2024/2860

18.11.2024

DECISIONE (UE) 2024/2860 DELLA COMMISSIONE

del 24 novembre 2023

relativa al caso SA.32953 (2014/C) - Misure di aiuti di Stato a favore di Trenitalia SpA – Italia

[notificata con il numero C(2023) 8017]

(Il testo in lingua inglese è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente ai detti articoli [1] e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

(1) Il 18 aprile 2011 la Commissione ha ricevuto una denuncia in merito a un presunto aiuto di Stato concesso dall'Italia a Trenitalia S.p.A. («**Trenitalia**»), società appartenente al gruppo Ferrovie dello Stato («**gruppo FS**»), sotto forma di compensazione per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico nel trasporto ferroviario di merci, concesso ai sensi di tre contratti di servizio pubblico («**misure**»). La denuncia è stata protocollata con il numero SA.32953 (2014 NN – ex 2011/CP). Il 26 settembre 2011 il denunciante ha fornito ulteriori informazioni.

(2) Con lettera del 18 ottobre 2011 la Commissione ha trasmesso alle autorità italiane copia della denuncia, chiedendo informazioni riguardo alle misure.

(3) Il 16 novembre 2011 l'Italia ha chiesto una proroga del termine per rispondere alla richiesta di informazioni, che la Commissione ha concesso il 24 novembre 2011. Il 14 dicembre 2011 l'Italia ha chiesto chiarimenti in merito alla richiesta di informazioni della Commissione, che la Commissione ha trasmesso lo stesso giorno. Il 15 dicembre 2011 l'Italia ha chiesto un'ulteriore proroga del termine per fornire le informazioni richieste, che è stata concessa il 20 dicembre 2011.

(4) Il 31 gennaio 2012 e il 17 febbraio 2012 l'Italia ha fornito risposte parziali alla richiesta di informazioni del 18 ottobre 2011. Il 22 febbraio 2012 la Commissione ha inviato un sollecito all'Italia chiedendo le informazioni mancanti. L'11 aprile 2012 l'Italia ha fornito ulteriori informazioni in risposta alla richiesta della Commissione del 18 ottobre 2011.

(5) Il 4 aprile 2012 il denunciante ha aggiunto alla propria denuncia ulteriori argomentazioni.

(6) Il 29 ottobre 2012 la Commissione ha chiesto all'Italia informazioni supplementari. L'8 gennaio 2013, l'11 gennaio 2013 e il 17 gennaio 2013 l'Italia ha inviato le informazioni richieste.

(7) Il 29 ottobre 2013 la Commissione ha ricevuto ulteriori argomentazioni dal denunciante.

[1] GU C 156 del 23.5.2014, pag. 77.

(8) Con lettera del 28 marzo 2014 la Commissione ha comunicato all'Italia la propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («**TFUE**») in relazione alle succitate misure («**decisione di avvio**»).

(9) La decisione di avvio riguardava anche la presunta concessione di aiuti di Stato sotto forma di trasferimenti a titolo gratuito di attivi dell'infrastruttura ferroviaria da parte di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. a Trenitalia e FS Logistica (caso SA.32179). La Commissione valuterà tali misure in una decisione distinta. La presente decisione riguarda esclusivamente la compensazione versata a Trenitalia ai sensi di tre **contratti di servizio pubblico** per l'adempimento di **obblighi di servizio pubblico** nel settore del trasporto ferroviario di merci.

(10) Il 22 aprile 2014 l'Italia ha chiesto una proroga del termine entro il quale presentare le proprie osservazioni sulla decisione di avvio, che la Commissione ha concesso il 28 aprile 2014. Il 21 maggio 2014 l'Italia ha chiesto un'ulteriore proroga del termine per presentare osservazioni sulla decisione di avvio, che la Commissione ha concesso il giorno successivo.

(11) La decisione di avvio del procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 23 maggio 2014 ([2]). La Commissione ha invitato le parti interessate a trasmettere le proprie osservazioni sulle misure.

(12) Il 24 giugno 2014 l'Italia ha presentato le sue osservazioni sulla decisione di avvio. La Commissione ha ricevuto osservazioni sulla decisione di avvio da tre parti interessate: la Comunità delle ferrovie europee (*Community of European Railways* - «**CER**») ha presentato osservazioni il 19 giugno 2014; FerCargo, un'associazione di operatori privati del trasporto ferroviario di merci, l'8 luglio 2014 ([3]); e il gruppo FS il 23 luglio 2014 ([4]).

(13) La Commissione ha inoltrato le osservazioni delle parti interessate all'Italia. Il 20 novembre 2014 l'Italia ha trasmesso le proprie osservazioni in merito a quelle delle parti interessate. Il 4 novembre 2015 l'Italia ha integrato le sue osservazioni con informazioni supplementari.

(14) Il 22 dicembre 2017 la Commissione ha inviato una richiesta di informazioni alle autorità italiane, alla quale queste hanno parzialmente risposto il 5 e 15 febbraio 2018. Il 21 marzo 2018 si è svolta una riunione tra i servizi della Commissione e le autorità italiane. Il 3 aprile 2018 la Commissione ha inviato un'ulteriore richiesta di informazioni alle autorità italiane, alla quale queste hanno risposto il 23 maggio 2018. Il 18 dicembre 2018 si è svolta una riunione tra i servizi della Commissione e le autorità italiane. In seguito alla riunione, il 18 e 19 febbraio 2019 l'Italia ha trasmesso ulteriori informazioni.

(15) All'inizio del 2020 è scoppiata la pandemia di COVID-19, che ha assestato un durissimo colpo alle economie dell'Unione e ha richiesto una risposta economica coordinata degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione al fine di attenuare le ripercussioni negative sull'economia dell'Unione. In tali circostanze eccezionali, la Commissione si è adoperata per rispondere con urgenza alle notifiche di misure di aiuto di Stato concesse nel contesto della pandemia di COVID-19 e ha messo in atto tutte le agevolazioni procedurali necessarie per consentire rapide procedure di approvazione da parte della Commissione ([5]). Durante il periodo della crisi COVID-19, la Commissione ha dovuto dare priorità alle misure di aiuto di Stato connesse alla pandemia ([6]); di conseguenza, la conclusione del procedimento di indagine formale sulle misure in questione e quella relativa ad altri procedimenti hanno subito ritardi.

([2]) Cfr. nota 1.

([3]) Il 13 giugno 2014 FerCargo ha chiesto alla Commissione una proroga del termine per presentare osservazioni sulla decisione di avvio. La richiesta era giustificata dalla necessità di raccogliere informazioni sufficienti presso tutti i membri dell'associazione. Il 17 giugno 2014 la Commissione ha concesso a FerCargo una proroga del termine.

([4]) Il 16 giugno 2014 il gruppo FS ha inviato alla Commissione una richiesta motivata di proroga del termine per presentare osservazioni in merito alla decisione di avvio. Il 17 giugno 2014 la Commissione ha concesso al gruppo FS tempo fino al 23 luglio 2014 per presentare osservazioni.

([5]) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo, Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19 (COM(2020) 112 final del 13 marzo 2020), sezione 5.

([6]) Un elenco di tutte le decisioni adottate dalla Commissione durante la pandemia di COVID-19 a norma dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e della comunicazione della Commissione «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19» (GU C 91I del 20.3.2020, pag. 1) figura sul sito web: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus_en?prefLang=it&etrans=it (data dell'ultimo accesso: 15.11.2023).

(16) Inoltre il 24 febbraio 2022 la Russia ha avviato un'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina, i cui effetti diretti e indiretti hanno avuto ripercussioni economiche sull'intero mercato interno. Tale evento ha richiesto una risposta rapida da parte della Commissione al fine di attenuare le ripercussioni negative immediate sul piano sociale ed economico nell'Unione. In tali circostanze eccezionali, la Commissione è stata invitata a rispondere con urgenza alle notifiche di misure di aiuto di Stato concesse nel contesto della crisi ucraina ([7]). Nel corso del 2022 e del 2023, la Commissione ha dovuto dare priorità all'esame di tali misure di aiuto di Stato ([8]), il che ha ulteriormente ritardato la conclusione del procedimento di indagine formale concernente le misure in esame.

(17) Il 19 gennaio 2023 la Commissione ha inviato un'ulteriore richiesta di informazioni alle autorità italiane, alla quale queste ultime hanno risposto l'11 aprile 2023, dopo aver chiesto e ottenuto una proroga del termine iniziale per la presentazione delle risposte. Quest'ultima richiesta mirava, tra l'altro, a chiarire la struttura del gruppo FS a seguito del processo di ristrutturazione dell'attività di trasporto merci di Trenitalia.

(18) Il 17 ottobre 2023 l'Italia ha convenuto in via eccezionale di rinunciare ai diritti conferiti ai sensi dell'articolo 342 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1/1958 ([9]) e di acconsentire all'adozione e alla notifica in inglese della presente decisione.

2. DESCRIZIONE DEL QUADRO GIURIDICO CHE DISCIPLINA LA FORNITURA DI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO DI MERCI

2.1. Liberalizzazione del trasporto ferroviario di merci nell'UE e in Italia

2.1.1. *Nell'Unione*

(19) L'Unione ha liberalizzato il trasporto ferroviario di merci in tre fasi.

(20) La prima iniziativa legislativa all'inizio degli anni '90 ha portato all'adozione della direttiva 91/440/CEE del Consiglio ([10]), che gli Stati avrebbero dovuto recepire entro il 1° gennaio 1993, la quale ha avviato la liberalizzazione del trasporto ferroviario istituendo un diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria a beneficio delle associazioni internazionali e delle imprese ferroviarie che operano servizi di trasporto combinato ([11]) internazionale di merci, accompagnato dal principio della separazione tra le attività di gestione dell'infrastruttura e di trasporto. Siffatto principio di separazione riguardava non le strutture, bensì le funzioni, e più precisamente la funzione contabile. La direttiva prevedeva semplicemente (a titolo facoltativo) di realizzare tale separazione mediante la creazione di organiche distinte all'interno di una stessa impresa o assegnando la gestione dell'infrastruttura a un soggetto distinto.

([7]) Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina (GU C 131I del 24.3.2022, pag. 1).

([8]) Un elenco di tutte le decisioni adottate dalla Commissione a norma della comunicazione «Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina» nel 2022 figura sul sito web: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework_en?prefLang=it&etrans=it (data dell'ultimo accesso: 15.11.2023).

([9]) Regolamento n. 1 che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea (GU P 17 del 6.10.1958, pag. 385/58).

([10]) Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (GU L 237 del 24.8.1991 pag. 25).

([11]) Conformemente all'articolo 1 della direttiva 92/106/CEE del Consiglio, del 7 dicembre 1992, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri (GU L 368 del 17.12.1992, pag. 38) per «trasporto combinato» si intendono «*i trasporti di merci fra Stati membri per i quali l'autocarro, il rimorchio, il semirimorchio con o senza veicolo trattore, la cassa mobile o il contenitore (di 20 piedi e oltre) effettuano la parte iniziale o terminale del tragitto su strada e l'altra parte per ferrovia, per via navigabile o per mare, allorché questo percorso supera i 100 km in linea d'aria ed effettuano su strada il tragitto iniziale o terminale:*
— fra il punto di carico della merce e l'appropriata stazione ferroviaria di carico più vicina per il tragitto iniziale e fra il punto di scarico della merce e l'appropriata stazione ferroviaria di scarico più vicina per il tragitto terminale; oppure
— in un raggio non superiore a 150 km in linea d'aria dal porto fluviale o marittimo di imbarco o di sbarco».
In altre parole, il trasporto combinato è una forma di trasporto intermodale nel contesto del quale la maggior parte del viaggio è effettuata per ferrovia, per vie navigabili interne o per mare e qualsiasi tratta iniziale e/o finale effettuata su strada è strettamente limitata.

(21) La direttiva 91/440/CEE è stata modificata dalla direttiva 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ([12]), che faceva parte del cosiddetto «**primo pacchetto ferroviario**» ([13]), che gli Stati membri dovevano recepire entro il 15 marzo 2003. La direttiva 2001/12/CE ha riconosciuto alle imprese ferroviarie il diritto di accesso su base non discriminatoria in relazione ai seguenti tipi di servizi:

— servizi di trasporti internazionali di merci sulla rete ferroviaria transeuropea per il trasporto di merci ([14]) (articolo 10, paragrafo 3);

— servizi di trasporto internazionale di merci sull'intera rete ferroviaria europea, dopo il 15 marzo 2008 (articolo 10, paragrafo 3, seconda frase).

(22) Al fine di migliorare la sicurezza, l'interoperabilità e l'apertura del mercato del trasporto ferroviario di merci l'Unione ha adottato la direttiva 2004/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ([15]), che faceva parte del cosiddetto «**secondo pacchetto ferroviario**» ([16]). La direttiva sanciva il diritto di accesso delle imprese ferroviarie in relazione ai seguenti tipi di servizi:

— servizi internazionali di trasporto merci a partire dal 1º gennaio 2006 (quindi anticipando il termine del 15 marzo 2008 previsto dalla direttiva 2001/12/CE);

— tutti i tipi di trasporto merci (nazionale ed internazionale), a partire dal 1° gennaio 2007.

(23) Pertanto, il mercato del trasporto merci per ferrovia è stato aperto alla concorrenza il 15 marzo 2003 sulla rete ferroviaria transeuropea per il trasporto di merci, il 1º gennaio 2006, per il trasporto internazionale di merci sull'intera rete dell'Unione e il 1º gennaio 2007, per il cabotaggio ferroviario. A livello dell'Unione, quindi, il trasporto ferroviario di merci, a livello sia nazionale che internazionale, può essere ritenuto pienamente liberalizzato dal 1° gennaio 2007.

(24) La direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ([17]) ha abrogato, con effetto a decorrere dal 17 giugno 2015, la direttiva 91/440/CEE, modificata dalla direttiva 2001/12/CE e dalla direttiva 2004/51/CE. L'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2012/34/UE stabilisce che: «[a]lle imprese ferroviarie è concesso, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria in tutti gli Stati membri per l'esercizio di tutti i tipi di servizi di trasporto ferroviario di merci».

([12]) 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 (GU L 75 del 15.3.2001, pag. 1).

([13]) Questo pacchetto comprendeva anche 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 (GU L 75 del 15.3.2001, pag. 26) 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 (GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29).

([14]) Una rete ferroviaria di circa 50 000 km, quale individuata dall'articolo 10 bis e dall'allegato I della direttiva 2001/12/CE, riguardante in Italia i porti collegati con la rete ferroviaria di Ancona, Bari, Brindisi, Civitavecchia, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Napoli, Piombino, Ravenna, Salerno, Savona, Taranto, Trieste, Venezia.

([15]) Direttiva 2004/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (GU L 164 del 30.4.2004, pag. 164).

([16]) Questo pacchetto comprendeva anche la direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie (GU L 164 del 30.4.2004, pag. 44); la 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 (GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114); il regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (GU L 164 del 30.4.2004, pag. 1).

([17]) Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32).

2.1.2. *In Italia*

(25) L'Italia ha iniziato a liberalizzare i servizi di trasporto ferroviario di merci a partire dal 22 ottobre 2003, con l'entrata in vigore del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188/2003 («**decreto del 2003**») ([18]) che ha recepito il primo pacchetto ferroviario. Per quanto riguarda i servizi nazionali di trasporto merci e i servizi nazionali e internazionali di trasporto passeggeri forniti sull'infrastruttura ferroviaria nazionale, l'articolo 6 del decreto del 2003 ha concesso diversi diritti di accesso, subordinati al rispetto di determinate prescrizioni ([19]), alle imprese ferroviarie che utilizzano la rete ferroviaria nazionale, fatta salva la reciprocità nel caso di imprese ferroviarie stabilite all'estero.

(26) L'Italia ha recepito la direttiva 2004/51/CE con il decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162/2007 (in vigore dal 23 ottobre 2007). Tale decreto ha modificato quello del 2003 concedendo alle imprese ferroviarie l'accesso a partire dal 23 ottobre 2007 all'intera rete ferroviaria italiana, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, per l'esercizio dei servizi di trasporto internazionale di merci e, entro il 1º gennaio 2007, l'accesso alla rete ferroviaria per l'esercizio di tutti i tipi di servizi di trasporto ferroviario di merci ([20]).

(27) Infine l'Italia ha recepito la direttiva 2012/34/UE con il decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112/2015 (in vigore dal 27 luglio 2015). Tale decreto ha ribadito il diritto di accesso al mercato dei trasporti di merci e di passeggeri per ferrovia da parte delle imprese ferroviarie, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti e tali da garantire lo sviluppo della concorrenza nel settore ferroviario ([21]).

2.2. **Quadro giuridico che disciplina gli obblighi di servizio pubblico nel trasporto ferroviario di merci**

2.2.1. *Legislazione dell'Unione*

(28) Conformemente all'articolo 93 TFUE «[s]ono compatibili con i trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio».

(29) Sulla base dell'articolo 93 TFUE, il Consiglio ha adottato il regolamento (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 («**regolamento (CEE) n. 1191/69**») ([22]). Il regolamento (CEE) n. 1191/69 ha stabilito le norme applicabili agli obblighi di servizio pubblico vigenti nel settore dei servizi di trasporto ferroviario dal 1º luglio 1969 al 2 dicembre 2009 per i servizi di trasporto passeggeri e fino al 3 dicembre 2012 per i servizi di trasporto di merci (cfr. considerando 34).

([18]) Decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188 (Gazzetta Ufficiale n. 170), che ha sostituito i decreti del Presidente della Repubblica 8 luglio 1998, n. 277 (Gazzetta Ufficiale n. 187) e 16 marzo 1999, n. 146 (Gazzetta Ufficiale n. 119) recanti norme di attuazione delle direttive 91/440/CE, 95/18/CE e 95/19/CE.

([19]) Le imprese ferroviarie che intendevano effettuare servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci in Italia dovevano possedere, oltre alla licenza di esercizio di cui all'articolo 6, primo comma, del decreto del 2003, un'autorizzazione specifica rilasciata dal ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (articolo 6, comma 2, del decreto del 2003) ai sensi dell'articolo 131, primo comma, della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Quest'ultima legge giustificava la necessità di prevedere una siffatta autorizzazione affinché il ministero delle Infrastrutture e dei trasporti potesse contenere l'aumento delle tariffe ferroviarie e/o garantire la redditività economica delle attività di trasporto ferroviario in Italia.

([20]) Articolo 25, primo comma, del decreto legislativo 162/2007 che modifica l'articolo 12, primo comma, del decreto del 2003. A decorrere dal 1º gennaio 2007 l'Italia non ha più imposto alle imprese ferroviarie di essere in possesso dell'autorizzazione specifica rilasciata dal ministero delle Infrastrutture e dei trasporti di cui alla nota 19.

([21]) Decreto legislativo 112/2015, articolo 2, primo comma, lettera c).

([22]) Regolamento (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 (GU L 156 del 28.6.1969, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio, del 20 giugno 1991.

(30) L'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1191/69 stabilisce che per obblighi di servizio pubblico si intendono «gli obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni». Ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69, gli obblighi di servizio pubblico comprendevano l'obbligo di esercizio ([23]), l'obbligo di trasporto ([24]) e l'obbligo tariffario ([25]). I parametri da prendere in considerazione per determinare gli svantaggi economici provocati dall'imposizione di obblighi di servizio pubblico e le procedure di compensazione erano definiti agli articoli 5 e da 10 a 13 del regolamento (CEE) n. 1191/69. A norma dell'articolo 1, paragrafo 5, di tale regolamento, nel caso in cui un'impresa di trasporto svolga non solo servizi soggetti a obblighi di servizio pubblico, ma anche altre attività, occorre effettuare una separazione dei conti e mettere in atto meccanismi atti ad evitare qualsiasi sovvenzione incrociata tra i versamenti dei poteri pubblici e gli altri settori di attività.

(31) Il regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio ([26]), che ha modificato il regolamento (CEE) n. 1191/69, ha eliminato la possibilità per gli Stati membri di mantenere o imporre obblighi di servizio pubblico alle imprese di trasporto, ad eccezione delle imprese la cui attività è limitata esclusivamente alla fornitura di servizi di trasporto passeggeri urbani, extraurbani o regionali ([27]). La modifica ha introdotto nel regolamento (CEE) n. 1191/69 una nuova sezione sui contratti di servizio pubblico, costituita da un unico articolo (articolo 14), che offre agli Stati membri la possibilità di concludere tali contratti al fine di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti ([28]).

(32) Il regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio ([29]) disciplinava ulteriormente gli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile Tale regolamento prevedeva che gli Stati membri non potessero imporre obblighi di servizio pubblico che comportavano la concessione di aiuti a norma dell'articolo 93 TFUE, fatta eccezione per gli obblighi tariffari che non rientravano nell'ambito di applicazione del regolamento (CEE) n. 1191/69 ([30]) o per le imprese o le attività di trasporto cui tale regolamento non si applicava.

(33) Nella sentenza *Altmark* ([31]), la Corte ha asserito di ritenere che il regolamento (CEE) n. 1191/69 e il regolamento (CEE) n. 1107/70 avessero elencato in modo esaustivo le circostanze in cui le autorità degli Stati membri potevano concedere aiuti ai sensi dell'articolo 93 TFUE. Questo aspetto è stato ulteriormente confermato dal Tribunale nella sentenza *Combus* ([32]).

(34) Il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio ([33]) ha abrogato tanto il regolamento (CEE) n. 1191/69 quanto il regolamento (CEE) n. 1107/70 ed è entrato in vigore il 3 dicembre 2009. L'articolo 10 del regolamento (CE) n. 1370/2007 prevedeva tuttavia che il regolamento (CEE) n. 1191/69 continuasse ad applicarsi ai servizi di trasporto ferroviario di merci per un periodo di tre anni dopo l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1370/2007.

([23]) Cfr. articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 1191/69.
([24]) Cfr. articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 1191/69.
([25]) Cfr. articolo 2, paragrafo 5, del regolamento (CEE) n. 1191/69.
([26]) Regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio, del 20 giugno 1991, che modifica il regolamento (CEE) n. 1191/69 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 (GU L 169 del 29.6.1991, pag. 1).
([27]) L'articolo 1, paragrafo 5, del regolamento (CEE) n. 1191/69 sancisce che: «[t]uttavia, le competenti autorità degli Stati membri possono mantenere o imporre gli obblighi di servizio pubblico di cui all'articolo 2 per i servizi urbani, extraurbani e regionali di trasporto di passeggeri. Le condizioni e le modalità, compresi i metodi di compensazione, sono definiti nelle sezioni II, III e IV».
([28]) Cfr. articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69.
([29]) Regolamento (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 (GU L 130 del 15.6.1970, pag. 1). Tale regolamento ha lasciato impregiudicate le disposizioni di cui al regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie, e al regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio.
([30]) Ai sensi della definizione di obblighi tariffari di cui all'articolo 2, paragrafo 5, del regolamento (CEE) n. 1191/69.
([31]) Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punto 108.
([32]) Sentenza del Tribunale del 16 marzo 2004, *Danske Busvognmænd/Commissione* («*Combus*»), T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76, punto 100.
([33]) 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 (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1).

