggia (2013), basata sui dati degli aiuti di Stato comunicati dai paesi alla Commissione UE al 2010, secondo la quale i sussidi necessari erano quantificabili nella misura dei 3/5 di quelli effettivi.

FIGURA 13**Sussidio totale italiano 2012 ricalcolato con standard degli altri paesi**

(Miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni del presente studio.

Se i sussidi effettivi assegnati in Italia alle ferrovie nel 2012 risultano doppi rispetto a quelli attesi applicando gli standard degli altri maggiori paesi europei, il dato è destinato a peggiorare notevolmente nel momento in cui l'analisi viene estesa all'intero periodo considerato in questo studio, i 21 anni compresi tra il 1992 e il 2012. Infatti, nonostante i sussidi italiani alle ferrovie siano tuttora molto consistenti, nell'ultimo triennio sono risultati sensibilmente inferiori rispetto a quasi tutti i periodi precedenti.

Nell'intero periodo 1992-2012 la spesa pubblica ferroviaria totale dell'Italia è stata di 207,7 miliardi, quella francese di 153,6, quella britannica di 69,3 e infine quella svedese di 26,8. Non conosciamo invece il dato totale tedesco per l'intero periodo, tuttavia nei 9 anni dal 2002 al 2012 esso è stato di 88 miliardi contro gli 85 dell'Italia. A quale livello si sarebbe attestato il dato italiano applicando gli standard di questi altri paesi? Per stimarlo attraverso il nostro metodo è sufficiente moltiplicare ognuno degli altri importi per il rapporto tra l'indice sintetico di dimensione del settore ferroviario dell'Italia (ISDF) e quello del paese specifico, ovviamente ricalcolati per l'intero intervallo di 21 anni. Per ottenere il dato italiano con standard francese occorre dividere il sussidio totale francese di 153,6 miliardi per 1,85 (anziché 2,14 utilizzato per il 2012), ottenendo un valore di 83,2 miliardi, corrispondente al 40% del dato italiano effettivo.¹⁴

In maniera analoga, per ottenere il dato italiano con standard britannico occorre dividere il sussidio totale britannico di 69,3 miliardi per 1,09 (anziché 1,27 utilizzato per il 2012), ottenendo un valore di 63,6 miliardi (il 31% del dato italiano effettivo). Infine per ottenere il dato italiano con standard svedese occorre dividere il sussidio totale sve-

¹⁴ Una percentuale simile si ottiene utilizzando come riferimento il dato tedesco per gli anni 2000. Infatti i sussidi totali in Germania, pari a 88 miliardi in 9 anni e a 9,8 miliardi medi annui, corrispondono per l'Italia, se si tiene conto delle differenti dimensioni del settore ferroviario, a 3,9 miliardi medi annui e a 82 totali se il dato potesse essere considerato valido per tutto il periodo esaminato.

dese di 26,8 miliardi per 0,5 (anziché 0,54 utilizzato per il 2012), ottenendo un valore di 53,6 miliardi (il 26% del dato italiano effettivo). Il valore medio del sussidio teorico, calcolato con gli standard dei tre paesi, ammonta a 66,8 miliardi, corrispondenti al 32% del dato italiano effettivo.

In sintesi, l'applicazione del nostro metodo di stima ci porta a sostenere che l'attuale sussidio erogato alle ferrovie sia doppio rispetto allo standard europeo mentre quello complessivamente corrisposto nel periodo 1992-2012 sia stato triplo.¹⁵ Due terzi della spesa pubblica totale per le ferrovie avrebbero potuto, in conseguenza, essere risparmiati.

9. Il contributo della spesa pubblica ferroviaria alla formazione del debito pubblico italiano

L'onere complessivo per la finanza pubblica derivante dal settore ferroviario non si esaurisce nei 207,7 miliardi calcolati nel presente lavoro. Vi sono infatti ulteriori voci che non siamo riusciti, almeno per il momento, a quantificare: (i) lo squilibrio previdenziale, derivante dalla differenza tra i contributi attualmente versati da FS per i lavoratori in attività e il costo dei trattamenti previdenziali erogati ai pensionati delle ferrovie; (ii) i sussidi pubblici alle reti ferroviarie locali, non FS, e al relativo trasporto.

Vi è inoltre una terza voce che è invece possibile stimare: l'onere per interessi generato dal finanziamento della spesa pubblica ferroviaria con debito pubblico. In questo caso occorre premettere che non è possibile conoscere con certezza con quale metodo sia stata finanziata la spesa pubblica per le ferrovie dato che essa finisce indistintamente nel grande calderone della spesa pubblica, finanziata in parte con tassazione e in parte attraverso emissione di debito. Si possono tuttavia formulare tre ipotesi, due estreme e una intermedia ragionevole.