(35) Il regolamento (CE) n. 1370/2007 si applica soltanto al trasporto di passeggeri per ferrovia e altri modi di trasporto su rotaia e su strada, escludendo il trasporto di merci (articolo 1). L'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 stabilisce che «[f]atti salvi gli articoli [93, 106, 107 e 108 TFUE], gli Stati membri possono continuare a concedere aiuti al settore dei trasporti a norma dell'articolo [93 TFUE] che soddisfano l'esigenza di coordinamento dei trasporti o costituiscono un rimborso per le servitù di determinati obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico, diversi da quelli contemplati dal presente regolamento». Di conseguenza al termine del periodo di tre anni (ossia dopo il 3 dicembre 2012), la compatibilità degli aiuti concessi per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico nel trasporto ferroviario di merci doveva essere valutata direttamente ai sensi dell'articolo 93 TFUE.

2.2.2. *Legislazione italiana*

(36) La legge 17 maggio 1985, n. 210 («**legge 210/1985**») ([34]) conferisce allo Stato il potere di mantenere, sopprimere o introdurre obblighi di servizio pubblico nei confronti del gruppo FS e di compensare quest'ultimo per i costi direttamente connessi all'adempimento di tali obblighi.

(37) Ai sensi dell'articolo 18, commi 1 e 2, della legge 210/1985, il ministro dei Trasporti determina con decreto gli obblighi di servizio pubblico che devono essere mantenuti nei confronti del gruppo FS, con la possibilità, in seguito, di eliminare tali obblighi e/o di estendere la portata di quelli già imposti. In caso di istituzione o di estensione degli obblighi di servizio pubblico, il Gruppo FS acquisisce un titolo alla compensazione finanziaria dei relativi oneri in base alle norme di cui regolamento (CEE) n. 1191/69.

(38) Per quanto riguarda più specificamente gli obblighi tariffari, l'articolo 16 della legge 210/1985 - pur riconoscendo che le tariffe sono deliberate dal Consiglio di Amministrazione del gruppo Ferrovie dello Stato per assicurare l'equilibrio della gestione - ha stabilito che i pubblici poteri possono determinare, con proprio decreto, le tariffe massime applicabili per il trasporto delle persone e di alcuni tipi di merce. Tale articolo stabilisce infatti che l'eventuale divario tra le tariffe imposte dalle pubbliche autorità e quelle ordinarie deliberate dal consiglio di amministrazione del gruppo FS può dar luogo al rimborso nell'ambito del regolamento (CEE) n. 1191/69.

(39) La legge 28 febbraio 1986, n. 41 («**legge 41/1986**») ([35]) ha abolito tutti gli obblighi di servizio pubblico, compresi quelli di esercizio e tariffari per i quali al gruppo FS era stato riconosciuto un diritto al rimborso ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69 (articolo 10, comma 15). Tuttavia, conformemente agli articoli 16 e 18 della legge 210/1985, il ministero dei Trasporti poteva, mediante decreto, elencare gli obblighi di servizio pubblico da mantenere per motivi di interesse pubblico ed entro i limiti dei fondi stanziati dal bilancio dello Stato.

(40) Il 16 gennaio 1990 il ministero dei Trasporti ha adottato il decreto 1-T («**decreto ministeriale 1-T/1990**»). L'articolo 2 di tale decreto stabiliva un elenco di obblighi tariffari da imporre al gruppo FS per il trasporto di talune categorie di passeggeri e di merci. Tale elenco comprendeva obblighi tariffari riguardanti:

— il trasporto di merci tra il continente italiano e la Sardegna, ai sensi dell'articolo 12 della legge 11 giugno 1962, n. 588 ([36]) («**legge 588/1962**»), che stabilisce i criteri per il calcolo delle tariffe ferroviarie per i collegamenti con la Sardegna;

— il trasporto internazionale ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste; e

— il trasporto internazionale di merci all'interno della Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

(41) A partire dal 1° luglio 1992, a seguito dell'entrata in vigore del regolamento (CEE) n. 1893/91 che modifica il regolamento (CEE) n. 1191/69 (considerando 31), le autorità italiane hanno disciplinato l'imposizione di obblighi di servizio pubblico tramite contratti di servizio pubblico, abbandonando il sistema di imposizione unilaterale di tali obblighi istituito con decreto.

([34]) Legge 17 maggio 1985, n. 210 che istituisce l'ente «Ferrovie dello Stato».
([35]) Legge 28 febbraio 1986, n. 41, relativa alle disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.
([36]) L'articolo 12 della legge n. 588/1962 che istituisce un piano per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna sancisce che: «[p]er le merci trasportate dal servizio traghetto, si applicano le tariffe ferroviarie calcolate su una distanza virtuale di 100 chilometri» e «[a] tali trasporti non si applicano diritti fissi, sovrattasse ed oneri speciali in misura superiore a quella in vigore sul territorio nazionale per eguale distanza e per la stessa merce, né si applicano le quote di transito».

(42) Di conseguenza, per quanto riguarda i servizi di trasporto ferroviario di merci, l'Italia ha attuato gli obblighi tariffari di cui al considerando 40 per il periodo da luglio a dicembre 1992 ai sensi di un contratto di servizio pubblico concluso il 23 gennaio 1991 tra il ministero dei Trasporti e il gruppo FS. L'Italia ha mantenuto in vigore tali obblighi tariffari per l'anno 1993 concludendo un nuovo contratto di servizio pubblico con il gruppo FS il 29 dicembre 1992. L'Italia ha successivamente concluso con il gruppo FS due contratti di servizio pubblico supplementari per i periodi 1994-1996 e 1997-1999. Il contratto per il periodo 1997-1999 ha introdotto una clausola di continuità ai sensi della quale, alla scadenza del contratto, il gruppo FS era tenuto a rispettare gli obblighi tariffari previsti dal contratto fino alla firma dei contratti di servizio pubblico successivi.

(43) I contratti di servizio pubblico conclusi per i periodi 1994-1996 e 1997-1999 hanno imposto obblighi tariffari ai servizi seguenti forniti dal gruppo FS:

— il trasporto nazionale di merci tra il continente italiano e la Sardegna ai sensi dell'articolo 12 della legge 588/1962 che stabilisce i criteri per il calcolo delle tariffe ferroviarie per i collegamenti con la Sardegna;

— il trasporto internazionale ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste;

— il trasporto internazionale di merci all'interno della Comunità europea del carbone e dell'acciaio: tale obbligo derivava dall'accordo tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, firmato il 21 marzo 1955, che prevedeva l'applicazione di tariffe agevolate per il trasporto di carbone e di acciaio;

— il trasporto nazionale ferroviario di merci su distanze superiori a 1 000 km; e

— il trasporto internazionale ferroviario di merci tra il porto di Trieste e l'Ungheria: conformemente all'articolo 5 ([37]) dell'accordo bilaterale tra Italia e Ungheria del 19 aprile 1988, ratificato con legge 30 dicembre 1989, n. 440 («**legge 440/1989**») ([38]), è stato introdotto uno sconto del 15 % rispetto alla tariffa ordinaria per i transiti attraverso l'Austria e un abbattimento della tariffa ordinaria pari al 50 % per i transiti attraverso la (ex) Iugoslavia.

(44) Nel periodo 2000-2014 l'Italia ha adottato le misure in esame. La sezione 3 della presente decisione descrive tali misure.

3. DESCRIZIONE DELLE MISURE

3.1. Beneficiario

3.1.1. *Trenitalia*

(45) Trenitalia è stata costituita nel giugno 2000 come controllata al 100 % di Ferrovie dello Stato S.p.A., la holding del gruppo FS, il cui unico azionista è il ministero italiano dell'Economia e delle finanze. La costituzione di Trenitalia ha fatto seguito alla riforma del gruppo FS, avviata nel luglio 1998 con la separazione organica, giuridica e contabile delle attività del gruppo FS (infrastrutture, servizi di trasporto passeggeri, servizi di trasporto regionale e servizi di trasporto merci) ed è stata agevolata dalla creazione di soggetti giuridici distinti controllati dal gruppo FS (Trenitalia nel giugno 2000 e Rete Ferroviaria Italiana nel luglio 2001). Non appena è stata creata, Trenitalia è subentrata nella fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci erogati dal gruppo FS. Trenitalia è attualmente il principale operatore ferroviario in Italia ed è stata attiva fino al 31 dicembre 2016 nel settore del trasporto tanto di passeggeri quanto di merci.

([37]) A condizione che «[p]er il trasporto delle merci da e per l'Ungheria in importazione ed esportazione attraverso il Porto franco di Trieste le tariffe ferroviarie delle stazioni dei confini di Stato a quelle del Porto franco di Trieste [vengano] stabilite applicando un trattamento più favorevole rispetto a quello previsto dalle vigenti Condizioni e Tariffe dell'Ente Ferroviario dello Stato italiano» e che «[t]utte le questioni concernenti il servizio ferroviario, incluse le tariffe, [formino] oggetto di una convenzione separata da stipularsi tra l'ente Ferroviario [...] dello Stato e le Ferrovie ungheresi per via concertazione con le altre Amministrazioni ferroviarie degli Stati transitari».

([38]) L'articolo 11 della legge 440/1989 ha limitato la validità dell'accordo bilaterale a cinque anni, rinnovabili automaticamente per periodi di cinque anni, con la possibilità per ciascuna parte di denunciarlo sei mesi prima dell'inizio di ciascun periodo.

3.1.2. *La riorganizzazione del 2017 delle attività di trasporto merci del gruppo FS*

(46) A partire dal 1º gennaio 2017, il gruppo FS ha deciso di riorganizzare le proprie attività di trasporto merci raggruppando in un unico soggetto, il gruppo Mercitalia ([39]), tutte le attività del gruppo FS relative ai servizi di trasporto ferroviario di merci ([40]). Di conseguenza il gruppo FS ha trasferito l'attività di trasporto ferroviario di merci di Trenitalia (il cosiddetto «ramo di azienda Cargo») a una società di nuova costituzione, Mercitalia Rail S.r.l. («**Mercitalia Rail**») ([41]), interamente controllata da Mercitalia Logistics S.p.A. («**Mercitalia Logistics**») ([42]), a sua volta controllata esclusivamente dal gruppo FS. Attraverso Mercitalia Logistics il gruppo FS fornisce servizi di trasporto merci in Italia e all'estero utilizzando tecniche di trasporto convenzionale e combinato ([43]).

(47) Il trasferimento è avvenuto dopo che Mercitalia Rail aveva acquisito i certificati di sicurezza pertinenti per poter operare come impresa ferroviaria sul mercato del trasporto ferroviario di merci. ([44]) L'operazione ha assunto la forma di uno scorporo proporzionale di tutti gli attivi e i passivi del ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia a favore di Mercitalia Rail ([45]), compresi i dipendenti, il materiale rotabile, gli impianti di manutenzione, i contratti commerciali e gli investimenti detenuti da Trenitalia in società attive nel settore del trasporto merci e/o della logistica ([46]). Dato il tipo di operazione, che era una questione di ristrutturazione interna del gruppo FS, Mercitalia Rail non ha versato alcuna compensazione a Trenitalia per le attività trasferite.

(48) Dal 1º gennaio 2017 Mercitalia Rail è diventata il nuovo proprietario del ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia.

([39]) La relazione finanziaria annuale per il 2017 del gruppo FS (disponibile all'indirizzo https://www.fsitaliane.it/content/dam/fsitaliane/Documents/investor-relations/bilanci/FS_Italiane_Relazione_finanziaria_annuale_2017.pdf, data dell'ultimo accesso: 15.11.2023) afferma che «[i]l 2017 è stato un anno storico per le attività del Gruppo FS Italiane, con l'avvio della società Mercitalia Rail, nata dallo spin-off del settore Cargo di Trenitalia. È altresì nata Mercitalia Logistica, dalla trasformazione di FS Logistica, alla quale è stato attribuito il ruolo di coordinare, in qualità di sub-holding, tutte le società di logistica e di trasporto merci del Gruppo, riunite nel cosiddetto [gruppo] Mercitalia» (pag. 13). Nelle loro risposte dell'11 aprile 2023, le autorità italiane hanno spiegato che il gruppo Mercitalia è attualmente costituito da Mercitalia Logistics e dalle sue cinque controllate: Mercitalia Rail, Mercitalia Intermodal SpA, Mercitalia Shunting & Terminal Srl, TX Logistik e TerAlp.

([40]) Cfr. https://www.mercitaliarail.it/content/mercitalia_rail/it/chi-siamo/il-business-merci-del-gruppo-fs-italiane.html (data dell'ultimo accesso: 15.11.2023). Come spiegato dalle autorità italiane nelle loro risposte dell'11 aprile 2023, tale riorganizzazione ha riguardato le attività di trasporto ferroviario di merci di Trenitalia e di tutte le altre società del gruppo FS attive sul mercato del trasporto ferroviario di merci.

([41]) L'attuale società FS Telco Srl ha cambiato la propria ragione sociale in Mercitalia Rail Srl e ha iniziato a perseguire un nuovo oggetto sociale, ossia la fornitura e la commercializzazione di servizi di trasporto ferroviario di merci, comprese merci pericolose e rifiuti, in Italia e all'estero.

([42]) Nel 2017 la società FS Logistica SpA, costituita nel 2007 a seguito della decisione di Ferrovie dello Stato di raggruppare in un unico operatore dedicato tutte le attività logistiche svolte all'interno del gruppo FS, ha cambiato la propria ragione sociale in Mercitalia Logistics SpA.

([43]) Nella sua relazione finanziaria annuale 2017 (cfr. nota 39), il gruppo FS ha dichiarato che «[i]n merito al comparto delle merci, il [gruppo FS] ha realizzato e sta implementando, con la creazione del c.d. 'Polo Mercitalia' facente capo alla subholding Mercitalia Logistics SpA, un nuovo modello di business che prevede lo sviluppo di soluzioni integrate di trasporto merci e logistica alle migliori condizioni di mercato. All'interno del [Gruppo] la componente rail, che ha ereditato competenze e professionalità del ramo aziendale Cargo della controllata Trenitalia SpA, ha mostrato in questo primo anno risultati positivi grazie anche all'integrazione con le altre società del Gruppo» (cfr. pag. 88).

([44]) L'accesso all'infrastruttura ferroviaria è concesso soltanto alle imprese ferroviarie titolari di un certificato di sicurezza valido. I certificati di sicurezza forniscono la prova del fatto che l'impresa ferroviaria ha posto in essere un proprio sistema di gestione della sicurezza ed è in grado di adempiere i suoi obblighi giuridici. In quel momento il quadro legislativo era dato dalla direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie (GU L 164 del 30.4.2004, pag. 44), rimasta in vigore fino al 30 ottobre 2020 (incluso). A decorrere dal 31 ottobre 2020 tale atto è stato abrogato dalla direttiva (UE) 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulla sicurezza delle ferrovie (GU L 138 del 26.5.2016, pag. 102).

([45]) Nelle loro risposte dell'11 aprile 2023, le autorità italiane hanno presentato alla Commissione l'atto di scorporo (*spin-off*), firmato dai rappresentanti legali di Trenitalia e Mercitalia Rail il 21 dicembre 2016, avente effetto a decorrere dal 1º gennaio 2017. Detto scorporo ha comportato la riduzione del capitale sociale di Trenitalia e un aumento proporzionale del valore del capitale di Mercitalia Rail, per un importo equivalente al valore contabile del ramo di azienda «Cargo» trasferito da Trenitalia.

([46]) Cfr. relazione finanziaria annuale 2017 del gruppo FS (cfr. nota 39), pag. 229.

3.2. **Le misure**

(49) Tra il 2000 e il 2014 Trenitalia ha ricevuto dallo Stato una compensazione finanziaria per un totale di 1,6 miliardi di EUR per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico nel settore dei servizi di trasporto ferroviario di merci in tutto il territorio italiano, compreso verso/da Sardegna e Sicilia. Tali obblighi di servizio pubblico sono stati prestati sulla base di tre contratti di servizio pubblico conclusi tra il ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e Trenitalia («**MIT**») ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69:

— un primo contratto, firmato il 18 ottobre 2002, che copriva inizialmente il periodo dal 1º gennaio 2000 al 31 dicembre 2001 e si applicava ai servizi di trasporto di passeggeri ([47]) e di merci. Alla data di scadenza, tale contratto è stato prorogato automaticamente per due anni, fino alla fine del 2003, in virtù di una clausola di continuità («**Contratto I**»);

— un secondo contratto, firmato il 27 marzo 2007, che copriva inizialmente il periodo dal 1º gennaio 2004 al 31 dicembre 2006 e si applicava soltanto ai servizi di trasporto merci. Alla data di scadenza, tale contratto è stato prorogato automaticamente per due anni, fino alla fine del 2008, in virtù di una clausola di continuità («**Contratto II**»);

— un terzo contratto, firmato il 3 dicembre 2012, che copriva il periodo dal 1º gennaio 2009 al 31 dicembre 2014 e si applicava soltanto ai servizi di trasporto di merci («**Contratto III**»). La validità di tale contratto è scaduta il 31 dicembre 2014, senza proroga.

(50) Il Contratto I e il Contratto II indicavano che, in assenza di tali contratti, a livello commerciale, Trenitalia non avrebbe fornito i servizi di trasporto merci pertinenti agli stessi termini e alle stesse condizioni ([48]). Il Contratto III fa riferimento all'obbligo per gli Stati membri, a norma del regolamento (CEE) n. 1191/69, di compensare l'impresa alla quale è imposto un «*obbligo di servizio pubblico*». Per obblighi di servizio pubblico si intendono gli obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni.

Tabella 1

Elenco dei contratti di servizio pubblico (CSP) oggetto del procedimento di indagine formale

CSP	Periodo di applicazione	Firma	Primo pagamento	Totale indennizzo
I	1.1.2000 – 31.12.2003	18.10.2002	2003	404,6 milioni di EUR
II	1.1.2004 – 31.12.2008	27.3.2007	2007	613,7 milioni di EUR
III	1.1.2009 – 31.12.2014	3.12.2012	2010	612,1 milioni di EUR

([47]) Poiché la decisione di avvio riguardava unicamente i servizi di trasporto ferroviario di merci, i servizi passeggeri non sono compresi nella presente decisione.

([48]) L'articolo 5, primo comma, del Contratto I sancisce che: «[i]l Ministero dà atto che i servizi di trasporto merci di cui al successivo comma 2 sono stati svolti sulla base di quanto già previsto dai Contratti di servizio 1994-1996 e 1997-1999, da obblighi internazionali dello Stato e dal decreto del Ministero dei trasporti n. 1-T del 1990 e dai relativi obblighi di legge nello stesso richiamati, e riconosce nel contempo che i servizi stessi, qualora resi dalla Società su basi puramente commerciali, sarebbero stati resi in misura diversa o a condizioni diverse da quelle effettivamente verificatesi». L'articolo 2, comma 3, del Contratto II sancisce che: «i servizi stessi, qualora resi dalla Società su basi puramente commerciali, sarebbero stati resi in misura diversa o a condizioni diverse da quelle effettivamente verificatesi. In particolare, il trasporto di merci da e verso le due isole maggiori è garanzia per la sussistenza di collegamenti con il continente e per la mobilità delle merci di lunga e lunghissima percorrenza e contribuisce al riequilibrio territoriale.»

3.2.1. *Il Contratto I*

3.2.1.1. Contesto della conclusione del Contratto I

(51) Conformemente alla clausola di continuità contenuta nel contratto di servizio pubblico concluso per il periodo 1997-1999 (cfr. considerando 42), il gruppo FS ha continuato ad applicare obblighi tariffari ai suoi servizi di trasporto ferroviario di merci oltre la data di scadenza di quest'ultimo contratto, ossia oltre il 31 dicembre 1999.

(52) Il 18 marzo 1999 ([49]) una direttiva emanata dal presidente del Consiglio dei ministri imponeva al gruppo FS di elaborare un piano economico-finanziario al fine di aggiornare gli obblighi contenuti nel contratto di servizio pubblico per il periodo 1997-1999. Il gruppo FS ha presentato il proprio piano economico-finanziario per il periodo 1999-2003 al MIT nel 1999. Tale piano economico-finanziario precisava altresì i servizi di trasporto ferroviario di merci operati dalla società a condizioni che non sarebbero sostenibili a condizioni commerciali in assenza di compensazione. Il MIT ha approvato il piano economico-finanziario nel luglio 2000, individuando i servizi che riteneva indispensabile mantenere ai fini dell'interesse pubblico ([50]).

(53) Trenitalia ([51]) e il MIT hanno concluso il Contratto I il 18 ottobre 2002.

3.2.1.2. Contenuto del Contratto I

(54) Il Contratto I imponeva a Trenitalia di rispettare determinati obblighi tariffari (ossia l'obbligo di applicare un prezzo per servizi specifici inferiore al prezzo di mercato come risultante da carta tariffaria di Trenitalia in assenza di obblighi tariffari) e obblighi di esercizio a fronte del pagamento di una compensazione calcolata secondo la metodologia stabilita dal contratto.

(55) Il Contratto I ha mantenuto gli obblighi tariffari esistenti stabiliti nel contratto di servizio pubblico per il periodo 1997-1999 (cfr. considerando 43) per i servizi seguenti di trasporto ferroviario di merci gestiti da Trenitalia, senza modificare i parametri per la determinazione della compensazione corrispondente:

— *il trasporto di merci tra il continente e la Sardegna:* conformemente all'articolo 12 della legge 588/1962, il Contratto I prevedeva una compensazione calcolata come la differenza tra la tariffa ferroviaria calcolata sulla distanza effettiva percorsa tra Civitavecchia e Golfo Aranci (250 km) e la tariffa calcolata su una distanza virtuale di 100 km;

— *il trasporto ferroviario di merci su distanze superiori a 1 000 km* ([52]): tale obbligo mirava a mantenere una degressività delle tariffe sopra i 1 000 km. In assenza di tale obbligo, la tariffa applicata da Trenitalia per il trasporto di merci non sarebbe più diminuita oltre il millesimo chilometro (ossia il livello in cui i costi fissi sono interamente recuperati). ([53]) Il Contratto I prevedeva una compensazione calcolata come la differenza tra gli importi che sarebbero stati ottenuti mediante l'applicazione della tariffa chilometrica teorica - che oltre il punto in cui i costi fissi vengono interamente recuperati, corrispondente al millesimo km, cessa di essere decrescente - e gli importi effettivamente ottenuti con l'applicazione della tariffa chilometrica prevista dal contratto con Trenitalia che continua a decrescere anche oltre i 1 000 km;

([49]) Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri 18 marzo 1999, pubblicata nella Gazzetta ufficiale italiana n. 113 del 17 maggio 1999.

([50]) Tali servizi sono elencati al considerando 55.

([51]) Trenitalia è subentrata nella gestione dei servizi di trasporto ferroviario di merci da parte del gruppo FS a partire dalla sua costituzione nel giugno 2000.

([52]) Questo obbligo riguardava solo il traffico nazionale.

([53]) Come indicato nella relazione illustrativa del febbraio 2002 (allegato 9.1 della risposta dell'Italia del 29 ottobre 2012), la tariffa «cresce con il progredire dei chilometri ma in maniera meno che proporzionale, manifestando una degressività che è più accentuata nelle prime fasce chilometriche e via via si affievolisce fino ad assumere un andamento quasi asintotico. Tuttavia, a partire dal millesimo chilometro, l'andamento della tariffa presenta un'accentuazione della degressività, che rispecchia gli obblighi tariffari introdotti dai precedenti contratti di servizio».

— *il trasporto ferroviario di prodotti siderurgici all'interno della Comunità europea del carbone e dell'acciaio:* Il Contratto I prevedeva una compensazione calcolata come differenza tra le entrate ricavate dall'applicazione degli obblighi tariffari e le entrate che Trenitalia avrebbe ricavato dall'applicazione della tariffa ordinaria. L'obbligo è rimasto in vigore fino al 1º maggio 2002 ([54]);

— *i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria:* il Contratto I prevedeva una compensazione calcolata sulla base di uno sconto del 15 % sulla tariffa ordinaria per i transiti attraverso l'Austria e di una riduzione del 50 % della tariffa ordinaria per i transiti attraverso i paesi dell'ex Iugoslavia (Slovenia e Croazia) istituiti ai sensi dell'articolo 5 della legge 440/1989. L'articolo 11 della legge 440/1989 ha limitato la validità dell'accordo bilaterale tra Italia e Ungheria a cinque anni, rinnovabili automaticamente per periodi di cinque anni, con la possibilità per ciascuna parte di denunciarlo sei mesi prima dell'inizio di ciascun periodo. Il contratto prevedeva una compensazione calcolata come la differenza tra l'introito ricavato dall'applicazione degli obblighi tariffari e l'introito che Trenitalia avrebbe ricevuto dall'applicazione della sua tariffa ordinaria;

— *i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima*: in linea con le disposizioni del decreto ministeriale 1-T/1990, il Contratto I prevedeva obblighi tariffari per i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima ([55]) diversi da quelli operati tra il porto di Trieste e l'Ungheria sulla base della legge 440/1989 ([56]). La compensazione era pari alla differenza tra l'introito ricavato dall'applicazione degli obblighi tariffari e l'introito che Trenitalia avrebbe ricevuto dall'applicazione della sua tariffa ordinaria, moltiplicata per il numero totale di carri in transito per l'importazione/esportazione attraverso il porto di Trieste Marittima.

(56) Il Contratto I ha introdotto altresì nuovi obblighi tariffari relativi ai servizi seguenti di trasporto ferroviario di merci gestiti da Trenitalia:

— *servizi di trasporto intermodale sulla tratta Lione-Torino*: il 15 luglio 1999 il gruppo FS e la *Société Nationale des Chemins de fer Français* («**SNCF**») hanno convenuto contrattualmente di applicare uno sconto del 30 % rispetto alla tariffa ordinaria per i servizi di trasporto intermodale sulla tratta Lione Venissieux-Torino Orbassano. Lo sconto era inteso a superare la congestione dei valichi stradali tra l'Italia e la Francia a seguito della chiusura per tre anni del traforo del Monte Bianco dovuta all'incidente del marzo 1999. Tali servizi consentivano un transito fluido delle merci trasportate su strada alla frontiera italo-francese, indipendentemente dalla lunghezza della tratta di trasporto su strada. ([57]) Il Contratto I prevedeva una compensazione calcolata come la differenza tra l'introito ricavato dall'applicazione degli obblighi tariffari e l'introito che Trenitalia avrebbe ricevuto dall'applicazione della sua tariffa ordinaria. Tale obbligo è rimasto in vigore dal 1º gennaio 2000 fino alla fine del 2001;

— *servizi di trasporto combinato ferroviario terrestre di merci:* tale obbligo riguardava soltanto i servizi nazionali e mirava a favorire il riequilibrio tra modi di trasporto inquinanti (come quelli su strada) e modi di trasporto più sostenibili (come il treno). L'obbligo è rimasto in vigore fino al 31 dicembre 2003. Il Contratto I prevedeva una compensazione calcolata come la differenza tra il prezzo medio del trasporto ferroviario tradizionale ([58]) e quello del trasporto combinato, applicata ai volumi complessivi di traffico combinato.

([54]) Ossia sei mesi dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Comunità europea della decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti all'interno del Consiglio, del 23 ottobre 2001, che ha posto termine all'accordo del 21 marzo 1955 sull'applicazione di tariffe internazionali agevolate per il trasporto di carbone e di acciaio, che ha fatto venire meno l'accordo del 21 marzo 1955.

([55]) Il porto di Trieste Marittima è soltanto una parte del porto di Trieste ed è costituito dal bacino portuale vicino ai bacini portuali di carico e scarico (molo V, VI e VII). Trieste Marittima va intesa come la stazione ferroviaria di Trieste «Campo Marzio», che è la principale infrastruttura che serve i suddetti bacini.

([56]) Il decreto ministeriale 13 aprile 1992, n. 239/T ha certificato che tali obblighi tariffari non si cumulano con quelli previsti ai sensi della legge 440/1989.

([57]) In altre parole, la parte del viaggio effettuata su strada non aveva alcun limite di lunghezza e poteva superare la parte del percorso ferroviario (cfr. nota 11).

([58]) Il trasporto ferroviario tradizionale si riferisce ai servizi di trasporto effettuati dal punto di origine al punto di destinazione esclusivamente per ferrovia.

(57) Inoltre il Contratto I ha introdotto altresì obblighi di esercizio per Trenitalia in relazione a *traghettamento e manovra per i trasporti merci dal continente verso la Sardegna e la Sicilia (e viceversa)*. Questi obblighi prevedevano la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci tra il continente e ciascuna delle due isole, nell'ambito della quale i carri venivano caricati su navi traghetto sulla tratta marittima della rotta. La compensazione copriva i corrispettivi pagati da Trenitalia al gestore dell'infrastruttura per la fornitura di servizi di traghettamento e manovra, calcolati sulla base di un prezzo delle manovre di imbarco e sbarco e di un prezzo unitario per il traghettamento, moltiplicati per il numero di corse effettuate.

(58) Ai sensi dell'articolo 8 del Contratto I, Trenitalia era tenuta a trasmettere al MIT i conti finanziari certificati relativi all'adempimento di obblighi di servizio pubblico per l'esercizio 2001.

(59) L'articolo 10 del Contratto I imponeva a Trenitalia, alla scadenza di detto contratto, di continuare a fornire i servizi oggetto del medesimo contratto fino a notifica da parte del MIT ([59]). La compensazione per ciascun mese aggiuntivo di servizio non poteva essere superiore a 1/12 degli importi accordati per l'anno 2001. Qualora fossero state adottate disposizioni di legge incompatibili con l'obbligo a continuare i servizi, Trenitalia avrebbe avuto la facoltà di sospendere la produzione dei servizi in base alla clausola di continuità, fatte salva la compensazione dovuta per i servizi effettuati fino a quella data, conformemente alle procedure di cui agli articoli 4 e 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69.

(60) L'articolo 11 del Contratto I fissava una penalità di importo fino a 250 000 EUR per ciascuna inosservanza di qualsiasi obbligo di servizio pubblico di cui ai considerando da 55 a 57.

(61) La compensazione per gli anni 2000-2003 (356,4 milioni di EUR) è stata versata dall'Italia nel 2003 (237,6 milioni di EUR) e nel 2005 (118,8 milioni di EUR).

3.2.2. *Il Contratto II*

3.2.2.1. Contesto della conclusione del Contratto II

(62) Alla scadenza del Contratto I (31 dicembre 2001) Trenitalia ha continuato a gestire gli obblighi di servizio pubblico imposti da tale contratto, conformemente alla clausola di continuità (cfr. considerando 59). Tuttavia gli obblighi di servizio pubblico previsti dal Contratto I per i servizi seguenti non sono stati più di applicazione a partire da:

— 1º gennaio 2002 per i servizi di trasporto intermodale sulla tratta Lione-Torino (cfr. considerando 56);

— 1º maggio 2002 per il trasporto ferroviario di carbone e acciaio all'interno della Comunità europea del carbone e dell'acciaio a seguito della cessazione dell'esistenza di quest'ultima (cfr. considerando 55);

— 1º gennaio 2004 per i servizi di trasporto combinato ferroviario terrestre di merci (cfr. considerando 56).

(63) Dalla relazione trasmessa da Trenitalia al MIT sui costi finanziari per il 2005 sostenuti da Trenitalia per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico nel contesto del Contratto I è emerso che quest'ultimo, per quanto concerne il trasporto merci tra il continente e le isole Sardegna/Sicilia, copriva soltanto i costi di traghettamento e manovra e non teneva conto dei costi aggiuntivi sostenuti da Trenitalia per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico tra il continente e la Sardegna/Sicilia. Al fine di rispettare gli obblighi di servizio pubblico previsti dal Contratto I, Trenitalia aveva dovuto gestire e mantenere diverse stazioni e infrastrutture ferroviarie in Sardegna e Sicilia per organizzare le attività di carico e scarico delle merci. Tali costi non erano stati presi in considerazione nel contesto del Contratto I, sebbene siano stati effettivamente sostenuti da Trenitalia e fossero direttamente connessi alla fornitura degli obblighi di servizio pubblico imposti dal Contratto I.

([59]) L'articolo 10 del Contratto I sanciva anche espressamente che il MIT avrebbe rideterminato gli obblighi di servizio pubblico e i criteri di commisurazione della relativa compensazione, tenuto conto dell'attivato processo di liberalizzazione e sulla base degli studi e degli approfondimenti che sarebbero stati realizzati.

(64) Di conseguenza, nel corso del 2006 il MIT ha preparato un nuovo contratto di servizio pubblico. Il 27 marzo 2007 Trenitalia e il MIT hanno stipulato il Contratto II per il periodo 2004-2006, riconoscendo gli obblighi di servizio pubblico gestiti da Trenitalia ai sensi della clausola di continuità contenuta nel Contratto I.

3.2.2.2. Contenuto del Contratto II

(65) Il Contratto II ha continuato a imporre i medesimi obblighi tariffari (con gli stessi parametri ai fini della determinazione dell'importo della compensazione) già contenuti nel Contratto I ([60]):

— l'obbligo tariffario degressivo relativo al trasporto ferroviario di merci su distanze superiori a 1 000 km;

— l'obbligo tariffario relativo al trasporto ferroviario internazionale di merci tra il porto di Trieste e l'Ungheria;

— l'obbligo tariffario relativo ai servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima;

— l'obbligo tariffario relativo al trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sardegna.

(66) Il Contratto II ha inoltre continuato a imporre a Trenitalia l'obbligo di esercizio in relazione a traghettamento e manovra (per il traffico verso/da Sardegna e Sicilia), come nel Contratto I (cfr. considerando 57).

(67) A differenza del Contratto I, il Contratto II imponeva a Trenitalia un obbligo aggiuntivo ai sensi del quale Trenitalia era tenuta a servire un certo numero di stazioni ferroviarie che figuravano nell'allegato 1 del Contratto II per i servizi di trasporto merci verso/da Sardegna e Sicilia al fine di mantenere lo stesso volume di servizi di trasporto ferroviario di merci forniti da/verso tali isole nel 2004.

(68) Di conseguenza il Contratto II ha introdotto anche una metodologia nuova di compensazione per gli obblighi di servizio pubblico forniti verso/da Sardegna e Sicilia. Tali obblighi di servizio pubblico rappresentavano oltre il 70 % della compensazione di cui al Contratto II. A differenza del Contratto I (cfr. considerando da 55 a 57), la compensazione concessa a Trenitalia nel contesto del Contratto II ha coperto la differenza tra i costi connessi all'organizzazione dei servizi di trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sicilia/Sardegna (compresa la gestione delle stazioni ferroviarie) e le entrate derivanti da tali servizi (compresa la compensazione concessa per coprire gli obblighi tariffari e i corrispettivi versati al gestore dell'infrastruttura ferroviaria).

(69) Pertanto la compensazione complessiva per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico imposti ai servizi di trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sicilia/Sardegna è stata calcolata sulla base del conto profitti e perdite di Trenitalia registrato per tali servizi. Più specificamente, tale conto profitti e perdite teneva conto delle entrate derivanti dal trasporto di merci (compresa la compensazione per coprire le mancate entrate derivanti dall'applicazione degli obblighi tariffari) nonché delle entrate accessorie ([61]). Per quanto riguarda i costi, il conto profitti e perdite ha tenuto conto di tutti i costi relativi all'esercizio di servizi di trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sardegna/Sicilia (calcolati come costo unitario per treno*km), nonché dei costi imputabili al traghettamento e alla manovra dei carri e alla gestione delle stazioni ferroviarie e dei loro impianti. La compensazione comprendeva un utile, determinato come il prodotto del costo medio ponderato del capitale di Trenitalia e del capitale utilizzato.

(70) Infine il Contratto II imponeva altresì l'obbligo di programmare e coordinare tutte le attività accessorie alla fornitura di tutti i servizi di trasporto ferroviario di merci di cui al Contratto II (in particolare la manutenzione e la revisione del materiale rotabile, un livello ottimale delle condizioni di sicurezza e le attività amministrative e commerciali a supporto della gestione dei servizi).

([60]) L'Italia non ha più imposto, ai sensi del Contratto II, obblighi tariffari per il trasporto ferroviario di merci in relazione a carbone e acciaio all'interno della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (cfr. considerando 55), per i servizi di trasporto intermodale sulla tratta Lione-Torino (cfr. considerando 56) e per i servizi di trasporto combinato di merci che di fatto non erano più operanti al 1° gennaio 2004 (cfr. considerando 55).

([61]) Le entrate accessorie sono le entrate derivanti da beni o servizi diversi dall'attività principale di un'impresa (in questo caso, i servizi di trasporto di merci).

(71) Il Contratto II prevedeva il pagamento dell'importo complessivo della compensazione sotto forma di corrispettivo omnicomprensivo annuale pagabile in due rate (l'80 % dell'importo era versato annualmente in seguito alla presentazione da parte di Trenitalia delle sue previsioni economiche annuali entro il 30 giugno dell'anno successivo all'anno di riferimento e il restante 20 % dell'importo era versato in seguito alla presentazione dei conti annuali certificati da parte di Trenitalia). A norma dell'articolo 5, comma 2, del Contratto II, Trenitalia doveva trasmettere i suoi conti annuali, certificati da una società di revisione ed elaborati in conformità con quanto prescritto dall'articolo 5, comma 3, del decreto 2003, al MIT entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento. Entro 45 giorni dal ricevimento di tali conti, il MIT doveva verificarli unitamente al numero di servizi effettivamente forniti da Trenitalia.

(72) Il Contratto II stabiliva l'importo massimo della compensazione annua totale da concedere per l'adempimento di tutti gli obblighi di servizio pubblico previsti in detto contratto per il periodo 2004-2006 sulla base delle previsioni di bilancio del ministero dell'Economia e delle finanze per l'anno corrispondente. La compensazione annua totale concessa non poteva in alcun caso essere superiore all'effettivo onere finanziario sostenuto da Trenitalia per ciascun anno del triennio 2004-2006, come evidenziato nella contabilità annuale certificata. Qualora la compensazione versata avesse superato l'onere finanziario effettivamente sostenuto da Trenitalia, il MIT, a seguito della presentazione dei conti annuali da parte di Trenitalia il 30 settembre di ogni anno, sottraeva l'importo corrispondente in eccesso dalla compensazione spettante ([62]).

(73) L'articolo 9 del Contratto II prevedeva una penale di 50 000 EUR per l'inadempimento degli obblighi di servizio pubblico imposti a Trenitalia ai sensi di detto contratto, da detrarre dalla compensazione spettante ([63]).

(74) L'articolo 12 del Contratto II estendeva la validità di tale contratto fino a nuova comunicazione da parte del MIT. Tale comunicazione doveva essere trasmessa con un preavviso di almeno 90 giorni e avrebbe potuto riguardare la cessazione di tutti o di particolari obblighi di servizio pubblico previsti dal contratto. A norma di tale articolo, Trenitalia ha continuato a gestire i servizi di trasporto ferroviario di merci oggetto del Contratto II oltre la sua scadenza, fino alla comunicazione da parte del MIT. La compensazione per ciascun mese aggiuntivo di servizio non poteva essere superiore a 1/12 degli importi accordati per l'anno 2004. Qualora fossero state adottate disposizioni di legge incompatibili con l'autorizzazione a continuare i servizi, Trenitalia avrebbe avuto la facoltà di sospendere la produzione dei servizi in base alla clausola di continuità, fatta salva la compensazione spettante per i servizi resi fino a quella data, in conformità delle procedure delineate negli articoli 4 e 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69.

(75) La compensazione totale percepita da Trenitalia nell'ambito del Contratto II ammonta a 613,7 milioni di EUR. La compensazione per l'anno 2004 (118,8 milioni di EUR) è stata erogata nel 2007 dopo la firma del contratto ([64]). Per quanto riguarda la compensazione per i servizi forniti negli anni successivi (ossia gli anni 2005, 2006, 2007 e 2008), i pagamenti hanno avuto luogo tra il 2007 e il 2009 in due rate:

— l'80 % dell'importo è stato pagato sulla base di una richiesta presentata da Trenitalia al MIT, accompagnata dalla presentazione dell'evoluzione annuale dei parametri economici utilizzata per monitorare l'accuratezza della compensazione stimata;

— il 20 % dell'importo è stato pagato in seguito alla presentazione della rendicontazione certificata.

([62]) Cfr. l'articolo 4, comma 2, del Contratto II.

([63]) Erano imposte sanzioni ad hoc in caso di: mancata trasmissione dei dati di rendicontazione al MIT; mancato rispetto degli impegni sulla qualità del servizio di cui all'articolo 6, comma 2, del Contratto II; inosservanza degli obblighi di servizio per quanto riguarda il mantenimento di un elenco specifico di impianti aperti al pubblico per il servizio di trasporto merci da e verso la Sardegna e la Sicilia.

([64]) Il pagamento della compensazione per il 2004 era fissato all'articolo 5, paragrafo 4, del Contratto II, in cui si riconosceva che Trenitalia aveva adempiuto per l'anno 2004 agli obblighi di servizio pubblico di cui all'articolo 2, primo comma, come riportati nell'allegato 1 e che gli obblighi di cui all'articolo 3 erano stati assolti: «[p]ertanto, la compensazione è riconosciuta alla Società senza ulteriori adempimenti».

3.2.3. *Il Contratto III*

3.2.3.1. Contesto della conclusione del Contratto III

3.2.3.1.1. Soppressione graduale degli obblighi di servizio pubblico imposti dal Contratto II

(76) Alla scadenza del Contratto II (31 dicembre 2006) Trenitalia ha continuato a gestire gli obblighi di servizio pubblico imposti dall'articolo 12 del Contratto II.

(77) Tuttavia, il 17 gennaio 2008, Trenitalia ha avvertito il MIT che i costi previsti per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico di cui al Contratto II superavano ampiamente l'importo della compensazione che l'Italia avrebbe dovuto versare per l'anno 2008 ([65]). In considerazione dei notevoli rischi di perdite non compensate, Trenitalia ha comunicato al MIT che avrebbe dovuto ridurre gli obblighi di servizio pubblico previsti dal Contratto II e, in particolare, sospendere i servizi forniti da/verso la Sardegna e la Sicilia, in quanto si trattava dei servizi maggiormente soggetti a perdite nel contesto del Contratto II.

(78) Il 18 gennaio 2008 il MIT ha preso atto delle notevoli perdite subite da Trenitalia e ha acconsentito a rivedere il perimetro degli obblighi di servizio pubblico al fine di attenuare i rischi di sottocompensazione sostenuti da Trenitalia per l'anno 2008, in particolare in relazione ai servizi di trasporto da/verso la Sardegna.

(79) Il 28 maggio 2008 il MIT ha chiesto a Trenitalia di fornire dati in merito all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico di cui dal Contratto II, riguardanti in particolare i dati finanziari (costi ed entrate registrati) e i dati relativi ai trasporti (numero di tonnellate di merci trasportate, treni*km gestiti, distanza media, ecc.). Le autorità italiane intendevano riesaminare la necessità degli obblighi di servizio pubblico, in particolare a seguito dell'evoluzione del mercato del trasporto ferroviario di merci dopo la sua completa liberalizzazione a decorrere dal 1º gennaio 2007 (cfr. considerando 23).

(80) Con lettera del 27 ottobre 2008, il MIT ha informato Trenitalia della propria intenzione di rivedere la portata degli obblighi di servizio pubblico imposti a Trenitalia per quanto concerneva il trasporto ferroviario di merci verso la Sardegna e che era necessario un nuovo contratto di servizio pubblico applicabile a partire dal 1º gennaio 2009 al fine di tenere conto della modifica di tale portata degli obblighi di servizio pubblico. In tale lettera il MIT indicava di aver deciso, congiuntamente alla regione Sardegna, di riorganizzare il trasporto di merci tra la Sardegna e il continente abbandonando il trasporto ferroviario in Sardegna e facendo affidamento unicamente sulla strada per il trasporto di merci su tale isola ([66]). Il MIT ha riconosciuto altresì che i servizi di trasporto ferroviario di merci verso la Sardegna gestiti da Trenitalia alle condizioni di cui al Contratto II comportavano costi considerevoli.

(81) Il 19 dicembre 2008 Trenitalia ha fornito i dati richiesti dalle autorità italiane. Sulla base di tali dati, le autorità italiane hanno rilevato una marcata diminuzione dei volumi trasportati tra il 2004 e il 2007 (- 84 % di tonnellate trasportate) per i servizi internazionali soggetti agli obblighi tariffari di cui al Contratto II ([67]). Su tale base, l'Italia ha quindi ritenuto che gli obblighi tariffari previsti dal Contratto II e imposti ai servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto di Trieste e l'Ungheria e quelli attraverso il porto di Trieste Marittima non fossero più pertinenti in quanto la domanda registrata per tali servizi era diminuita drasticamente tra il 2004 e il 2007.