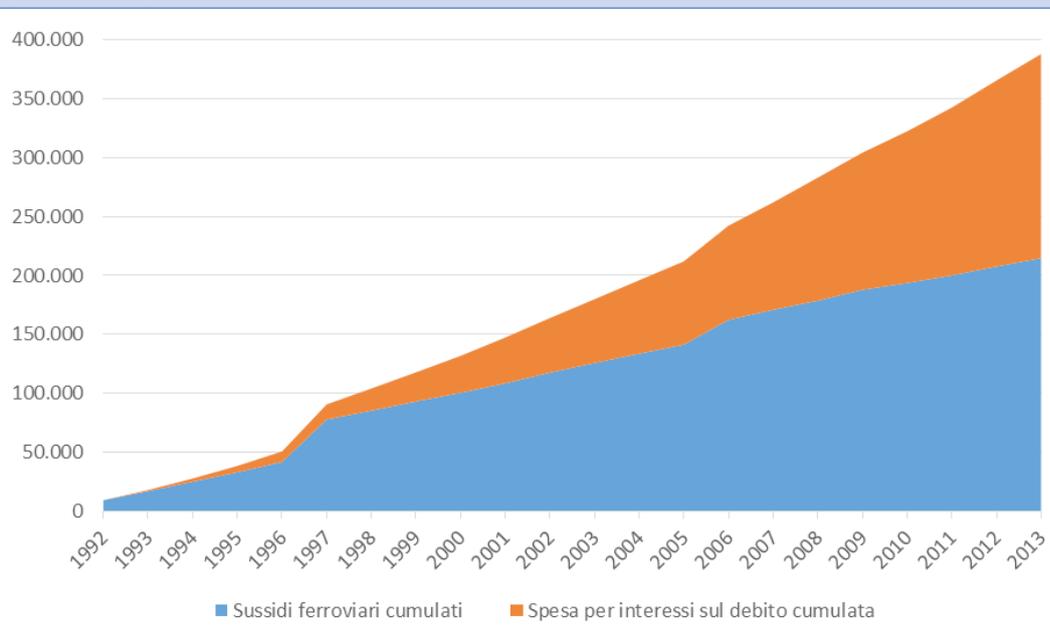
La prima ipotesi è data dal totale finanziamento della spesa ferroviaria attraverso la tassazione. In questo caso non vi è alcun onere aggiuntivo per la finanza pubblica. La spesa ferroviaria è stata fortemente inefficiente ma il contribuente è stato obbligato a ripianarla per intero, come se avesse acquistato (in via obbligata dallo Stato) un'utilitaria da 10 mila euro pagandola 30 mila.

All'altro estremo delle ipotesi possibili vi è il totale finanziamento con debito. In questo caso occorre calcolare, anno dopo anno, l'onere per interessi derivante dal debito pubblico contratto per finanziare le ferrovie. Poiché nel 1992 lo Stato ha sostenuto spesa ferroviaria per 9,1 miliardi di euro (nella nostra ipotesi) emettendo titoli, nel 1993 (e in tutti gli anni successivi) dovrà anche sostenere l'onere per interessi su tali titoli. Al costo medio del debito dell'epoca l'onere per un anno di interessi ammonta a 1,1 miliardi. L'anno successivo il debito pubblico "ferroviario" sarà dato dai 9,1 miliardi iniziali più 1,1 miliardi di interessi più 7,6 miliardi di nuovi sussidi alle ferrovie, per un totale di 17,8 miliardi sui quali dovranno essere calcolati gli interessi del nuovo anno. Tutto il calcolo sino al 2013, sempre basato sul costo medio annuo di ogni periodo del debito pubblico, è riportato nella Figura 14, la quale distingue tra sussidi pubblici cumulati alle ferrovie e onere per interessi cumulati.

¹⁵ Questa valutazione non può essere inficiata dall'argomento relativo agli investimenti per la costruzione della rete ad alta velocità, dato che altri paesi inclusi in questo studio hanno realizzato investimenti ben più consistenti: dal 1992 al 2012 sono stati costruiti in Italia 700 km di linee ad alta velocità, in Francia oltre 1300, in Germania più di 1200 e in Spagna, che non abbiamo potuto includere in questo studio ma che è tradizionalmente caratterizzata da bassi sussidi, più di 1600.

FIGURA 14**Contributo al debito pubblico italiano nell'ipotesi di totale finanziamento con debito dei sussidi ferroviari**

(Milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati del presente studio ed Istat.