([65]) Nella sua lettera del 17 gennaio 2008 indirizzata al MIT Trenitalia ha indicato che la società aveva previsto un costo totale di 149 milioni di EUR per il 2008, mentre le autorità italiane avevano previsto di versare per quell'anno una compensazione di 92 milioni di EUR. Trenitalia ha inoltre fatto riferimento alla rendicontazione certificata per il 2006 trasmessa al MIT, da cui risultava che l'impresa stessa aveva sostenuto 179 milioni di EUR di costi per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico previsti dal Contratto II per l'anno 2006.

([66]) Ai sensi del Contratto II, per il trasporto di merci da/verso la Sardegna Trenitalia avrebbe gestito servizi di trasporto ferroviario di merci sul continente verso diversi porti nel continente; avrebbe quindi imbarcato i carri sulle navi e li avrebbe sbarcati in Sardegna affinché proseguissero il viaggio in treno attraverso le diverse stazioni ferroviarie della Sardegna (e viceversa). Tuttavia le autorità italiane avevano deciso che Trenitalia non avrebbe più dovuto imbarcare treni sulle navi, in quanto le merci sarebbero state sbarcate direttamente presso i porti nel continente, trasportate via mare in Sardegna, dove vettori stradali avrebbero prelevato le merci e le avrebbero consegnate in tutta l'isola.

([67]) Ossia il trasporto ferroviario internazionale di merci tra il porto di Trieste e l'Ungheria e il trasporto ferroviario internazionale di merci attraverso il porto di Trieste Marittima.

(82) Inoltre, per quanto riguarda il trasporto ferroviario di merci su distanze superiori a 1 000 km, le autorità italiane hanno rilevato che tali servizi erano complessivamente concentrati su segmenti della parte settentrionale dell'Italia, dato che tali segmenti avevano generato utili molto più elevati per Trenitalia. Quest'ultima aveva previsto, nel suo piano economico-finanziario per il periodo 2007-2011, di riorganizzare i propri servizi di trasporto merci verso i segmenti più redditizi, in particolare a seguito dell'apertura alla concorrenza dei servizi di trasporto ferroviario di merci a livello nazionale a decorrere dal 1º gennaio 2007. Tale riorganizzazione delle attività di trasporto ferroviario di merci di Trenitalia ha quindi comportato una riduzione notevole dei servizi forniti nell'Italia meridionale e nelle principali isole (Sicilia/Sardegna), in particolare a partire dal 2007. Di conseguenza le autorità italiane hanno ritenuto che gli obblighi tariffari su distanze superiori a 1 000 km non fossero più adeguati per promuovere il traffico merci su rotaia verso l'Italia meridionale.

(83) Il MIT non ha quindi più richiesto a Trenitalia di rispettare gli obblighi tariffari previsti dal Contratto II a partire dal 1º gennaio 2009.

(84) Inoltre, a seguito della riorganizzazione del trasporto di merci tra la Sardegna e il continente, gli obblighi di servizio pubblico previsti dal Contratto II relativi al trasporto ferroviario di merci tra la Sardegna e il continente non erano più in vigore a decorrere dal 1º gennaio 2009.

(85) Di conseguenza a decorrere dal 1º gennaio 2009 Trenitalia è rimasta soggetta soltanto agli obblighi di servizio pubblico previsti dal Contratto II in relazione alla fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci da/verso la Sicilia, in virtù della clausola di continuità di cui all'articolo 12 del Contratto II (obbligo di esercizio in relazione a manovra e traghettamento).

3.2.3.1.2. Il progetto del Contratto III del 4 marzo 2009

(86) Nel novembre 2008 il MIT e Trenitalia hanno iniziato a negoziare un nuovo contratto di servizio pubblico.

(87) Con lettera del 26 febbraio 2009, il MIT ha chiesto a Trenitalia di mantenere i servizi pubblici di trasporto merci tra le regioni meridionali e quelle settentrionali dell'Italia fino alla definizione del perimetro del Contratto III da parte del MIT e di Trenitalia. Secondo le autorità italiane, il proseguimento di tali servizi era essenziale al fine di garantire un flusso costante di merci tra l'Italia meridionale e quella settentrionale e quindi per mantenere un equilibrio economico tra le regioni italiane.

(88) Secondo l'Italia, il 4 marzo 2009, quando Trenitalia e il MIT hanno scambiato un progetto del Contratto III, le parti avevano raggiunto un accordo sulla maggior parte dei termini e delle condizioni ivi contenuti. Tale progetto prevedeva che Trenitalia dovesse gestire servizi ferroviari per il trasporto di merci da/verso le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia e Sicilia (articolo 4 del progetto di contratto e allegato 1 dello stesso) e imponeva a Trenitalia l'obbligo di garantire un certo numero di servizi l'anno (12,8 milioni di treni*km) ([68]). Tali servizi dovevano essere forniti su richiesta formulata da qualsiasi cliente situato in Italia (fatti salvi i casi in cui vi fossero entrate per treno*km inferiori a 5,1 EUR e/o un differenziale tra costi ed entrate per treno*km superiore a 16 EUR per treno*km) e rispettando determinati livelli di qualità di cui all'allegato 2 del progetto di contratto. Il progetto di contratto prevedeva un periodo di validità dal 1º gennaio 2009 al 31 dicembre 2013.

(89) La compensazione copriva la differenza tra le entrate generate dal traffico e i costi associati relativi all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico ai sensi del progetto di contratto ([69]). Trenitalia aveva diritto a un corrispettivo omnicomprensivo annuale (articolo 6, comma 6, del progetto di contratto) pagabile in due rate (il 90 % dell'importo versato a seguito della presentazione dei relativi ricavi al MIT e il restante 10 % dell'importo a seguito della presentazione della relazione annuale sui servizi di trasporto quantitativi e qualitativi forniti da Trenitalia). La compensazione è stata calcolata sulla base del piano industriale del gruppo FS per il periodo 2007-2011 (articolo 6, paragrafo 3, del progetto di contratto). Trenitalia doveva trasmettere annualmente sia al MIT che al ministero dell'Economia e delle finanze la rendicontazione certificata attestante l'entità delle entrate, dei costi e degli oneri sostenuti dalla società per la prestazione degli obblighi di servizio di cui al progetto di contratto (articolo 6, comma 7, del progetto di contratto).

([68]) Il progetto di contratto (articolo 5) prevedeva altresì l'obbligo per Trenitalia di programmare e coordinare tutte le attività necessarie alla fornitura di obblighi di servizio pubblico (manutenzione del materiale rotabile, condizioni di sicurezza, attività amministrative e commerciali di supporto). Detto progetto di contratto imponeva altresì a Trenitalia di garantire la corretta registrazione dei dati e delle informazioni relativi agli obblighi di servizio pubblico di cui al progetto di contratto (articolo 6 del progetto di contratto).

([69]) La compensazione per l'anno 2009 è stata fissata a 93 milioni di EUR e a 107 milioni di EUR per gli esercizi 2010 e 2011 (IVA esclusa).

(90) Il progetto di contratto prevedeva sanzioni in caso di inadempimento, da parte di Trenitalia, dei livelli qualitativi previsti. Inoltre, era stabilito che, in caso di interruzioni e variazioni dei servizi dipendenti da eventi eccezionali o non imputabili a Trenitalia, la compensazione concessa a questa società sarebbe stata ridotta proporzionalmente al quantitativo di mancati treni*km erogati.

(91) I termini e le condizioni del progetto del Contratto III sono stati ulteriormente discussi e negoziati nei mesi successivi. Secondo le autorità italiane, le questioni in sospeso in fase di negoziazione riguardavano il quantitativo esatto di treni*km che Trenitalia doveva fornire annualmente ([70]). Nel frattempo Trenitalia ha assolto gli obblighi di servizio pubblico negoziati con il MIT come definiti dal progetto di contratto del 4 marzo 2009 e ha fornito un totale di 14 milioni di treni*km per l'anno 2009.

3.2.3.1.3. Il progetto del Contratto III del 29 ottobre 2010

(92) Il 29 ottobre 2010 Trenitalia e il MIT hanno finalizzato il progetto del Contratto III, che ribadiva sostanzialmente le disposizioni del progetto di contratto del 4 marzo 2009, introducendo nel contempo alcune revisioni. Tali revisioni riguardavano il periodo di validità del contratto ([71]), il quantitativo di treni*km che Trenitalia doveva fornire ([72]), i parametri per il calcolo della compensazione ([73]) e il sistema di sanzioni ([74]).

(93) Il contenuto del progetto di Contratto III del 29 ottobre 2010 è rimasto invariato fino alla sottoscrizione del Contratto III da parte del MIT il 3 dicembre 2012. Tale contenuto è descritto nella sezione 3.2.3.2.

(94) Il 29 ottobre 2010 il direttore generale del MIT ha trasmesso al gabinetto del ministro delle Infrastrutture e dei trasporti il progetto finalizzato di Contratto III, corredato di una nota di accompagnamento in cui sottolineava che Trenitalia aveva fornito i servizi dal 1º gennaio 2009 conformemente alle condizioni contenute nel progetto finalizzato di Contratto III.

(95) In seguito all'accordo in merito al progetto di Contratto III del 29 ottobre 2010, le autorità italiane hanno adottato il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (ratificato dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10) che ha autorizzato il ministero dell'Economia e delle finanze a concedere a Trenitalia la compensazione fissata dalla legge annuale di bilancio per la fornitura di obblighi di servizio pubblico per il 2009, calcolata secondo i parametri fissati nel progetto di Contratto III.

3.2.3.2. Contenuto del Contratto III

(96) Il Contratto III (concluso il 3 dicembre 2012 sulla base del progetto concordato tra il MIT e Trenitalia il 29 ottobre 2010) riguardava i servizi di trasporto ferroviario di merci da/verso l'Italia meridionale, come specificato al considerando 97, primo trattino. Il Contratto III imponeva a Trenitalia l'obbligo di garantire un certo numero di servizi l'anno finanziati dallo Stato nei limiti dei fondi pubblici disponibili ([75]). Tali servizi dovevano essere forniti su richiesta formulata da qualsiasi cliente e rispettando determinati livelli di qualità ed efficienza elencati negli allegati 1 e 3 del Contratto III ([76]). Diversamente dai Contratti I e II, il Contratto III non copriva i servizi di trasporto ferroviario di merci da e verso la Sardegna e non comprendeva obblighi tariffari per cui Trenitalia era libera di applicare prezzi di mercato ([77]).

([70]) L'Italia ha trasmesso una lettera del 22 aprile 2009 inviata da Trenitalia al MIT nella quale la società ha preso atto dell'avanzamento dei negoziati del progetto di contratto così come del fatto che le parti dovevano stabilire il quantitativo definitivo di treni*km (compreso tra 9,4 e 13 milioni di treni*km) da fornire conformemente ai fondi di bilancio disponibili per il periodo 2009-2011.

([71]) Il progetto del 29 ottobre 2010 prevedeva una durata dal 1º gennaio 2009 al 31 dicembre 2014 (ossia una durata più lunga rispetto al progetto del 4 marzo 2009, che copriva soltanto il periodo fino al 31 dicembre 2013).

([72]) Il progetto del 29 ottobre 2010 prevedeva un quantitativo di 11,9 milioni di treni*km anziché 12,8 milioni di treni*km.

([73]) Il progetto del 29 ottobre 2010 prevedeva che i parametri per la determinazione del contratto fossero stabiliti nel piano economico-finanziario di Trenitalia.

([74]) Il sistema di penali è più dettagliato nel progetto del 29 ottobre 2010 rispetto al progetto del 4 marzo 2009.

([75]) Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, del Contratto III, Trenitalia doveva garantire le operazioni di trasporto merci entro i limiti dei fondi annuali stabiliti dal bilancio dello Stato ed elencati nel piano economico-finanziario ex ante di cui all'allegato 2 del contratto.

([76]) Il livello qualitativo includeva essenzialmente un obbligo di puntualità.

([77]) A norma dell'articolo 4, comma 5, del Contratto III, Trenitalia è tenuta ad applicare alla clientela «obblighi tariffari strettamente commisurati alle condizioni di mercato, che potranno essere strutturati in relazione alle quantità contrattualizzate e comunque praticati in modo non discriminatorio».

(97) Ai sensi dell'articolo 4 del Contratto III, Trenitalia si è impegnata:

— a erogare 11,9 milioni di treno*km ([78]) di servizi di trasporto ferroviario di merci, nelle modalità a treno pieno convenzionale ([79]) o trasporto combinato ([80]), da e verso le regioni meridionali ([81]), inclusa la Sicilia, secondo le aree geografiche adriatica e tirrenica, a qualsiasi operatore ne faccia richiesta, in corrispondenza di un livello minimo di efficienza, nel limite dei fondi stanziati al bilancio pubblico di cui al piano economico-finanziario;

— a programmare e coordinare tutte le attività necessarie all'erogazione degli obblighi di servizio pubblico imposti dal Contratto III (manutenzione del materiale rotabile, condizioni di sicurezza, attività amministrative e commerciali di supporto);

— a garantire un'accurata rilevazione dei dati e delle informazioni relative agli obblighi di servizio pubblico di cui al Contratto III (i criteri di redazione della contabilità analitica sono definiti in dettaglio nell'allegato 2 del Contratto III).

(98) Il Contratto III prevedeva un livello minimo di efficienza al di sotto del quale Trenitalia poteva rifiutarsi di fornire il servizio richiesto. L'allegato 1 del Contratto III specifica che Trenitalia aveva il dovere di fornire il servizio in tutti i casi, a meno che non vi fosse uno sbilancio tra i costi e le entrate per treno*km superiore a 19 EUR per treno*km e tale sbilancio superasse il 73 % dei costi totali.

(99) La compensazione copriva la differenza tra le entrate generate dal traffico e i costi associati relativi all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico ai sensi del Contratto III. Trenitalia aveva diritto a un corrispettivo omnicomprensivo annuale. La compensazione era calcolata sulla base del piano economico-finanziario ex ante di Trenitalia allegato al Contratto III (allegato 2) ([82]). Secondo le disposizioni di cui all'allegato 2 del Contratto III, la sottocompensazione per i primi anni oggetto del Contratto III avrebbe dovuto essere compensata negli anni successivi in modo da giungere a una situazione di equilibrio per l'intero periodo 2009-2014. In ogni caso, Trenitalia doveva trasmettere annualmente sia al MIT che al ministero dell'Economia e delle finanze la rendicontazione certificata attestante l'entità delle entrate, dei costi e degli oneri sostenuti dalla società per la prestazione degli obblighi di servizio di cui al Contratto III ([83]).

([78]) A norma dell'articolo 10 del Contratto III, qualora si determini una variazione nei fattori economici e di volume riconosciuti nel piano economico-finanziario di Trenitalia (che è alla base dei parametri economici e di servizio previsti dal contratto), vi è la possibilità di rivedere l'offerta fatta ai clienti in risposta alla loro richiesta di cui all'allegato 1 del Contratto III.

([79]) L'allegato 1 del Contratto III specifica che per «treno completo convenzionale» è da intendersi il trasporto ferroviario effettuato su esclusiva richiesta del cliente o di gruppi di clienti sulla base di parametri tecnici predefiniti di orario, frequenza, capacità e lunghezza massima, concordati tra il vettore e il cliente e oggetto di un accordo con il cliente.

([80]) L'allegato 1 del Contratto III specifica che l'espressione «trasporto combinato» individua il trasporto merci per cui l'autocarro, il rimorchio, il semirimorchio con o senza veicolo trattore, la cassa mobile o il contenitore effettuano la parte iniziale o terminale del tragitto su strada e l'altra parte per ferrovia senza rottura di carico.

([81]) L'allegato 1 de Contratto III intitolato «offerta programmata» elenca i seguenti 42 collegamenti di sola andata tra regione (origine) e regione (destinazione): 1) Abruzzo/Abruzzo, 2) Abruzzo/Campania, 3) Abruzzo/Nord, 4) Abruzzo/Puglia, 5) Basilicata/Calabria, 6) Basilicata/Nord, 7) Basilicata/Puglia, 8) Basilicata/Sicilia, 9) Calabria/Basilicata, 10) Calabria/Calabria, 11) Calabria/Campania, 12) Calabria/Nord, 13) Calabria/Puglia, 14) Calabria/Sicilia, 15) Campania/Basilicata, 16) Campania/Calabria, 17) Campania/Campania, 18) Campania/Nord, 19) Campania/Puglia, 20) Campania/Sicilia, 21) Molise/Puglia, (22) Nord/Abruzzo, 23) Nord/Basilicata, 24) Nord/Calabria, 25) Nord/Campania, 26) Nord/Puglia, 27) Nord/Sicilia, 28) Nord/Nord, 29) Puglia/Abruzzo, 30) Puglia/Basilicata, 31) Puglia/Calabria, 32) Puglia/Campania, 33) Puglia/Molise, 34) Puglia/Nord, 35) Puglia/Puglia, 36) Puglia/Sicilia, 37) Sicilia/Basilicata, 38) Sicilia/Calabria, 39) Sicilia/Campania, 40) Sicilia/Nord, 41) Sicilia/Puglia, 42) Sicilia/Sicilia. Per quanto riguarda i collegamenti Nord/Nord, l'allegato 2 precisa che: «Le linee Nord-Nord sono le "adduzioni" (rispettivamente adriatica e tirrenica) ai traffici del perimetro universale, ovvero quota parte di treni che - per l'organizzazione del reticolo di produzione cargo - sono funzionali ad espletare il servizio oggetto del contratto».

([82]) Oltre alla rilevazione dei dati e delle informazioni, l'allegato 2 comprendeva il piano economico-finanziario e gli schemi e i criteri di contabilità analitica regolatoria da usare negli anni 2009-2010 e 2011-2014.

([83]) Articolo 5, primo comma, lettera e), del Contratto III.

(100) A norma dell'articolo 5, primo comma, lettera e), del Contratto II, Trenitalia doveva trasmettere i suoi conti annuali, certificati da una società di revisione ed elaborati in conformità con quanto prescritto dall'articolo 5, comma 3, del decreto 2003, al MIT entro 90 giorni dall'approvazione dei bilanci d'esercizio di Trenitalia.

(101) Il contratto includeva un dettagliato sistema di obblighi, controlli e penali ([84]). Inoltre, era stabilito che, in caso di interruzioni e variazioni dei servizi dipendenti da eventi eccezionali o non imputabili a Trenitalia, la compensazione concessa a questa società sarebbe stata ridotta proporzionalmente ai mancati treni*km erogati ([85]).

(102) La compensazione totale percepita da Trenitalia nell'ambito del Contratto III ammonta a 612,1 milioni di EUR. Il corrispettivo per gli anni 2009 e 2010 è stato pagato a Trenitalia il 21 dicembre 2010; mentre il corrispettivo per gli anni successivi (dal 2011 al 2014) è stato pagato a Trenitalia annualmente in due rate; i) il 90 % era pagato pro quota con cadenza mensile posticipata; ii) il 10 % era fatturato ad aprile dell'anno successivo a quello di riferimento al netto delle penali ([86]).

4. **MOTIVAZIONE PER L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO**

4.1.1. *Esistenza dell'aiuto*

(103) Nella decisione di avvio, la Commissione ha ritenuto che la compensazione per obblighi di servizio pubblico per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico in relazione al trasporto ferroviario di merci costituisse un aiuto di Stato a favore di Trenitalia ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

(104) La Commissione ha ritenuto in via preliminare che la compensazione concessa a Trenitalia nel quadro dei tre contratti di servizio pubblico sia stata finanziata direttamente dal bilancio dello Stato e sia direttamente imputabile allo Stato in quanto i contratti sono stati firmati dal MIT ([87]).

(105) Per quanto riguarda l'esistenza di un vantaggio per l'impresa interessata, la Commissione nutre dubbi sul fatto che fossero soddisfatte le quattro condizioni enunciate nella sentenza *Altmark*.

(106) Per quanto riguarda la prima condizione *Altmark* relativa all'affidamento di obblighi di servizio pubblico, la Commissione nutre dubbi sull'esistenza di un fallimento del mercato per i tre contratti di servizio pubblico per via della presenza di operatori privati nell'Italia meridionale e dei tipi di servizi operati da Trenitalia.

(107) La Commissione nutre inoltre dubbi sul rispetto della seconda condizione *Altmark*, relativa alla determinazione ex ante dei parametri sulla base dei quali è stata calcolata la compensazione, poiché Trenitalia ha iniziato a svolgere i servizi oggetto degli obblighi di servizio pubblico prima delle conclusioni dei contratti di servizio pubblico.

(108) Per quanto riguarda la terza condizione *Altmark*, secondo la quale la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, la Commissione non disponeva di elementi sufficienti per concludere che non vi era stata alcuna sovracompensazione.

([84]) Articoli 8, 11 e 12 del Contratto III.
([85]) Articolo 8, comma 3, del Contratto III.
([86]) Cfr. articolo 9, comma 3, del Contratto III: «[i]l corrispettivo annuo, per una quota parte pari al 90 %, potrà essere fatturato pro quota con cadenza mensile posticipata. La quota parte residua potrà essere fatturata, a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo a quello di riferimento, al netto delle eventuali penali di cui all'articolo 13».
([87]) Ai sensi dell'articolo 38, comma 2, della legge 1 agosto 2002, n. 166/2002, modificata dalla legge 29 novembre 2007, n. 222/2007, l'affidamento dei contratti di servizio pubblico di interesse nazionale rientra tra i compiti del MIT.

(109) Infine, per quanto riguarda la quarta condizione *Altmark* ([88]), la Commissione ha ritenuto che tale condizione non fosse rispettata, in quanto Trenitalia non era stata scelta per offrire i servizi in base a una procedura di gara pubblica per nessuno dei tre contratti di servizio pubblico e il livello di compensazione non era basato sull'analisi dei costi sostenuti da un'impresa gestita in modo efficiente. Riguardo, in particolare, al Contratto III, per quanto riguarda lo studio presentato dall'Italia ([89]), la Commissione ha constatato che esso stabiliva chiaramente che Trenitalia era stata attiva in un contesto operativo e tecnico diverso, in particolare nell'Italia meridionale, rispetto ad altri operatori europei che si occupano di servizi di trasporto ferroviario di merci, e concludeva che Trenitalia non poteva essere considerata efficiente come i suoi principali concorrenti europei.

(110) Di conseguenza, la Commissione ha concluso in via preliminare che i tre contratti di servizio pubblico hanno conferito a Trenitalia un vantaggio che la società non avrebbe potuto ottenere in condizioni normali di mercato. Tale vantaggio era inoltre selettivo in quanto le misure andavano a beneficio esclusivo di Trenitalia.

(111) La Commissione ha concluso altresì in via preliminare che le misure rischiavano di falsare la concorrenza sul mercato italiano del trasporto ferroviario di merci, in cui Trenitalia era in concorrenza con altre imprese ferroviarie a livello nazionale e dell'Unione, e di incidere sugli scambi all'interno dell'Unione in quanto i principali operatori di servizi di trasporto ferroviario di merci sul mercato italiano operavano anche a livello internazionale.

4.1.2. *Legalità delle misure*

(112) La Commissione ha ritenuto che, poiché la compensazione per obblighi di servizio pubblico risultava da tre contratti di servizio pubblico piuttosto che dall'imposizione unilaterale di obblighi di servizio pubblico, le autorità italiane non potevano invocare l'esenzione dall'obbligo di notifica preventiva di cui all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69. Poiché i contratti di servizio pubblico non erano stati notificati alla Commissione prima della loro attuazione, la compensazione è stata considerata un aiuto illegale.

4.1.3. *Compatibilità*

(113) Nella decisione di avvio la Commissione ha espresso dubbi riguardo alla compatibilità della compensazione versata in relazione ai tre contratti di servizio pubblico con il mercato interno ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69 e dell'articolo 93 TFUE.

(114) Poiché Trenitalia aveva iniziato a fornire i servizi coperti dai tre contratti di servizio pubblico in questione prima della formalizzazione di eventuali accordi con il MIT, la Commissione ha messo in dubbio il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69.

(115) La Commissione non disponeva di elementi sufficienti per concludere che i servizi forniti si qualificassero come servizi di interesse economico generale («**SIEG**») effettivi e definiti correttamente. La Commissione ha ritenuto che l'Italia avesse oltrepassato il margine di discrezionalità nel definire un obbligo di servizio pubblico. In particolare, le autorità italiane non avevano dimostrato l'esistenza di un fallimento del mercato su tutte le tratte individuate nel Contratto III per le quali Trenitalia doveva fornire gli obblighi di servizio pubblico. La Commissione ha osservato che il trasporto ferroviario di merci è stato liberalizzato in Italia dal 2003 e che più di venti società, tra cui diversi importanti operatori europei del trasporto ferroviario di merci, erano attive sul mercato italiano e su parti delle tratte oggetto del Contratto III. Inoltre, le autorità italiane non avevano dimostrato per quale motivo le specificità dell'Italia meridionale addotte dalle autorità italiane avrebbero dovuto impedire a tali operatori di fornire il servizio in questione a condizioni commerciali.

([88]) Questa condizione si ritiene soddisfatta se i destinatari della compensazione sono stati selezionati a seguito di una procedura di gara che permette di selezionare l'offerente in grado di fornire i servizi richiesti al costo minore o, in alternativa, se la compensazione viene calcolata con riferimento ai costi di un'impresa efficiente.

([89]) Studio del 9 ottobre 2012, «Analisi del Contratto di Servizio Trenitalia alla luce delle disposizioni europee in materia di compensazione degli Oneri di Servizio Pubblico», commissionato a Price Waterhouse Coopers Advisory S.p.A.

(116) Inoltre, la Commissione ha ritenuto che tutti e tre i contratti di servizio pubblico siano stati definiti e firmati dopo che Trenitalia aveva iniziato a adempiere gli obblighi di servizio pubblico. Di conseguenza, essa dubitava che i parametri alla base del calcolo degli importi della compensazione fossero stati stabiliti preventivamente. Per quanto concerne l'assenza di sovracompensazione, la Commissione ha ritenuto che la sovracompensazione non potesse essere esclusa nel contesto del Contratto III (in assenza di informazioni da parte dell'Italia), mentre per il Contratto II la Commissione dubita che Trenitalia abbia effettivamente fornito la totalità degli obblighi di servizio pubblico previsti dal Contratto II e pertanto la compensazione versata a Trenitalia potrebbe aver superato i costi effettivamente sostenuti da Trenitalia.

(117) Infine, per quanto concerne il Contratto III, la Commissione ha rilevato che gli obblighi di servizio pubblico non erano strettamente limitati all'Italia meridionale, ma riguardavano anche linee a nord sulle quali erano attivi anche operatori ferroviari concorrenti. Le autorità italiane non avevano dimostrato un fallimento del mercato per un obbligo di servizio pubblico nel trasporto ferroviario di merci, di conseguenza qualsiasi compensazione concessa a Trenitalia per fornire un servizio di così ampia portata rischiava di falsare la concorrenza in misura contraria all'interesse comune. Per quanto concerne il Contratto I e il Contratto II, la Commissione nutriva dubbi analoghi, in quanto tali contratti comprendevano obblighi di servizio pubblico su tratte internazionali, in particolare da e verso Trieste e da e verso l'Ungheria, che erano gestite anche da imprese ferroviarie nazionali e internazionali.

(118) La Commissione ha pertanto invitato l'Italia e le parti interessate a presentare tutte le osservazioni e le informazioni necessarie per consentirle di valutare se le misure in esame potessero essere considerate compatibili con il mercato interno.

5. **OSSERVAZIONI DELLE AUTORITÀ ITALIANE**

5.1. **Contratto I**

(119) Nelle osservazioni del 24 giugno 2014 le autorità italiane hanno affermato che, non provocando una distorsione della concorrenza e degli scambi e non conferendo alcun vantaggio a Trenitalia, la compensazione pagata in conformità del Contratto I non costituiva un aiuto di Stato. Ulteriori chiarimenti sono stati forniti dall'Italia nelle osservazioni del 5-15 febbraio 2018 e del 23 maggio 2018.

5.1.1. *Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi intra-UE*

(120) Per quanto riguarda l'assenza di distorsioni della concorrenza, l'Italia ha sottolineato che le misure non potevano essere qualificate come aiuti, in quanto riguardavano obblighi quasi del tutto coerenti con obblighi preesistenti messi in atto quando il mercato del trasporto ferroviario di merci non era ancora liberalizzato a livello nazionale (ossia prima del 22 ottobre 2003). Secondo l'Italia, nel periodo intercorso tra la liberalizzazione a livello nazionale (22 ottobre 2003) e la scadenza del contratto (31 dicembre 2003), la compensazione non aveva avuto alcuna incidenza sulla concorrenza a livello dell'Unione in quanto gli obblighi relativi al trasporto internazionale non riguardavano altri Stati membri ([90]). In ogni caso, l'Italia ha concluso che tali obblighi erano talmente marginali da non poter consentire finanziariamente di espandersi sui mercati esteri. In subordine, secondo le autorità italiane, anche qualora la compensazione fosse considerata un aiuto, si sarebbe trattato di un aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto v), del regolamento (CE) n. 659/1999 fino alla data della liberalizzazione a livello dell'Unione (1° gennaio 2007) ([91]).

(121) Inoltre l'Italia ha osservato che la compensazione versata nel quadro del Contratto I non produceva alcuna incidenza sugli scambi all'interno dell'Unione in quanto non era sufficiente per colmare il deficit di esercizio registrato da Trenitalia per la fornitura di servizi nell'ambito del Contratto I. L'Italia ha affermato altresì che Trenitalia era un soggetto giuridico autonomo del gruppo FS, disponeva di un sistema contabile distinto da quello delle altre società del gruppo FS e teneva una contabilità separata per le sue diverse attività (servizi di trasporto ferroviario di merci e servizi di trasporto ferroviario di passeggeri). Nelle osservazioni del 23 maggio 2018 le autorità italiane hanno precisato che, tra il 2000 e il 2002, Trenitalia aveva operato esclusivamente in settori non aperti alla concorrenza (ossia trasporto ferroviario di passeggeri e trasporto ferroviario di merci). Inoltre, le società controllate da Trenitalia che operavano su mercati liberalizzati (ad esempio Passaggi SpA che opera nel mercato delle agenzie di viaggio) tenevano una contabilità separata e tutte le operazioni effettuate tra queste società e Trenitalia avvenivano a condizioni di mercato.

([90]) Fino al 1° maggio 2004 l'Ungheria non faceva parte dell'Unione e il traffico attraverso il porto di Trieste avrebbe potuto essere anche verso/da paesi extra-UE.

([91]) Nella sua osservazione del 23 maggio 2018, l'Italia ha sostenuto l'assenza di aiuti dato che, al 15 marzo 2003, solo i trasporti internazionali combinati e il trasporto ferroviario internazionale di merci sulla rete ferroviaria transeuropea (e non il trasporto ferroviario internazionale di merci) sono stati liberalizzati a livello dell'Unione dalla direttiva 2001/12/CE.

5.1.2. *Vantaggio*

(122) Per quanto riguarda l'assenza di un vantaggio concesso a favore di Trenitalia, l'Italia ha ritenuto che il Contratto I soddisfacesse tutte e quattro le condizioni *Altmark*.

5.1.2.1. Esistenza di un SIEG effettivo (prima condizione Altmark)

(123) Secondo le autorità italiane, per quanto riguarda l'esistenza di SIEG effettivi, tutti gli obblighi previsti dal Contratto I possono essere considerati SIEG effettivi, anche quando si tratta di collegamenti internazionali.

(124) Da un lato, il Contratto I perseguiva diversi obiettivi di interesse generale, relativi alle politiche in materia di trasporti ([92]), ambiente ([93]), sicurezza ([94]) e coesione economica e sociale ([95]). L'Italia ha sottolineato che la valutazione delle ragioni economiche e sociali alla base dell'istituzione di un SIEG è prerogativa discrezionale delle autorità degli Stati membri e che la valutazione della Commissione al riguardo si limita all'errore manifesto.

(125) D'altro canto, nella prassi della Commissione nulla faceva supporre che non potessero esistere SIEG su tratte internazionali ([96]). Inoltre, l'obbligo tariffario relativo alle tratte internazionali riguardava solo il trasporto effettuato sul territorio nazionale, in quanto la riduzione tariffaria era prevista sulla sola tratta nazionale del servizio. In ogni caso, gli obblighi tariffari rappresentavano una minima parte degli obblighi totali affidati a Trenitalia.

(126) Nelle osservazioni del 5-15 febbraio 2018 l'Italia ha ritenuto che gli obblighi previsti dal Contratto I rientravano nella definizione dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69, in quanto erano obblighi che Trenitalia, se avesse considerato il proprio interesse commerciale, non avrebbe assunto o non avrebbe assunto nella stessa misura né alle stesse condizioni.

(127) Per quanto riguarda il conferimento del servizio, l'Italia ha ritenuto che gli obblighi imposti a Trenitalia fossero stati chiaramente identificati dall'inizio del Contratto I. In effetti, la base giuridica degli obblighi imposti a Trenitalia ai sensi del Contratto I risaliva alla legislazione preesistente, agli accordi internazionali o ai precedenti contratti di servizio pubblico (relativi ai periodi 1992-1993, 1994-1996 e 1997-1999).

5.1.2.2. I parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione sono previamente definiti in modo obiettivo e trasparente (seconda condizione *Altmark*)

(128) L'Italia ha asserito che vi era assoluta certezza quanto alle modalità di determinazione della compensazione, in quanto queste erano state concordate tra le parti prima della firma del contratto. L'Italia ha considerato che la firma del contratto altro non era che una formalizzazione di elementi precedentemente concordati tra le parti e, in sostanza, assumeva una semplice funzione certificatoria. A titolo di prova, aveva evidenziato che il comportamento delle parti era sempre stato conforme ai termini e alle condizioni del contratto, anche se quest'ultimo era stato formalmente firmato solo in una fase successiva.

([92]) Per impedire la pressoché totale «desertificazione» dell'attività di trasporto ferroviario di merci nel Sud del paese, evitando così una ancora più marcata, e in realtà quasi totale, concentrazione su modo stradale del traffico merci in tali aree.

([93]) Per consentire una sostenibile alternativa al trasporto stradale, così evitando un ulteriore incremento dei fattori di inquinamento e congestione stradale, già eccessivamente elevati nell'Italia meridionale, oltre che incompatibili con la vocazione turistica di gran parte delle aree interessate.

([94]) Per ridurre il livello di incidentalità stradale.

([95]) Per garantire un tessuto connettivo di trasporto ferroviario, comprese le infrastrutture collegate, nelle regioni italiane interessate in modo che queste possano, sia pure con una struttura minima, restare il più possibile omogenee rispetto a quelle esistenti nel resto della penisola.

([96]) Come hanno sottolineato le autorità italiane, la stessa prassi della Commissione nel settore ferroviario riconosce che «il fatto che un servizio di trasporto riguardi un collegamento transfrontaliero o internazionale non è di natura tale da compromettere la possibilità di gestirlo come un servizio pubblico. La Commissione sottolinea al riguardo che, anche in settori che sono pienamente aperti alla concorrenza, esistono servizi di interesse economico generale per i collegamenti internazionali». Era quanto sostenuto nella decisione della Commissione, del 24 febbraio 2010, concernente i contratti di servizio di trasporto pubblico tra il ministero dei Trasporti danese e la Danske Statsbaner – Aiuto C 41/08 (ex NN 35/08), notificata con il numero C (2010) 975 (GU L 7 dell'11.1.2011, pag. 1), punto 265).

(129) L'Italia ha riferito che la legge finanziaria annuale dello Stato aveva definito annualmente gli importi delle compensazioni da corrispondere a Trenitalia in relazione ai servizi pubblici svolti nell'ambito del Contratto I anche prima della firma del contratto, basandosi sul presupposto che il rapporto contrattuale fosse effettivamente in essere. Nelle sue osservazioni del 5-15 febbraio 2018, l'Italia ha chiarito che la base giuridica della compensazione corrisposta a Trenitalia ai sensi del Contratto I era la seguente: Articolo 12, comma 5, del decreto-legge 299/2001, per quanto concerne l'anno 2000; articolo 38, primo comma, della legge 166/2002 per quanto concerne l'anno 2001; l'allegato IV del Contratto I per quanto riguarda l'anno 2002 e l'articolo 10, paragrafo 3, del Contratto I, per quanto riguarda gli anni 2003-2004.

5.1.2.3. Assenza di sovracompensazione (terza condizione Altmark)

(130) Secondo le autorità italiane il Contratto I era concepito in modo da escludere ex ante qualsiasi rischio di sovracompensazione mediante una precisa indicazione delle prestazioni richieste, nonché dei parametri per il calcolo della compensazione corrispondente. L'Italia ha considerato che la rendicontazione di Trenitalia evidenziava significativi margini di sottocompensazione e che non si era mai verificata una sovracompensazione dei servizi.

(131) Nelle sue osservazioni del 23 maggio 2018, l'Italia ha indicato l'importo della compensazione corrisposta a Trenitalia e dei costi netti di Trenitalia in base al Contratto I, così riassunti nella Tabella 2.

Tabella 2

Compensazione dei costi netti sostenuti da Trenitalia nel contesto del Contratto I

[milioni di EUR (IVA esclusa)]

	2000	2001	2002	2003
Disposizione contrattuale	48,2	118,8	118,8	118,8
Compensazione corrisposta	48,2	118,8	118,8	118,8
Costi netti di Trenitalia	48,2	185,4	166,5	156,5

5.1.2.4. Livello di compensazione (quarta condizione Altmark)

(132) Secondo l'Italia Trenitalia era un'impresa «gestita in modo efficiente», in grado di esprimere livelli di costi in linea con i concorrenti e di offrire quindi servizi a condizioni economiche sostanzialmente analoghe a quelle che sarebbero emerse da una procedura di gara. In questo contesto l'Italia ha preso in considerazione i costi per treno*km invece dei costi per tonnellata/km di Trenitalia ritenendo che questi ultimi fossero influenzati dai fattori che strutturalmente affliggono i servizi di trasporto ferroviario di merci nell'Italia meridionale (quali le caratteristiche della domanda e dell'infrastruttura di rete) che spiegavano il fallimento del mercato.

5.1.3. *Legalità*

(133) Secondo l'Italia, qualora si constatasse che le compensazioni costituiscono un aiuto, tale aiuto sarebbe in ogni caso esentato dall'obbligo di notifica preventiva ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69. L'Italia ha osservato che gli obblighi in questione, ancorché disposti all'interno di un contratto di servizio pubblico, erano il frutto di decisioni dei pubblici poteri, peraltro sovente risalenti nel tempo e imposti per motivazioni di politica ambientale, di sicurezza, dei trasporti e di coesione economico-sociale.

(134) L'Italia ha asserito che, a differenza del caso esaminato dalla Corte nella causa *Combus* ([97]), Trenitalia si è impegnata a fornire i servizi di trasporto di cui nel contratto in base a una esplicita clausola secondo cui l'Italia avrebbe compensato l'impresa per le perdite subite nella fornitura di tali servizi. La compensazione corrisposta nel caso di specie è quella concordata fin dall'inizio tra l'Italia e Trenitalia e non un importo aggiuntivo rispetto alla compensazione originaria.

(135) Infine, le autorità italiane hanno osservato che, nel corso del monitoraggio svolto dalla Commissione riguardo all'applicazione del regolamento (CEE) n. 1191/69, l'Italia aveva regolarmente informato la Commissione delle compensazioni corrisposte per la fornitura di servizi di trasporto di merci nell'ambito dei contratti di servizio pubblico sulla base del regolamento (CEE) n. 1191/69. L'Italia ha concluso che, non avendo la Commissione mai chiesto chiarimenti su tali compensazioni, le compensazioni corrisposte nell'ambito dei contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario di merci erano disciplinate dall'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

5.1.4. *Compatibilità*

(136) In subordine, nel caso in cui la Commissione concluda che la compensazione versata a titolo del Contratto I costituisce un nuovo aiuto soggetto a obbligo di notifica, secondo l'Italia si tratterebbe di un aiuto compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69, che costituiva la norma sostanziale applicabile al momento dell'erogazione dell'aiuto ([98]).

(137) L'Italia ha sostenuto che l'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69 concede agli Stati membri il diritto di concludere contratti di servizio pubblico allo scopo di «fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti» e di concedere una compensazione per la prestazione di tali servizi. In questo contesto, secondo l'Italia, la Commissione ha già stabilito che sarà sufficiente dimostrare che l'importo della compensazione, vale a dire il prezzo pagato dallo Stato, non supera quanto è strettamente necessario per coprire i costi sostenuti per adempiere agli obblighi di servizio pubblico ([99]).

(138) In tale contesto, l'Italia ha affermato che la compensazione versata a norma del Contratto I era compatibile con il regolamento (CEE) n. 1191/69, in quanto conteneva tutti gli elementi di cui all'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69 e copriva solo parzialmente i costi sostenuti da Trenitalia per eseguire i servizi previsti dal contratto.

(139) Inoltre, l'Italia non ha escluso che la compensazione potesse essere coerente o con il regolamento (CEE) n. 1107/70, che attuava anche le disposizioni dell'articolo 93 TFUE, oppure direttamente con l'articolo 93 TFUE. L'Italia non ha fornito alcuna giustificazione riguardo alla presunta conformità con il regolamento (CEE) n. 1107/70. Per quanto riguarda l'articolo 93 TFUE, da un lato l'Italia ha asserito che la compensazione erogata a titolo del contratto di servizio pubblico riguardava SIEG effettivi definiti ex ante, che è stata concessa unicamente per coprire il costo netto aggiuntivo connesso al SIEG e che non ha causato indebite distorsioni della concorrenza contrarie all'interesse comune. D'altro canto, l'Italia ha affermato che la compensazione versata a norma del Contratto I poteva in ogni caso essere considerata compatibile con il mercato interno ai sensi delle linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie ([100]) in quanto la misura mirava a ridurre i costi esterni. Sempre a detta dell'Italia, il Contratto I era infatti era «destinat[o] 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» ([101]).

([97]) Sentenza del Tribunale del 16 marzo 2004, *Danske Busvognmænd/Commissione* («*Combus*»), T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76.

([98]) L'Italia fa riferimento al punto 40 della sentenza della Corte nella causa *Andersen* (sentenza del 20 marzo 2013, *Jorgen Andersen/Commissione*, T-92/11, ECLI:EU:T:2013:143).

([99]) Cfr. decisione del 26 novembre 2008 relativa all'aiuto di Stato concesso dall'Austria a favore di Postbus nel distretto di Lienz (GU L 306 del 20.11.2009, pag. 26).

([100]) Comunicazione della Commissione, Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie (GU C 184 del 22.7.2008, pag. 13).

([101]) Cfr. punto 98, lettera b) delle linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie del 22 luglio 2008. In particolare, queste linee guida forniscono orientamenti in merito alle norme applicabili ai finanziamenti pubblici a favore di questo tipo di imprese, chiariscono che i costi ammissibili per questo tipo di aiuto sono rappresentati «dalla frazione dei costi esterni che il trasporto ferroviario consente di evitare rispetto ai modi di trasporto concorrenti».

5.2. **Contratto II**

(140) Nelle osservazioni del 24 giugno 2014 le autorità italiane hanno ritenuto, in primo luogo, che la compensazione pagata in conformità del Contratto II non costituisse un aiuto di Stato, in quanto non conferiva alcun vantaggio a Trenitalia e non provocava distorsioni della concorrenza. In secondo luogo, hanno sostenuto che, anche qualora si ritenesse che la compensazione costituisce un aiuto, tale aiuto dovrebbe essere considerato un aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto v) del regolamento (CE) n. 659/1999. In via sussidiaria l'Italia ha sostenuto che l'aiuto era compatibile con il mercato interno, in quanto conforme alle disposizioni dell'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69, ed esentato dall'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, dello stesso regolamento.

5.2.1. *Vantaggio*

(141) L'Italia ha ritenuto che il Contratto II soddisfacesse tutte le quattro condizioni *Altmark*. Segnatamente, come per il Contratto I, l'Italia ha sostenuto che gli obblighi erano SIEG effettivi ed erano stati chiaramente definiti fin dal principio, che i parametri della compensazione erano stati stabiliti preliminarmente in maniera oggettiva e trasparente e che Trenitalia non aveva percepito alcuna sovracompensazione.

5.2.1.1. Esistenza di un SIEG effettivo (prima condizione Altmark)

(142) Oltre agli argomenti già esposti in relazione al Contratto I (cfr. considerando da 123 a 125), l'Italia ha sostenuto che la portata degli obblighi di servizio pubblico affidati a Trenitalia era stata correttamente definita.

(143) Per quanto riguarda i nuovi obblighi di esercizio di operazioni di traghettamento e manovra, l'Italia ha spiegato che tale obbligo consisteva nello smembramento e nella ricomposizione dei convogli ferroviari, nella loro movimentazione mediante traghetti e nelle operazioni di carico e scarico. Anche se l'obbligo di svolgere tale servizio era stato formalmente imposto al gestore dell'infrastruttura (Rete Ferroviaria Italiana - RFI), la compensazione è stata versata a Trenitalia per coprire i corrispettivi addebitati da RFI. L'Italia ha spiegato che la compensazione non è stata concessa a tutti i potenziali fornitori di servizi ferroviari verso le isole (Sicilia/Sardegna) in quanto i) tali operatori non erano tenuti per legge a fornire il servizio a chiunque ne facesse richiesta e ii) tali operatori avrebbero potuto includere i corrispettivi nei loro prezzi, mentre Trenitalia doveva applicare le tariffe stabilite per legge.