Nella nostra ipotesi il debito pubblico ferroviario che si è formato dal 1992 a oggi ammonterebbe a 388 miliardi di euro, di cui 215 per sussidi ferroviari¹⁶ e 173 per interessi cumulati sul debito. In rapporto al debito pubblico italiano lordo, pari a fine 2013 a 2067 miliardi, esso ne rappresenta il 18,8%. Se invece, escludendo dal debito italiano lordo le disponibilità e i prestiti del Tesoro, lo confrontiamo col debito netto, la componente di debito che si è formata per finanziare spesa pubblica in disavanzo, pari a fine 2013 a 1950 miliardi, esso ne rappresenta il 19,9%.

Queste stime dipendono dall'ipotesi di totale finanziamento dei sussidi ferroviari con debito pubblico, che può essere considerata eccessiva. Una via intermedia, più condivisibile, consiste nell'ipotizzare che la spesa ferroviaria necessaria, quella calcolata in base agli standard degli altri paesi europei, sia stata ragionevolmente finanziata con la tassazione e che solo l'eccesso di spesa rispetto agli altri paesi sia stato finanziato con debito.

In tale ipotesi il contributo della spesa ferroviaria alla formazione del debito pubblico italiano sarebbe stato dal 1992 a oggi di 259 miliardi, di cui 143 derivanti da eccesso di sussidi e 116 da interessi pagati sul debito pubblico contratto per finanziarlo. La cifra di 259 miliardi corrisponde al 12,5% del debito pubblico italiano lordo 2013 e al 13,3% del debito pubblico italiano netto.

Un calcolo ulteriore può essere fatto in relazione al peso del debito pubblico "ferroviario" sull'eccesso di debito pubblico italiano rispetto al livello compatibile col parametro di Maastricht, pari al 60% del Pil. Il livello del debito pubblico netto 2013 di 1950 miliardi può dunque essere ripartito in 934 miliardi compatibili col vincolo di Maastricht e ulteriori 1016 miliardi "eccedenti". Di questi 1016 miliardi i 259 miliardi di eccesso di spesa ferroviaria italiana e relativi interessi rappresentano il 25,5%. Se fossero stati

16 Per l'anno 2013 è stata prudenzialmente ipotizzata una spesa pubblica ferroviaria pari a 7 miliardi.

evitati oggi il rapporto debito/Pil sarebbe più basso di 17 punti percentuali.

Questi calcoli dell'impatto della spesa ferroviaria italiana sul debito pubblico si riferiscono all'eccesso di spesa che è stato possibile stimare dal 1992, vigilia dell'inizio della cosiddetta "seconda repubblica", a oggi. Poiché sembra difficile ipotizzare che la spesa ferroviaria nel più lungo arco temporale della "prima repubblica" sia stata più virtuosa rispetto alla seconda, non dovremmo stupirci di scoprire, qualora si riuscisse ad andare molto più a ritroso nella ricostruzione dei sussidi ferroviari, che l'eccesso di spesa ferroviaria italiana sia in grado di spiegare tra un quarto e un terzo del debito pubblico totale italiano e oltre la metà dell'eccesso di debito rispetto a quello compatibile col trattato di Maastricht.

Bibliografia

- Arrigo U. e Beccarello M., *Il trasporto ferroviario. La convergenza europea nel settore pubblico*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- Arrigo U. e Di Foggia G., *Gli aiuti di Stato al settore ferroviario nell'Unione Europea*, Dipartimento di Scienze Economico Aziendali, Università di Milano Bicocca, 2013.
- Arrigo U. e Ferri V., *La separazione delle reti ferroviarie*, Istituto Bruno Leoni, 2012.
- Banverket, *Annual Report*, vari anni.
- CESifo GmbH – Munich Society for the Promotion of Economic Research, *Degree of Separation in the EU Railway Sector*, 2011.
- Commisariat Général au Développement Durable, *Comptes des Transports*, vari anni.
- Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato Italiane*, vari anni.
- Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria di Rete Ferroviaria Italiana*, vari anni.
- Dehornoy J., *The evolution of public funding to the rail sector in 5 European countries. A comparison*, 2011.
- EU Commission, *Transport in figures, Statistical Pocketbook*, vari anni.
- Eurostat, *Transport statistics database. Rail statistics*.
- Everis-NTU, *Study on Regulatory Options on Further Market Opening in Rail Passenger Transport*, Studio per la Direzione Generale Mobilità e Trasporti della Commissione UE, 2010.
- MIT – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*, vari anni.
- Network Rail, *Annual Report and Accounts*, vari anni.
- ORR – Office of Rail Regulation, *Annual efficiency and finance assessment of Network Rail 2009-10*.
- ORR – Office of Rail Regulation, *National Rail Trends*, vari anni.
- Trafikverket, *Annual Report*, vari anni.

IBL Special Report

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.