(144) In considerazione della mancanza di servizi di trasporto sufficienti nell'Italia meridionale, le autorità italiane hanno ritenuto fosse giustificato non effettuare alcuna consultazione pubblica del mercato per stabilire se fosse necessario un servizio pubblico e per determinarne la portata. In ogni caso, l'Italia ha sostenuto di non essere tenuta a effettuare tale tipo di consultazione prevista dalle norme sui SIEG ([102]), in quanto tali norme sono entrate in vigore solo nel gennaio 2012 e, in ogni caso, non si applicano al trasporto ferroviario.

(145) Per quanto riguarda l'incarico di servizio, oltre alle argomentazioni già esposte per il Contratto I (cfr. considerando 127 e 128), l'Italia ha sostenuto che il Contratto II si limitava a formalizzare una relazione che esisteva già, sin dal 2004, tra Italia e Trenitalia, e offriva quindi garanzie riguardo alla certezza del diritto degli accordi preesistenti. Da un lato, il Contratto II era in rapporto di continuità con il Contratto I, poiché manteneva in larga misura gli obblighi già previsti in tale contratto, tra i quali alcuni derivanti da atti legislativi e trattati internazionali. Dall'altro, le componenti essenziali del contratto (vale a dire i servizi da fornire e la remunerazione) erano state definite e concordate tra le parti fin dall'inizio. A tale proposito, l'Italia ha sottolineato che la legge finanziaria annuale dello Stato aveva stabilito, prima della firma del contratto, gli importi annui della compensazione da versare a Trenitalia per i servizi pubblici gestiti durante il periodo oggetto del Contratto II.

([102]) Comunicazione della Commissione, Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011) (GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 15).

5.2.1.2. I parametri sulla base dei quali veniva calcolata la compensazione erano stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente (seconda condizione *Altmark*)

(146) Per quanto riguarda il Contratto I (cfr. considerando 128), l'Italia ha sostenuto che vi era una certezza assoluta ex ante per quanto riguarda le modalità di calcolo della compensazione ai sensi del Contratto II e che la successiva firma del contratto era semplicemente una formalizzazione di questi elementi. A titolo di prova, aveva evidenziato che il comportamento delle parti era sempre stato conforme ai termini e alle condizioni del contratto, anche se quest'ultimo era stato formalmente firmato solo in una fase successiva.

(147) L'Italia ha riferito che la legge finanziaria annuale dello Stato aveva definito annualmente gli importi delle compensazioni da corrispondere a Trenitalia in relazione ai servizi pubblici svolti nell'ambito del Contratto II anche prima della firma del contratto, basandosi sul presupposto che il rapporto contrattuale fosse effettivamente in essere. Nelle sue osservazioni del 5-15 febbraio 2018 l'Italia ha affermato che la legge finanziaria annuale dello Stato aveva già stabilito, prima della firma formale del Contratto II, gli importi annui della compensazione da versare a Trenitalia per i servizi pubblici svolti ([103]).

5.2.1.3. Assenza di sovracompensazione (terza condizione Altmark)

(148) L'Italia ha sottolineato che i costi sostenuti da Trenitalia nell'ambito del Contratto II sono stati stimati sulla base dei costi sostenuti da Trenitalia nel 2004, ossia nel primo anno del periodo oggetto del Contratto II. Il MIT si è basato sulle dichiarazioni certificate, esaminate e approvate dallo stesso ministero e verificate da una società di audit.

(149) Secondo le autorità italiane, il Contratto II escludeva ex ante qualsiasi rischio di sovracompensazione mediante una precisa indicazione delle prestazioni richieste, nonché dei parametri definiti ai fini del calcolo della compensazione della relativa rendicontazione. La compensazione accordata a Trenitalia per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico era finalizzata esclusivamente al raggiungimento di un equilibrio finanziario (piena compensazione dei costi sostenuti per la realizzazione del servizio), senza alcuna sovracompensazione.

(150) Nelle sue osservazioni del 23 maggio 2018, l'Italia ha fornito i dati sull'importo delle compensazioni versate e sull'importo dei costi netti di Trenitalia nell'ambito del Contratto II, come indicato qui di seguito.

Tabella 3

Compensazione dei costi netti sostenuti da Trenitalia nel contesto del Contratto II

[milioni di EUR (IVA esclusa)]

	2004	2005	2006	2007	2008
Disposizione contrattuale	119,1	119,1	97,9	142,8	145,7
Compensazione corrisposta	118,8	118,8	97,7	142,8	145,5
Costi netti di Trenitalia	163,5	159,0	179,6	150,2	132,1

(151) L'Italia ha inoltre affermato che Trenitalia disponeva di un efficace sistema di contabilità separata in cui le operazioni basate sul mercato erano distinte da quelle effettuate nell'ambito del Contratto II. Trenitalia gestiva servizi di trasporto ferroviario di merci tramite la sua divisione Cargo, che aveva una contabilità separata nell'ambito del piano complessivo di contabilizzazione dell'impresa. I servizi forniti a condizioni di mercato venivano registrati separatamente da quelli forniti nell'ambito del contratto di servizio pubblico, mediante un metodo di contabilità analitica che: i) ripartiva i costi e i ricavi tra i servizi di mercato e quelli pubblici mediante un sistema «driver di costo»; ii) effettuava una rendicontazione contabile dei servizi pubblici; iii) era certificato da una società di revisione contabile indipendente.

([103]) Ad esempio, per quanto concerne la compensazione per gli anni 2004, 2005 e 2006, l'articolo 4 del Contratto II fa riferimento alle somme assegnate nei capitoli pertinenti del bilancio nazionale rispettivamente per il 2004, il 2005 e il 2006.

5.2.1.4. Livello di compensazione (quarta condizione Altmark)

(152) Per le stesse ragioni presentate in relazione al Contratto I (cfr. considerando 132), l'Italia ha sostenuto che Trenitalia era un'impresa gestita in modo efficiente, con una posizione che le permetteva livelli dei costi in linea con quelli dei concorrenti e in grado di fornire servizi a condizioni economiche sostanzialmente simili a quelle che sarebbero derivate da una procedura competitiva.

5.2.2. *Distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi all'interno dell'Unione*

(153) L'Italia sostiene che la compensazione stabilita nel Contratto II per il trasporto su tratte internazionali (ossia i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto di Trieste e l'Ungheria e i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima) non ha inciso sulla concorrenza e non ha avuto effetti sugli scambi. Questo perché gli obblighi tariffari (e la conseguente compensazione) erano stabiliti solo per la sezione nazionale delle tratte e costituivano una percentuale minima degli obblighi totali di servizio pubblico affidati a Trenitalia.

5.2.3. *Aiuto esistente*

(154) In subordine, qualora si dovesse concludere che la compensazione corrisposta nell'ambito del Contratto II costituiva un aiuto di Stato, l'Italia ha affermato che l'aiuto deve essere considerato un aiuto esistente fino alla completa liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario di merci a livello dell'Unione (1º gennaio 2007). A tale proposito, l'Italia ha asserito che il Contratto II comprendeva alcuni degli obblighi già previsti nel Contratto I ([104]), rimasti immutati nei loro aspetti essenziali. Gli unici nuovi obblighi introdotti dal Contratto II consistevano nel mantenere aperto al pubblico un elenco specifico di impianti per il servizio di trasporto merci in Sardegna e in Sicilia.

5.2.4. *Legalità*

(155) Secondo l'Italia, l'aiuto non doveva essere notificato alla Commissione. Come nel caso del Contratto I (cfr. considerando da 133 a 135), l'Italia ha ritenuto che l'aiuto rientrasse nell'esenzione dalla notifica preventiva di cui all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

5.2.5. *Compatibilità*

(156) In subordine, qualora la Commissione concludesse che la compensazione versata a titolo del Contratto II costituiva un aiuto nuovo soggetto all'obbligo di notifica, l'Italia sostiene che l'aiuto era compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69, che costituiva la norma sostanziale applicabile al momento dell'erogazione dell'aiuto.

(157) Come nel caso del Contratto I (cfr. considerando 138), l'Italia ha asserito che il Contratto II conteneva tutti gli elementi di cui all'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69 e copriva solo parzialmente i costi sostenuti da Trenitalia per eseguire i servizi previsti dal contratto.

(158) Infine l'Italia ha ribadito l'argomentazione, già sviluppata per il Contratto I, secondo la quale il Contratto II poteva essere considerato compatibile anche con il regolamento (CEE) n. 1107/70 relativo al mercato interno o con l'articolo 93 TFUE (cfr. considerando 139). Non ha tuttavia fornito alcun elemento giustificativo al riguardo.

([104]) Segnatamente, obblighi tariffari per quanto riguarda: i) il trasporto ferroviario di merci su distanze superiori a 1 000 km, ii) il trasporto ferroviario internazionale di merci attraverso il porto di Trieste Marittima, iii) il trasporto ferroviario internazionale di merci dal porto di Trieste all'Ungheria e viceversa e iv) il trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sardegna e l'obbligo di gestire le operazioni di traghettamento e manovra per il trasporto di merci tra il continente e la Sardegna e la Sicilia.

5.3. **Contratto III**

(159) Nelle osservazioni del 24 giugno 2014, l'Italia ha ritenuto che la compensazione versata a titolo del Contratto III non costituisse un aiuto di Stato a causa dell'assenza di qualsiasi vantaggio concesso a Trenitalia e di distorsioni della concorrenza ed effetti sugli scambi. In subordine, l'Italia ha sostenuto che, anche supponendo che la compensazione costituisse un aiuto, l'aiuto era compatibile con il mercato interno ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69 che attua l'articolo 93 TFUE e che l'aiuto era pertanto pienamente coerente con quest'ultima disposizione.

5.3.1. *Vantaggio*

(160) L'Italia ritiene che il Contratto III soddisfi tutte le quattro condizioni *Altmark*. In particolare, come per il Contratto I e il Contratto II, l'Italia ha sostenuto che gli obblighi erano SIEG effettivi che erano stati chiaramente definiti fin dal principio, che i parametri della compensazione erano stati stabiliti preliminarmente in maniera oggettiva e trasparente e che Trenitalia non aveva percepito alcuna sovracompensazione.

5.3.1.1. Esistenza di un SIEG effettivo (prima condizione Altmark)

(161) Oltre agli argomenti già esposti in relazione al Contratto I (cfr. considerando da 123 a 126) e al Contratto II (cfr. considerando da 142 a 144), l'Italia ha ritenuto che il Contratto III fosse necessario per ovviare a un fallimento del mercato di cui ancora soffriva l'Italia meridionale nel periodo 2008-2009.

(162) Secondo l'Italia, gli operatori privati non fornivano nell'Italia del Sud servizi di trasporto ferroviario di merci paragonabili a quelli di Trenitalia. Lo scarso interesse del mercato per questi collegamenti era dovuto al fatto che il trasporto ferroviario di merci nell'Italia meridionale presentava caratteristiche (in termini di volatilità della domanda e vincoli infrastrutturali) che non garantivano, neanche a lungo termine, un'adeguata redditività del servizio.

(163) Da un lato, l'infrastruttura e la configurazione del territorio nell'Italia meridionale rendevano i servizi di trasporto ferroviario di merci costosi, per via di moduli ferroviari inadeguati, pendenza delle linee, scartamento insufficiente e costi di traghettamento. Presumibilmente, dopo che il settore del trasporto ferroviario di merci è stato aperto alla concorrenza, i nuovi operatori ferroviari si sono concentrati sul traffico nell'Italia settentrionale, trascurando i collegamenti ferroviari con l'Italia meridionale, la cui copertura richiedeva una complessa struttura industriale e organizzativa, con elevati costi di produzione ([105]).

(164) D'altro canto, lo squilibrio nella distribuzione geografica che caratterizza i poli industriali dell'Italia ha determinato uno squilibrio del traffico tra il Nord e il Sud. In primo luogo, l'Italia settentrionale ha attratto una maggiore domanda in termini sia di volume che di valore ([106]). In secondo luogo, l'offerta di servizi ferroviari nell'Italia meridionale è stata influenzata da un notevole squilibrio degli scambi tra collegamenti in entrata e in uscita ([107]). In terzo luogo, per quanto riguarda il trasporto merci nell'Italia meridionale, il trasporto su strada era di gran lunga predominante e rendeva il trasporto per ferrovia un «price-taker» per tutti i tipi di merci rispetto per i quali la modalità di trasporto su strada costituiva un'alternativa ([108]). Segnatamente, i concorrenti di Trenitalia, in particolare gli operatori integrati del settore logistico, fornivano abitualmente all'Italia meridionale servizi di trasporto stradale ([109]).

([105]) In particolare, le caratteristiche delle tratte da/per l'Italia meridionale richiedevano materiale rotabile più costoso rispetto a quello utilizzato per i servizi a pieno carico su linee regolari, come quelle internazionali. Anche il mantenimento delle necessarie reti di impianti e la fornitura di un'adeguata copertura del territorio nazionale comportavano una percentuale più elevata di costi fissi.

([106]) L'Italia ha sottolineato che il traffico nell'Italia meridionale ha registrato una percentuale di trasporto combinato inferiore a quella nazionale (il 34 % a fronte del 39 %) e una quota molto maggiore di prodotti agricoli e alimentari (il 17 % per il traffico da/verso il Sud, il 9 % totale su scala nazionale).

([107]) Segnatamente, la maggior parte dei flussi ferroviari di merci in Italia era a senso unico: dai centri di produzione dell'Italia settentrionale ai centri di consumo dell'Italia meridionale. Nella direzione opposta il viaggio più comune era rappresentato dai viaggi di ritorno dei carri vuoti (che non avrebbero potuto trasportare merci per la mancanza di merci da inviare o perché il carico non era compatibile con i carri).

([108]) Tale situazione ha determinato una minore disponibilità a pagare per i servizi di trasporto ferroviario e, di conseguenza, un calo dei tassi di mercato del trasporto ferroviario di merci rispetto al trasporto nazionale complessivo.

([109]) L'Italia ha citato il caso di DB Schenker e NordCargo, che disponevano di terminali nell'Italia settentrionale denominati «rail-ports» in cui veniva operato il trasferimento modale dal trasporto ferroviario al trasporto stradale.

(165) L'Italia ha riferito che il Contratto III era inteso a garantire una rete minima di servizi e non singoli collegamenti. L'intento era di garantire una presenza minima di un insieme di linee e collegamenti distribuiti in tutta l'Italia meridionale, con i rispettivi punti di origine e destinazione: ciò avrebbe consentito di mantenere l'alternativa modale del trasporto ferroviario a condizioni economicamente sostenibili rispetto alla modalità prevalente costituita dal trasporto su strada. In tal modo si sarebbe rafforzata la coesione regionale e l'equilibrio territoriale tra l'Italia settentrionale e l'Italia meridionale. In particolare, l'Italia ha ritenuto che gli obblighi individuati nel Contratto III perseguissero i seguenti obiettivi di interesse pubblico:

— *politica dei trasporti e sicurezza*: prevenire la quasi totale «desertificazione» delle attività di trasporto ferroviario di merci nell'Italia meridionale, evitando in tal modo la concentrazione del traffico merci su strada in queste regioni e limitando il numero di incidenti stradali ([110]);

— *politica ambientale e territoriale*: offrire un'alternativa sostenibile al trasporto stradale, evitando così un ulteriore aumento dell'inquinamento e della congestione stradale, che sono già troppo elevati nell'Italia meridionale e risultano, tra l'altro, incompatibili con la vocazione turistica della maggior parte delle zone interessate;

— *coesione economica e sociale*: garantire un tessuto connettivo di trasporto ferroviario, comprese le infrastrutture collegate, nelle regioni italiane interessate in modo che queste possano, sia pure con una struttura minima, restare il più possibile omogenee rispetto a quelle esistenti nel resto della penisola.

(166) Al fine di stabilire un approccio idoneo a garantire la fornitura di servizi di trasporto merci con un livello sufficiente di copertura territoriale, il Contratto III ridefinisce la portata degli obblighi imposti a Trenitalia (rispetto al Contratto II) con particolare attenzione ai collegamenti interregionali ([111]). L'Italia ha escluso la necessità di effettuare una consultazione pubblica al fine di dimostrare l'esistenza di un obbligo di servizio pubblico e definirne correttamente la portata.

(167) Per quanto riguarda l'incarico di servizio, l'Italia ha sostenuto che gli elementi essenziali del contratto (vale a dire i servizi da fornire e la remunerazione) erano stati definiti e concordati tra le parti fin dall'inizio e che il contratto era stato sostanzialmente concluso per formalizzare rapporti giuridicamente vincolanti e servizi già esistenti.

5.3.1.2. I parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione sono previamente definiti in modo obiettivo e trasparente (seconda condizione *Altmark*)

(168) Per quanto riguarda il Contratto I (cfr. considerando 128) e il Contratto II (cfr. considerando 146), l'Italia ha sostenuto che vi era certezza assoluta ex ante per quanto riguarda le modalità di determinazione a norma del Contratto III della compensazione e che la successiva firma del contratto è stata una mera formalizzazione di questi elementi, che hanno in sostanza agito come un certificatore. A titolo di prova, aveva evidenziato che il comportamento delle parti era sempre stato conforme ai termini e alle condizioni del contratto, anche se quest'ultimo era stato formalmente firmato solo in una fase successiva.

(169) Per quanto riguarda in particolare il Contratto III, l'Italia ha sostenuto che il quadro giuridico che disciplina i servizi in questione (ad esempio, le condizioni di esercizio e la contabilità e rendicontazione dei servizi ai fini della compensazione, l'ambito di applicazione e il calcolo della compensazione) era già stato stabilito e applicabile fin dall'inizio dei periodi coperti dai contratti. Secondo l'Italia, vi era una certezza assoluta ex ante per quanto riguarda le modalità per determinare la compensazione, in quanto i parametri (sulla base dei quali era calcolata la compensazione) erano stati stabiliti in anticipo sulla base di un piano economico-finanziario, tenendo conto dei costi e delle entrate attesi generati dal servizio fornito.

([110]) A sostegno di tale argomentazione, l'Italia ha citato le conclusioni dell'indagine conoscitiva della nona commissione parlamentare, secondo la quale «anche per il trasporto ferroviario di merci sussiste un interesse pubblico alla conclusione di un contratto di servizio pubblico, in modo da incoraggiare l'uso di forme alternative di trasporto verso il trasporto stradale, con evidenti conseguenze positive per l'ambiente e per la sicurezza dei trasporti».

([111]) Principalmente collegamenti Nord/Sud e Sud/Sud. I collegamenti Nord/Nord in linea di massima non sono stati esclusi, in quanto necessari per erogare il servizio all'Italia meridionale, convogliando flussi di traffico le cui dimensioni erano troppo ridotte.

(170) Come per il Contratto II, nelle sue osservazioni del 5-15 febbraio 2018 l'Italia ha affermato che la legge finanziaria annuale dello Stato aveva già stabilito, prima della firma formale del Contratto III, gli importi annui della compensazione da versare a Trenitalia per i servizi pubblici gestiti ([112]).

5.3.1.3. Assenza di sovracompensazione (terza condizione Altmark)

(171) L'Italia ha asserito che la compensazione concessa a Trenitalia per l'esecuzione del servizio pubblico era intesa esclusivamente a compensare integralmente i costi sostenuti per la realizzazione del servizio, senza che vi fosse alcuna sovracompensazione. A tale proposito, l'Italia ha sottolineato che il contratto escludeva ex ante qualsiasi rischio di sovracompensazione, in quanto indicava specificamente i servizi richiesti e i criteri per la compensazione, calcolata sulla base di treni*km per anno. In realtà non si è mai verificata una sovracompensazione dei servizi e, anzi, sono stati registrati margini significativi di sottocompensazione.

(172) A sostegno di quanto precede, l'Italia ha fornito i dati relativi ai costi e alla compensazione di Trenitalia per il periodo 2009-2014 e le dichiarazioni certificate, esaminate e approvate dallo stesso MIT e verificate da una società di audit. L'Italia ha inoltre riferito che Trenitalia disponeva di un efficace sistema di contabilità separata in cui le operazioni basate sul mercato erano distinte da quelle effettuate nell'ambito del Contratto III.

(173) Nelle osservazioni del 4 novembre 2015 e del 23 maggio 2018, l'Italia ha ulteriormente precisato l'importo delle compensazioni versate a Trenitalia e i costi netti di Trenitalia in base al Contratto III, come sintetizzato qui di seguito.

Tabella 4

Compensazione dei costi netti sostenuti da Trenitalia nel contesto del Contratto III

[milioni di EUR (IVA esclusa)]

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Disposizione contrattuale	92,4	106,7	107	106,1	106,1	105,2
Compensazione corrisposta	92,4	106,6	102,5	106,0	103,6	101,0
Costi netti di Trenitalia	200,0	179,6	138,0	131,0	113,7	92,9

5.3.1.4. Livello di compensazione (quarta condizione Altmark)

(174) Per quanto riguarda il Contratto I (cfr. considerando 132) e il Contratto II (cfr. considerando 152), l'Italia ha ritenuto che Trenitalia fosse un'impresa gestita in modo efficiente, con una posizione che le permetteva livelli dei costi in linea con quelli dei concorrenti e in grado di fornire servizi a condizioni economiche sostanzialmente simili a quelle che sarebbero derivate da una procedura competitiva.

(175) L'Italia ha fatto riferimento allo studio del 9 ottobre 2012, riguardante il Contratto III, commissionato alla società di consulenza Price Waterhouse Coopers («**PWC**») e presentato alla Commissione prima della decisione di avvio («**studio PWC 1**»), per concludere che la compensazione era stata determinata sulla base dell'analisi dei costi di Trenitalia in linea con parametri di riferimento europei. In particolare, l'Italia ha asserito che il materiale rotabile di Trenitalia e il costo medio di esercizio per treno*km erano in linea con i costi dichiarati da altri operatori europei di dimensioni analoghe e che forniscono servizi analoghi.

([112]) L'Italia ha fatto riferimento all'articolo 2, comma 4-quaterdecies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito in legge 26 febbraio 2011, n. 10) che ha autorizzato il ministero dell'Economia e delle finanze a versare a Trenitalia gli importi previsti dal bilancio statale per gli esercizi 2009-2010 in relazione agli obblighi di servizio pubblico applicabili al settore del trasporto ferroviario, in attesa della conclusione definitiva del nuovo contratto di servizio.

(176) Lo studio PWC 1 ha individuato sei imprese ferroviarie ([113]) operanti nell'Unione che riteneva idonee per la costituzione di un campione di imprese aventi dimensioni sufficientemente comparabili a quelle di Trenitalia. Da tale studio è emerso che tali sei imprese hanno registrato un traffico annuo superiore a 25 milioni di treni*km e a 10 miliardi di tonnellate/km negli anni 2009 e 2010 ([114]). Inoltre, nello studio è stato spiegato che tali imprese erano dotate di mezzi di trasporto adeguati. A sostegno di tale conclusione, lo studio ha stimato il numero di tonnellate trasportate per carro carico per stimare la capacità media effettivamente trasportata da un solo carro; il numero di carichi annuali per carro, a dimostrazione dell'uso effettivo del mezzo di trasporto; e la distanza media del trasporto di una tonnellata di merci (tonnellata/km trasportati) al fine di individuare le specificità della rete ferroviaria su cui operavano le imprese ([115]). Secondo lo studio PWC 1, il numero di tonnellate trasportate per carro carico immatricolato da Trenitalia nel 2009 (41 tonnellate nel 2009 e 2010) è in linea con il valore mediano relativo alle imprese comparabili (42 nel 2009 e 44 nel 2010), a dimostrazione del fatto che Trenitalia è adeguatamente attrezzata in considerazione del traffico registrato e ciò è particolarmente vero in quanto la distanza media di trasporto è più lunga in Italia (307 km nel 2009 e 288 km nel 2010) rispetto al valore mediano del campione (272 km nel 2009 e 264 km nel 2010).

(177) Per quanto concerne il materiale rotabile, nello studio PWC 1 è stato indicato che non era possibile ottenere dati sul materiale rotabile utilizzato esclusivamente per il trasporto di merci. Di conseguenza è stato tenuto conto dell'intera flotta utilizzata dalle imprese incluse nel campione, utilizzata per il trasporto tanto di passeggeri quanto di merci. Lo studio ha concluso che il materiale rotabile di Trenitalia era adeguato rispetto a quello utilizzato dalle società che compongono il campione: con una locomotiva Trenitalia aveva fornito in media 69 000 treni*km nel 2009 (81 000 nel 2010), mentre i suoi concorrenti avevano fornito in media 56 000 treni*km nel 2009 e 53 000 treni*km nel 2010 ([116]).

(178) Al fine di dimostrare l'efficienza operativa di Trenitalia, nello studio PWC 1 è stato confrontato il costo medio di esercizio per treno*km delle imprese incluse nel campione e quello di Trenitalia. Secondo tale studio, detta metrica (costo per treno*km) è la più pertinente al fine di stabilire l'efficienza delle imprese ferroviarie, dato che i costi di esercizio a livello metrico per tonnellata/km non forniscono un'indicazione sufficiente dell'efficienza della società. Nello studio PWC 1 si asserisce che i costi di esercizio a livello metrico per tonnellata/km possono essere distorti dalle caratteristiche specifiche della domanda (squilibrio dei flussi su una determinata tratta, tipi di merci trasportate, ecc.) o della rete ferroviaria (lunghezza massima dei treni, tipi di scartamenti utilizzati, ecc.) che possono incidere a loro volta sull'offerta delle imprese ferroviarie.

(179) L'analisi ha tenuto conto dei costi totali di esercizio di Trenitalia e delle imprese incluse nel campione (al netto dei costi di ammortamento e delle imposte), comprese le attività nazionali e internazionali e le attività di trasporto passeggeri e merci. Tuttavia, nello studio PWC 1, gli estensori hanno escluso dal campione due società (Ceske drahy, con sede in Cechia, e Polskie Koleje Państwowe, con sede in Polonia), avendo ritenuto che i loro costi medi per dipendente (meno di 20 000 EUR) fossero decisamente inferiori per queste due società rispetto al resto del campione (50 000 EUR) e a Trenitalia.

(180) Secondo le conclusioni di cui allo studio PWC 1:

— i costi di esercizio di Trenitalia per treno*km erano compresi tra 22,1 e 22,5 EUR, in linea con il dato registrato da ÖBB, DB e SNCF (che spaziava da 21,8 EUR per treno*km e 22,6 EUR per treno*km) ([117]);

([113]) Il campione stabilito nello studio comprende l'operatore con sede in Austria Osterreichische Bundesbahnen (ÖBB), l'operatore con sede in Germania Deutsche Bahn AG (DB), l'operatore con sede in Francia SNCF, l'operatore con sede in Cechia Ceske drahy (CD), l'operatore con sede in Polonia Polskie Koleje Państwowe (PKP) e l'operatore con sede in Svizzera Schweizerische Bundesbahnen/Chemins de fers fédéraux suisses/Ferrovie Federali Svizzere (SBB/CFF/FFS).

([114]) Nello studio PWC ha riferito che altre imprese dell'Unione (Lietuvos geležinkeliai (LG) in Lituania, Valtion Rautatiet (VR) in Finlandia e Latvijas dzelzceļš (LDz) in Lettonia) avevano raggiunto livelli analoghi in termini di traffico annuo, ma avevano gestito livelli inferiori di tonnellata/km. In ogni caso, dallo studio è emerso che tali imprese operavano su una rete ferroviaria di dimensioni decisamente inferiori e con scartamento maggiore rispetto alla rete ferroviaria italiana, presentando quindi caratteristiche diverse. Lo studio ha quindi escluso tali imprese dal campione.

([115]) Una distanza media più lunga è indice di un'ampia distribuzione delle capacità di produzione in un territorio, con conseguente riduzione dei volumi annui di merci trasportate.

([116]) Pagina 35 dello studio PWC 1.

([117]) Pagina 36 dello studio PWC 1. Nello studio SBB/CFF/FFS sono state escluse in quanto i costi medi di esercizio per treno*km superavano i 30 EUR per treno*km.

— i ricavi medi complessivi di Trenitalia (entrate per treno*km), compresi tra 14,8 EUR e 15,7 EUR, erano inferiori a quelli registrati da ÖBB, DB and SNCF (compresi tra 23,2 EUR per treno*km e 18,7 EUR per treno*km) ([118]).

(181) L'Italia ha spiegato i ricavi inferiori di Trenitalia facendo riferimento alla situazione di mercato sostanzialmente diversa in cui operavano i concorrenti di Trenitalia (in termini di concorrenza con altri servizi di trasporto merci e tipo di merci trasportate) ([119]). Le autorità italiane hanno asserito che tale differenza era dovuta altresì ai quantitativi non omogenei di merci trasportate in media per treno (vincoli infrastrutturali e squilibri negli scambi commerciali tra le tratte in entrata e in uscita nell'Italia meridionale e volatilità dei prezzi delle tipologie di merci trasportate).

(182) Secondo l'Italia, i fattori che incidevano sul costo complessivo per treno*km della fornitura dei servizi oggetto del Contratto III erano i seguenti: i) la necessità di un materiale rotabile sovradimensionato, comprese le locomotive e i carri; ii) la difficoltà di utilizzare in modo ottimale le risorse umane e le attività di produzione a causa di rigorosi limiti di velocità; iii) vincoli infrastrutturali e logistici ([120]).

(183) Inoltre, per quanto riguarda specificamente il traffico da e verso la Sicilia, l'Italia ha evidenziato quanto segue:

— la lunghezza dei treni è particolarmente limitata in Sicilia dove, per consentire il caricamento su traghetti per attraversare lo Stretto di Messina, non può superare i 400 m;

— l'attraversamento dello stretto di Messina richiede apposite strutture per movimentare, caricare sui traghetti e trasportare via mare i carri che viaggiano da e verso l'isola e l'Italia continentale;

— il costo stimato del trasporto su traghetto da costa a costa di ciascun treno (compreso l'imbarco e lo sbarco) nella regione è pari a 6 000 EUR. Il costo aumenta quando vengono trasportate merci pericolose da e verso l'isola, poiché occorre prevedere un apposito viaggio in traghetto, con un massimo di 4 carri per viaggio.

(184) Sulla base dello studio PWC 1, l'Italia ha concluso che:

— Trenitalia era adeguatamente dotata di mezzi di trasporto rispetto a imprese dell'Unione di dimensioni analoghe;

— i costi di esercizio di Trenitalia per treno*km erano in linea con sue imprese omologhe;

— i ricavi di Trenitalia erano decisamente inferiori (del 25 %) rispetto a quelli delle sue imprese omologhe in ragione di fattori esogeni (struttura del mercato dei trasporti terrestri e vincoli infrastrutturali che incidono sui prezzi).

([118]) Pagine 38 e 39 dello studio PWC 1.

([119]) Nello studio si sottolinea che tali fattori incidono sul prezzo e sui ricavi. Nel 2009 le quote di mercato dell'impresa ferroviaria erano del 10 % in Italia rispetto al totale del trasporto terrestre di merci, contro il 20 % del campione. Il reddito medio per 100 tonnellate/km di Trenitalia era pari a 3,60 EUR, il valore più basso del campione (valore mediano di 4,42 EUR).

([120]) In particolare, l'Italia ha spiegato quanto segue:

— considerata la limitata lunghezza utile dei binari nelle stazioni, la lunghezza del treno ammissibile è inferiore a quella consentita dagli altri Stati membri (dove, di norma, varia da 750 a 550 m);

— considerato il carico massimo consentito per asse per i treni nell'Italia meridionale (20 tonnellate per asse a fronte dello standard nazionale e dell'Unione di 22,5 tonnellate per asse), il peso assoluto e specifico delle merci che possono essere trasportate per ferrovia è limitato;

— considerati i limiti della sagoma che sono più rigorosi di quelli applicati nel resto d'Italia e nella rete ferroviaria europea, sono necessari carri con piani di carico molto ribassati e non è possibile trasportare container di grande capacità. Ciò impedisce anche lo sviluppo del sistema di «autostrada viaggiante» necessario per il trasporto ferroviario intermodale e il trasporto stradale.

— in considerazione dell'elevata percentuale di linee ferroviarie non elettrificate, le compagnie ferroviarie devono utilizzare sia le locomotive elettriche che quelle diesel e ciò genera diseconomie di produzione e il sottoutilizzo delle locomotive.

— considerata la lunghezza dei percorsi in treno, la media giornaliera dei treni in partenza è inferiore a quella su altri collegamenti (l'Italia ha indicato una media di 2 treni in partenza al giorno da/per l'Italia meridionale a fronte di una media normale di 3,5 treni in partenza). Di conseguenza, la rete di produzione del personale non viaggiante per le operazioni a terra è sovradimensionata e sottoutilizzata.

— tenuto conto degli elevati costi di trasferimento del materiale rotabile per i lavori di manutenzione specifici che devono essere realizzati in officine dell'Italia centrale e settentrionale, la rete di manutenzione è caratterizzata da diseconomie strutturali.

(185) Tale differenza tra i ricavi di Trenitalia e quelli dei suoi concorrenti è ancora più incisiva per i servizi compensati nell'ambito del Contratto III, che comprendono servizi tra l'Italia settentrionale e l'Italia meridionale. In tale contesto, l'Italia ritiene che i dubbi sollevati dalla Commissione nella decisione di avvio sembrino essere frutto di un malinteso. La Commissione ha presumibilmente sostenuto che l'esistenza di costi maggiori per tonnellata/km trasportata sui collegamenti con l'Italia meridionale poteva essere la conseguenza di un livello di efficienza minore di Trenitalia. Tuttavia, secondo le autorità italiane, ciò che deve essere dimostrato nel contesto della quarta condizione *Altmark* è che il beneficiario della compensazione è un'impresa gestita in modo efficiente e pertanto in grado di esprimere livelli di costi in linea con i concorrenti e di offrire quindi servizi a condizioni economiche sostanzialmente analoghe a quelle che sarebbero emerse da una procedura di gara. A tale riguardo, l'indicatore da prendere in considerazione è proprio il costo medio di esercizio per treno*km, che rispecchia correttamente il costo unitario del servizio in questione.

(186) Per quanto riguarda l'indicatore del costo per tonnellata/km, l'Italia sostiene che non sia pertinente ai fini dell'applicazione della quarta condizione *Altmark* al caso di specie. Tale indicatore ha una finalità diversa: esso mira a individuare i fattori di svantaggio comparativo che incidono strutturalmente sui servizi di trasporto ferroviario di merci tra l'Italia settentrionale e quella meridionale, che sono proprio la causa dei fallimenti del mercato e quindi dell'intervento pubblico in esame. L'Italia sostiene che tali fattori non hanno nulla a che vedere con l'efficienza di Trenitalia; al contrario, si tratta di fattori esogeni del tutto indipendenti da Trenitalia, ma che hanno il medesimo impatto su questo operatore così come lo avrebbero su qualsiasi altro.

5.3.2. *Distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi all'interno dell'Unione*

(187) L'Italia ha negato che il Contratto III abbia causato distorsioni della concorrenza e abbia avuto effetti sugli scambi all'interno dell'Unione.

(188) In primo luogo, l'Italia ha affermato che, dopo la liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario di merci a livello nazionale e dell'Unione, la concorrenza sul mercato si è concentrata sulle tratte più redditizie dell'Italia settentrionale e non ha riguardato il traffico nell'Italia meridionale.

(189) Inoltre l'Italia ha asserito che il sistema contabile separato adottato da Trenitalia impediva qualsiasi forma di flusso di risorse pubbliche a favore delle altre attività dell'impresa. Ciò è tanto più vero se si considera che la compensazione era insufficiente a coprire il disavanzo di gestione registrato da Trenitalia in relazione agli obblighi derivanti dal Contratto III.

5.3.3. *Legalità*

(190) L'Italia ha ritenuto che l'esenzione dalla notifica preventiva di cui all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69 si applicava anche alle compensazioni percepite da Trenitalia in base al Contratto III, in quanto gli obblighi in questione, sebbene inclusi in un contratto, erano il risultato di decisioni prese dalle autorità pubbliche.

5.3.4. *Compatibilità*

(191) In subordine, qualora si concludesse che la compensazione versata a titolo del Contratto III costituiva un aiuto nuovo soggetto a notifica, l'Italia sostiene che l'aiuto era compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69, dato che il rapporto contrattuale formalizzato da tale contratto risale al 2009 e, di conseguenza, a un periodo in cui era in vigore il regolamento (CEE) n. 1191/69.

(192) Per quanto riguarda la data della firma del Contratto III (3 dicembre 2012), l'Italia ha ritenuto che il regolamento (CEE) n. 1191/69 fosse applicabile fino al 3 dicembre 2012 incluso. Dato che l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007, in vigore dal 3 dicembre 2009, recita «[i]l regolamento (CEE) n. 1191/69 è abrogato. Le sue disposizioni restano tuttavia applicabili ai servizi di trasporto di merci per un periodo di tre anni dopo l'entrata in vigore del presente regolamento», l'Italia ha ritenuto che la data finale coincidesse con la fine dello stesso giorno di dicembre (ossia il 3 dicembre) del terzo anno successivo all'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1370/2007, ossia il 3 dicembre 2012 ([121]).

([121]) L'Italia ha invocato l'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (CEE, Euratom) 1182/71 del Consiglio, del 3 giugno 1971, che stabilisce le norme applicabili ai periodi di tempo, alle date e ai termini, in base al quale, qualora un termine sia espresso in anni, esso termina (*dies ad quem*) «con lo spirare dell'ultima ora del giorno che, nell'ultima settimana, nell'ultimo mese o nell'ultimo anno, porta la stessa denominazione o lo stesso numero del giorno iniziale».

(193) Nelle osservazioni del 24 giugno 2014, l'Italia ha precisato che il fatto che il Contratto III era stato concordato e persino firmato a norma del regolamento (CEE) n. 1191/69 ha svolto un ruolo importante nella valutazione della sua compatibilità con il mercato interno. Per il futuro, l'Italia ha sottolineato che il MIT intendeva definire correttamente le misure da adottare a sostegno del trasporto ferroviario di merci e dei suoi utenti.

(194) Come nel caso del Contratto I (cfr. considerando 138) e del Contratto II (cfr. considerando 157), l'Italia ha asserito che il Contratto III conteneva tutti gli elementi stabiliti dall'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69 e copriva solo in parte i costi sostenuti da Trenitalia per eseguire i servizi previsti dal contratto.

(195) Infine l'Italia ha ribadito l'argomentazione, già sviluppata per quanto riguarda il Contratto I (cfr. considerando 139) e il Contratto II (cfr. considerando 158), secondo cui anche il Contratto III avrebbe potuto essere considerato compatibile con il mercato interno a norma del regolamento (CEE) n. 1107/70 o dell'articolo 93 TFUE. Non ha tuttavia fornito alcun elemento giustificativo al riguardo.

5.4. **Continuità economica**

(196) Dal 1º gennaio 2017 Mercitalia Rail è diventata il nuovo proprietario del ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia.

(197) Nelle loro osservazioni dell'11 aprile 2023 relative alla continuità economica tra Trenitalia e Mercitalia Rail, le autorità italiane hanno spiegato che, ai sensi del diritto italiano, Mercitalia Rail era il successore legale di Trenitalia sul mercato del trasporto ferroviario di merci in qualità di nuovo proprietario del ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia.

(198) Le autorità italiane hanno spiegato tuttavia che tale successione legale non ha comportato il trasferimento a Mercitalia Rail di obblighi di rimborso che potrebbero derivare da qualsiasi constatazione di aiuti illegali e incompatibili concessi a Trenitalia per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci prima dello scorporo. A loro avviso, tali obblighi sono rimasti in capo a Trenitalia in quanto non imputabili al ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia ([122]). A tale proposito, nella loro risposta dell'11 aprile 2023, le autorità italiane hanno dichiarato che: i) qualora Trenitalia avesse avuto l'intenzione di trasferire tali obblighi a Mercitalia Rail li avrebbe menzionati espressamente nell'atto di scorporo; ii) al momento dello scorporo il Contratto III era già scaduto; e iii) lo scorporo era inteso soltanto come riorganizzazione aziendale all'interno del gruppo FS.

6. **OSSERVAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE**

6.1. **Community of European Railways and Infrastructure Companies**

(199) La Comunità delle ferrovie europee (*Community of European Railways and Infrastructure Companies*, «**CER**») rappresenta 75 imprese ferroviarie (tra cui il gruppo FS) e compagnie di infrastrutture ferroviarie dell'Unione, dei paesi candidati, dei paesi dei Balcani occidentali, della Norvegia e della Svizzera.

(200) Nelle sue osservazioni del 18 giugno 2014 la CER ha ritenuto che, ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69, l'imposizione di obblighi di servizio pubblico e/o la conclusione di contratti di servizio pubblico per la fornitura di trasporto ferroviario di merci poteva essere giustificata nell'intento di sviluppare un'economia sostenibile, la coesione regionale e l'equilibrio territoriale e, al contempo, di promuovere il trasferimento modale dal trasporto di merci su strada a quello ferroviario.

(201) Ha sottolineato che il regolamento (CEE) n. 1191/69, applicabile ai servizi di trasporto merci fino al 3 dicembre 2012, offriva agli Stati membri la possibilità di finanziare e promuovere il trasporto ferroviario di merci. Ha concluso che, perché un servizio si qualifichi come SIEG, occorre che vi sia un rischio che i servizi concorrenti non coprano una parte sostanziale delle esigenze dei cittadini e dei consumatori.

([122]) Ai sensi dell'articolo 2 dell'atto di scorporo, tutte le obbligazioni e le passività relative a fatti o circostanze sorte prima dello scorporo e non imputabili al ramo d'azienda trasferito dovevano rimanere in capo a Trenitalia.

6.2. **FerCargo**

(202) FerCargo rappresenta 17 compagnie ferroviarie ([123]) (sia pubbliche che private) che offrono servizi di trasporto ferroviario di merci in Italia.

(203) Nelle sue osservazioni dell'8 luglio 2014 FerCargo ha asserito che la compensazione concessa dall'Italia a Trenitalia ha rafforzato la posizione di quest'ultima sul mercato del trasporto ferroviario di merci nell'Italia meridionale a scapito delle altre imprese ferroviarie di trasporto merci che erano in grado di fornire servizi di trasporto ferroviario di merci su tale mercato.

(204) FerCargo non ha preso posizione in merito al Contratto I. Per quanto riguarda il Contratto II e il Contratto III, FerCargo ha ritenuto che la compensazione costituisse un aiuto di Stato a favore di Trenitalia, in quanto non sono stati soddisfatti i quattro criteri *Altmark* e i contratti di servizio pubblico hanno falsato la concorrenza e avuto effetti sugli scambi. Ha sottolineato che la maggior parte delle società operanti sul mercato italiano apparteneva a gruppi internazionali, vale a dire Nordcargo (Deutsche Bahn), Schweizerische Bundesbahnen Cargo Italia (Schweizerische Bundesbahnen Cargo International), Rail Cargo Italia (Rail Cargo Austria), oppure operava in diversi Stati membri (ad esempio Rail Traction Company).

(205) FerCargo ha inoltre messo in dubbio la compatibilità dell'aiuto di Stato con il mercato interno.

(206) In primo luogo, FerCargo non era a conoscenza di alcuna consultazione pubblica condotta dalle autorità italiane al fine di accertare la necessità di servizi di trasporto ferroviario di merci aventi la stessa portata e le stesse caratteristiche di quelli affidati a Trenitalia. FerCargo si è lamentata del fatto che le autorità italiane non hanno tenuto conto del numero crescente di operatori, alternativi all'operatore storico, che hanno iniziato a operare nell'Italia meridionale a partire dal 2006. FerCargo ha sostenuto che i suoi membri avrebbero potuto garantire servizi comparabili a quelli forniti da Trenitalia in termini di continuità, regolarità e frequenza, capacità e tariffe, rendendo così superflui i contratti di servizio pubblico. Ha inoltre fatto presente che, prima della conclusione del Contratto III, oltre a Trenitalia vi erano già due compagnie che gestivano i collegamenti Campania/Nord ([124]) e Abruzzo/Nord ([125]), e cinque compagnie che avrebbero potuto iniziare a operare sui collegamenti Campania/Calabria ([126]), Molise/Puglia ([127]), Puglia/Basilicata ([128]), Campania/Puglia ([129]), Basilicata/Calabria ([130]) e all'interno della Campania ([131]), della Calabria ([132]) e della Puglia ([133]), in quanto in possesso della necessaria certificazione.

([123]) 1. Adriafer S.r.l., 2. Captrain Italia S.r.l., 3. Compagnia Ferroviaria Italiana S.p.A., 4. DB Cargo Italia S.r.l., 5. Dinazzano PO S.p.A., 6. Ferrotramviaria S.p.A., 7. Ferrovie della Calabria S.r.l., 8. FuoriMuro S.r.l., 9. GTS Rail S.p.A., 10. Hupac S.p.A., 11. InRail S.p.A., 12. Interporto Servizi Cargo S.p.A., 13. OceanoGate Italia S.p.A., 14. Rail Cargo Carrier – Italy S.r.l., 15. Rail Traction Company S.p.A., 16. SBB Cargo Italia S.r.l., 17. TUA (Sangritana) S.p.A.

([124]) Nel 2008 la società ferroviaria Traction Company ha gestito una tratta sul collegamento Campania-Nord.

([125]) Tra il 2009 e il 2011 NordCargo ha gestito due tratte sul collegamento Abruzzo/Nord.

([126]) Sul collegamento Campania/Calabria: Rail Traction Company avrebbe potuto operare una tratta a partire dal 2008; Compagnia Ferroviaria Italiana avrebbe potuto operare una tratta a partire dal 2009; GTS Rail avrebbe potuto operare una tratta a partire dal 2009 (la Commissione osserva tuttavia che quest'ultima informazione non trova conferma nel certificato di sicurezza di GTS Rail per il 2009 disponibile all'indirizzo www.ansf.it, data dell'ultimo accesso: 15.11.2023).

([127]) Sul collegamento Molise/Puglia: Linea avrebbe potuto operare una tratta a partire dal 2009, GTS Rail avrebbe potuto operare due tratte a partire dal 2009, NordCargo avrebbe potuto operare una tratta a partire dal 2009. Per quanto riguarda il collegamento Puglia/Basilicata:

([128]) Sul collegamento Puglia/Basilicata: Linea avrebbe potuto operare una tratta a partire dal 2009.

([129]) Sul collegamento Campania/Puglia: Compagnia Ferroviaria Italiana avrebbe potuto operare una tratta a partire dal 2009; GTS avrebbe potuto operare una tratta a partire dal 2009 (la Commissione osserva tuttavia che quest'ultima informazione non trova conferma nel certificato di sicurezza di GTS per il 2009 disponibile all'indirizzo www.ansf.it, data dell'ultimo accesso: 15.11.2023).

([130]) Sul collegamento Basilicata/Calabria: GTS Rail avrebbe potuto operare due tratte a partire dal 2009.

([131]) Sul collegamento Campania/Campania: Rail Traction Company avrebbe potuto operare sei tratte a partire dal 2008: La Compagnia Ferroviaria Italiana avrebbe potuto operare dieci tratte a partire dal 2009; GTS avrebbe potuto operare due tratte a partire dal 2009; NordCargo avrebbe potuto operare quattro tratte a partire dal 2009. Per quanto riguarda il collegamento all'interno della Calabria:

([132]) Sul collegamento Calabria/Calabria: GTS Rail avrebbe potuto avrebbe potuto operare cinque tratte a partire dal 2009.

([133]) Sul collegamento Puglia/Puglia: Linea avrebbe potuto operare tre tratte a partire dal 2009; GTS Rail avrebbe potuto operare dieci tratte a partire dal 2009; NordCargo avrebbe potuto operare due tratte a partire dal 2009.

(207) In secondo luogo, ha affermato che gli obblighi imposti a Trenitalia erano «incompatibili» con gli obiettivi dei contratti di servizio pubblico (ossia la coesione regionale e l'equilibrio tra l'Italia settentrionale e meridionale). A tale riguardo, ha ritenuto che gli obblighi tariffari sulle rotte internazionali previsti dal Contratto II finanziassero l'espansione di Trenitalia sui mercati di altri Stati membri. Inoltre, ha contestato il modo in cui l'Italia aveva definito gli obblighi di servizio previsti dal Contratto III e il fatto che quest'ultimo contratto non specificasse le tratte che dovevano essere gestite da Trenitalia, ma solo le regioni di partenza e di arrivo. Ha ricordato che il 21 dicembre 2012 il Comitato interministeriale italiano per la programmazione economica («CIPE») aveva espresso un parere positivo sul Contratto III, a condizione di ottenere chiarimenti sulla portata del servizio pubblico, sui costi compensati e sul livello di remunerazione concesso a Trenitalia. Ha sottolineato che il 1º giugno 2009 anche l'Autorità italiana garante della concorrenza aveva chiesto un chiarimento per quanto riguarda i servizi pubblici affidati a Trenitalia, in considerazione dell'esistenza di una concorrenza all'interno del settore del trasporto ferroviario e di una concorrenza intermodale tra il trasporto marittimo e il trasporto stradale.

(208) In terzo luogo, FerCargo ha sottolineato che, per la maggior parte del periodo coperto dal Contratto II e dal Contratto III, Trenitalia ha operato senza atto di incarico e senza che fossero chiaramente definiti i parametri di compensazione. Ha negato che, in attesa della firma del Contratto III, Trenitalia potesse invocare la clausola di continuità inclusa nel Contratto II, in quanto i due contratti di servizio pubblico prevedevano obblighi diversi e diversi metodi di compensazione.

(209) In quarto luogo, la FerCargo non escludeva l'eventualità di una sovracompensazione, dal momento che il Contratto II e il Contratto III non stabilivano che la compensazione dovesse essere calcolata in base ai costi di un'impresa efficiente. A suo avviso, al fine di verificare se i costi di Trenitalia fossero in linea con i costi di una società gestita in modo efficiente, il parametro di riferimento avrebbe dovuto essere costituito dalla concorrenza esistente, anziché dalle imprese ferroviarie operanti sui mercati esteri. Per quanto riguarda in particolare il Contratto III, FerCargo ha asserito che l'unico parametro qualitativo utilizzato per valutare il servizio era la puntualità e non una gestione efficiente dei costi del servizio. Inoltre, il livello di compensazione non teneva conto delle imposte sull'energia più basse pagate da Trenitalia sull'elettricità utilizzata dai treni ([134]).

(210) Infine, FerCargo ha sostenuto che Trenitalia non ha tenuto una contabilità separata e che ha utilizzato i margini realizzati nell'ambito dei contratti di servizio pubblico per finanziare una politica dei prezzi aggressiva nel segmento commerciale e aumentare la presenza di Trenitalia sul mercato. Secondo FerCargo, il costo unitario dichiarato da Trenitalia era esorbitante ([135]) rispetto ai dati considerati dalla Commissione nella decisione sul regime italiano *Ferrobonus* (SA.32603) ([136]) e ai costi registrati dai concorrenti di Trenitalia ([137]). FerCargo ha asserito che, il 1º giugno 2009, l'Autorità italiana garante della concorrenza aveva già sottolineato che le compensazioni erogate nell'ambito di un contratto di servizio pubblico non aggiudicato mediante una procedura di gara trasparente fanno sorgere la questione di eventuali sovvenzioni incrociate tra i servizi di mercato e i servizi pubblici, quando vi è una sovrapposizione anche parziale tra i due tipi di servizio.

(211) FerCargo ha concluso che l'aiuto di Stato è incompatibile con il mercato interno, in quanto, a suo avviso, né l'articolo 93 TFUE né il regolamento (CEE) n. 1191/69 sono stati rispettati.

6.3. **Il gruppo FS**

(212) Nelle osservazioni del 23 luglio 2014, il gruppo FS ha sostenuto che il Contratto III non si configurava come aiuto di Stato in quanto conforme alle condizioni Altmark. A tale riguardo, ha fornito uno studio supplementare del luglio 2014 ([138]) (destinato ad integrare lo studio PWC 1 presentato dalle autorità italiane), volto a dimostrare che il primo e il quarto criterio *Altmark* erano soddisfatti.

([134]) FerCargo ha fatto riferimento al decreto italiano n. 730 del 22 maggio 1963 e al decreto-legge 14 giugno 2014, n. 91.

([135]) 24 EUR per treno*km nel 2009, 26,1 EUR per treno*km nel 2010, 24 EUR per treno*km nel 2011.

([136]) Decisione del 16 dicembre 2011 (GU C 88 del 24.3.2012, pag. 1). In tale decisione il costo medio del trasporto ferroviario di merci in Italia è stato stimato a 10 EUR per treno*km (cfr. il considerando 39 della decisione).

([137]) FerCargo ha fatto riferimento ai costi sostenuti da due dei suoi membri (Rail Traction Company e NordCargo). In particolare, per quanto riguarda Rail Traction Company, i costi sono compresi tra 9,5 EUR per treno*km per i servizi sul collegamento Campania/Italia settentrionale e 9,27 EUR/per treno*km per il collegamento Campania/Calabria. Per quanto riguarda Nord Cargo, i costi di 11,7 EUR per treno*km per i treni a lunga percorrenza, comprendono anche i costi del materiale rotabile che, secondo FerCargo, Trenitalia avrebbe dovuto già coprire integralmente.

([138]) Studio di PWC del luglio 2014 - «Contratto di servizio Trenitalia Cargo, Supporto per la risposta alla decisione CE, 27 marzo 2014».

(213) Per quanto riguarda l'assenza di errori manifesti nella definizione dell'ambito di applicazione del Contratto III, il gruppo FS ha ritenuto che il traffico merci per ferrovia da/verso l'Italia meridionale era interessato da un fallimento del mercato.

(214) A tal proposito, il gruppo FS ha sottolineato che i concorrenti di Trenitalia non possedevano una presenza stabile e diffusa sul mercato e che, nel periodo 2007-2008, la loro quota di mercato era inferiore al 3 % anche per i collegamenti interregionali più redditizi, come quelli da/verso Campania e Puglia. Su questi collegamenti, tuttavia, i concorrenti di Trenitalia fornivano principalmente servizi di trasporto combinato (pertanto alcune merci che potevano essere trasportate solo con servizi di trasporto convenzionale, come l'acciaio e i prodotti chimici, non erano fornite dai concorrenti) e principalmente in una direzione (sud-nord nel caso della Puglia e nord-sud nel caso della Campania). Inoltre, all'epoca, nell'Italia meridionale i concorrenti gestivano solo un numero limitato di stazioni ferroviarie e collegamenti da regione a regione rispetto a quelli oggetto del Contratto III.

(215) Secondo il gruppo FS, lo scarso interesse dei concorrenti per l'Italia meridionale era dovuto al fatto che la domanda di servizi di trasporto ferroviario convenzionale di merci in tali regioni era volatile (e ciò determinava carri vuoti e basse frequenze). Inoltre, tenuto conto dei diversi tipi di merci interessate (acciaio, prodotti chimici, autoveicoli, altri beni), per effettuare tale servizio occorreva un numero elevato di carri. Il gruppo FS ha spiegato che il contratto rappresentava il 26-28 % del totale dei servizi di trasporto ferroviario di merci in Italia in termini di treno*km, ma solo il 6-7 % in termini di tonnellaggio (in quanto il trasporto delle merci oggetto del contratto avveniva tendenzialmente su distanze superiori alla media italiana e il fattore di carico dei treni era inferiore sulle tratte interessate). A suo parere, il fatto che i collegamenti tra regioni oggetto del Contratto III condividessero caratteristiche simili giustificava pienamente la scelta delle autorità italiane di definire i SIEG in termini di collegamenti tra regioni come una rete di collegamenti ferroviari (anziché come collegamenti da punto a punto) ([139]).

(216) Il gruppo FS ha dichiarato che, in assenza del Contratto III, avrebbe cessato di fornire servizi di traffico merci per ferrovia nell'Italia meridionale. La maggior parte del traffico merci si sarebbe quindi spostata dal trasporto ferroviario a quello stradale. A titolo di esempio, il gruppo FS ha fatto riferimento al caso della Sardegna, in cui il traffico ferroviario di merci di Trenitalia è drasticamente diminuito ([140]) tra il 2008 e il 2009, ossia dopo che l'Italia ha deciso di non includere la regione Sardegna nell'ambito di applicazione del Contratto III in seguito alla scadenza del Contratto II il 31 dicembre 2008. All'epoca nessun'altra impresa ferroviaria operava in Sardegna o era entrata nel mercato dopo l'uscita di Trenitalia.

(217) Per quanto riguarda il quarto criterio *Altmark*, il gruppo FS ha sostenuto il punto di vista dell'Italia secondo il quale i costi per treno*km di Trenitalia erano in linea con quelli di altre imprese operanti a livello dell'Unione (ÖBB, DB, SNCF), come indicato nello studio PWC 1 (cfr. considerando 175) e quindi con i costi di un'impresa media gestita in modo efficiente. Ha ritenuto che l'analisi dell'efficienza in termini di costi abbia dovuto essere effettuata a livello della società che fornisce il servizio (e non a livello del contratto di servizio pubblico). Ai fini dell'applicazione della quarta condizione *Altmark*, il gruppo FS ha escluso qualsiasi pertinenza dei dati relativi alle entrate (dato che il quarto criterio *Altmark* fa riferimento soltanto ai «costi» di un'impresa gestita in modo efficiente) e, in ogni caso, ha precisato che la domanda di trasporto ferroviario di merci era caratterizzata da un elevato grado di volatilità che rendeva le entrate altamente imprevedibili.

([139]) Il gruppo FS ha fatto riferimento alla decisione della Commissione del 24 febbraio 2010 relativa a *Danske Statsbaner* (SA.21143), in cui la Commissione ha sottolineato che «[...] la legislazione specifica in vigore non limita assolutamente la possibilità di attribuire compiti di servizio pubblico su un sistema di linee per stabilire un sistema di trasporto coerente, soprattutto nell'intento di permettere una certa continuità dei trasporti. Nessun criterio viene enunciato riguardo alla redditività o meno delle singole linee in questione» e ha concluso che «la Danimarca non commette un errore manifesto di valutazione se include in un contratto di servizio di trasporto pubblico una o più linee redditizie, nella misura in cui tali linee s'inseriscono in un sistema di trasporto coerente» in quanto «[i]n assenza di precise norme contrarie, lo Stato membro resta libero di valutare la portata della missione di servizio di trasporto pubblico che desidera affidare a un'impresa per organizzare un sistema di trasporto adeguato», cfr. punti 263 e 266 della decisione della Commissione, del 24 febbraio 2010, relativa ai contratti di servizio di trasporto pubblico tra il ministero danese dei Trasporti e Danske Statsbaner (caso C 41/08 (ex NN 35/08)).

([140]) L'offerta di Trenitalia è scesa da 400 000-500 000 treno*km l'anno a circa 22 000 treno*km nel 2009 e ha continuato a ridursi negli anni successivi (circa 5 000 treno*km nel 2010 e 3 000 treno*km nel 2011) per poi scomparire del tutto nel 2012.

7. OSSERVAZIONI DELL'ITALIA IN MERITO ALLE OSSERVAZIONI DI FERCARGO

(218) Nelle osservazioni del 20 novembre 2014, del 4 novembre 2015, del 5-15 febbraio 2018, del 23 maggio 2018 e del 18-19 febbraio 2019, l'Italia ha presentato ulteriori argomentazioni in risposta alle osservazioni di FerCargo. Tali argomentazioni erano incentrate principalmente sull'esistenza di un aiuto nell'ambito del Contratto II e del Contratto III.

7.1. **Il Contratto II**

7.1.1. *Vantaggio*

(219) Nelle osservazioni del 20 novembre 2014, l'Italia ha principalmente ribadito le argomentazioni di cui ai considerando da 141 a 152 per contestare le asserzioni di FerCargo, secondo cui la compensazione corrisposta a Trenitalia avrebbe conferito un vantaggio a quest'ultima.

(220) In particolare l'Italia ha sostenuto che la definizione degli obblighi di servizio pubblico nel contesto del Contratto II fosse coerente e adeguata al fine di garantire la coesione regionale e l'equilibrio economico del territorio italiano (ossia per evitare uno squilibrio dei circuiti produttivi ed economici tra l'Italia settentrionale e l'Italia meridionale). Ha inoltre ritenuto che i servizi forniti da Trenitalia nel periodo 2004-2006 fossero stati tutti concordati in precedenza con le autorità italiane. Per quanto riguarda il periodo 2007-2008, l'Italia ha fatto riferimento all'articolo 12 del Contratto II («*clausola di continuità*»), a norma della quale Trenitalia ha continuato a fornire i servizi coperti dal Contratto II fino a ulteriore comunicazione da parte del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

(221) L'Italia ha sottolineato che Trenitalia era l'unico operatore ferroviario in grado di fornire il servizio con un livello adeguato di capillarità e copertura geografica. A sostegno di tale tesi ha presentato uno studio del 22 ottobre 2014, commissionato a PWC («**studio PWC 2**»). In tale studio, che riguardava il Contratto III ma che ha valutato anche l'offerta dei concorrenti di Trenitalia nel periodo 2006-2008 in risposta all'asserzione di FerCargo secondo cui le autorità italiane non avevano tenuto conto del numero crescente di operatori che avevano iniziato a operare nell'Italia meridionale a partire dal 2006 (cfr. considerando 206), è stato dimostrato che fino al 2007, indipendentemente dalla liberalizzazione del trasporto ferroviario di merci a livello nazionale, i concorrenti di Trenitalia non effettuavano alcun servizio da e verso l'Italia meridionale ([141]). Ancora nel 2008 la presenza di concorrenti era quasi trascurabile nell'Italia meridionale e totalmente assente in Sardegna e Sicilia ([142]).

(222) In risposta all'affermazione di FerCargo secondo cui la compensazione versata a titolo del Contratto II consentiva a Trenitalia di operare in perdita al fine di eliminare i concorrenti (considerando 210), l'Italia ha sottolineato che Trenitalia non era libera di fissare le proprie tariffe, ma era soggetta agli obblighi tariffari imposti dalle autorità italiane ([143]). Inoltre, Trenitalia si è trovata nella posizione di «price-taker», dal momento che i prezzi del trasporto ferroviario di merci erano principalmente determinati dai livelli di prezzi del trasporto su strada. Per quanto riguarda la presunta impossibilità da parte di FerCargo di replicare l'offerta di Trenitalia, l'Italia ha ritenuto improbabile che i concorrenti non fossero in grado di replicare tale offerta, dato che le compagnie di trasporto ferroviario di merci in Italia hanno dichiarato un costo medio pari a meno della metà di quello di Trenitalia ([144]).

([141]) Nonostante il fatto che nel 2006 alcune società - Rail Traction Company e NordCargo - abbiano richiesto la certificazione di sicurezza, almeno per la Campania.

([142]) Le compagnie ferroviarie diverse da Trenitalia hanno fornito un servizio a partire dal 2008 solo collegando i due siti industriali di Nola (Campania) e Fossacesia (Abruzzo).

([143]) L'allegato 1 del Contratto III precisava che Trenitalia aveva l'obbligo di fornire il servizio in tutti i casi, a meno che non vi fosse un differenziale tra costi ed entrate per treno*km superiore a 19 EUR per km e a meno che tale differenza non superasse il 73 % dei costi totali. Tali vincoli stabilivano soglie tariffarie minime, al di sotto delle quali Trenitalia poteva rifiutarsi di fornire il servizio. Al di sopra di queste soglie, Trenitalia aveva l'obbligo di fornire il servizio a terzi al livello qualitativo previsto dal Contratto III.

([144]) Nello studio PWC 2 è stato evidenziato che il costo medio sostenuto da Trenitalia per la fornitura di servizi nel contesto del Contratto III era di circa 22 EUR per treno*km nel periodo 2009-2010, mentre i costi medi sostenuti da altre compagnie ferroviarie attive nel settore del trasporto ferroviario di merci in Italia (in particolare operatori di dimensioni notevolmente inferiori a quelle di Trenitalia) erano dell'ordine di 10 EUR per treno*km. Su tale base, l'Italia ha ritenuto che i concorrenti di Trenitalia fossero in grado di offrire sul mercato prezzi analoghi o inferiori a quelli di Trenitalia.

(223) In risposta all'asserzione di FerCargo riguardo a un'eventuale sovracompensazione (considerando 209), l'Italia ha asserito che i costi sostenuti nell'ambito del Contratto II non erano stimati sulla base del Contratto I, ma con riferimento ai costi sostenuti da Trenitalia nel 2004, primo anno di applicazione del Contratto II. Per il calcolo della compensazione, il MIT si è basato sulle dichiarazioni certificate, esaminate e approvate dallo stesso ministero e non su semplici stime.

(224) Per quanto riguarda l'asserzione di FerCargo secondo cui la compensazione non teneva conto delle imposte sull'energia più basse pagate da Trenitalia sull'elettricità utilizzata dai treni (considerando (209)), nelle osservazioni del 5-15 febbraio 2018 l'Italia ha chiarito che tale riduzione fiscale riguardava tutte le imprese ferroviarie operanti in Italia.

7.1.2. *Distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi all'interno dell'Unione*

(225) L'Italia ha ritenuto irrilevante il fatto che i membri di FerCargo siano controllati da importanti compagnie ferroviarie europee che operano su tratte alpine e transfrontaliere o associati ad esse. Secondo l'Italia, tale circostanza non ha affatto dimostrato che la compensazione avrebbe potuto incidere sui servizi forniti da tali compagnie ferroviarie che, al contrario, hanno registrato crescenti volumi di traffico ed espansione sulle tratte internazionali ([145]).

7.2. **Il Contratto III**

(226) L'Italia ha ribadito l'assenza di distorsioni della concorrenza e di effetti sugli scambi all'interno dell'Unione, nonché l'assenza di un vantaggio concesso a Trenitalia. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'Italia ha principalmente ribadito le argomentazioni esposte nei considerando da 187 a 189 e 225. Per quanto riguarda il vantaggio, l'Italia ha fornito ampie risposte alle asserzioni di FerCargo in merito a: i) l'assenza di SIEG effettivi; ii) la mancanza di un incarico; e iii) l'eventuale sovracompensazione.

7.2.1. *Esistenza di SIEG effettivi*

(227) Nelle osservazioni del 24 giugno 2014, l'Italia ha chiarito i motivi che l'hanno indotta a definire la portata del servizio pubblico in termini di collegamenti tra regioni invece che in termini di singole tratte (considerando 165).

(228) Nelle osservazioni del 20 novembre 2014, in risposta all'affermazione di FerCargo secondo cui esistevano una serie di compagnie ferroviarie che gestivano tratte incluse nell'ambito di applicazione degli obblighi di servizio pubblico (considerando 206), l'Italia ha asserito che il Contratto III era necessario per ovviare a un fallimento del mercato.

(229) A livello generale, l'Italia ha fatto presente che i concorrenti di Trenitalia stavano fornendo servizi sulle tratte redditizie dell'Italia settentrionale e attraverso valichi alpini come il Brennero, Chiasso e Tarvisio ([146]). Secondo le autorità italiane, in diverse occasioni, le amministrazioni delle regioni dell'Italia meridionale hanno sottolineato la necessità di disporre di servizi di trasporto ferroviario di merci nelle loro regioni ([147]).

(230) Per quanto riguarda specificamente la situazione del mercato nel 2008 (quando il perimetro del Contratto III è stato definito dalle parti), l'Italia ha sottolineato che l'offerta di mercato di trasporto ferroviario di merci era non solo insufficiente, ma anche inadeguata.

([145]) Secondo l'Italia, il traffico sulle tratte più redditizie, sia nelle regioni transfrontaliere che nelle regioni dell'Italia settentrionale più vicine ai valichi di montagna, ha registrato nel periodo 2009-2013 una crescita della quota di mercato delle compagnie ferroviarie concorrenti di Trenitalia compresa tra il 25 % e il 42 %.

([146]) A titolo di esempio, l'Italia ha indicato che DB Schenker (che nel 2009 ha assunto il controllo di NordCargo) era presente soltanto nell'Italia settentrionale. A tale proposito, l'Italia ha fatto riferimento altresì alla decisione adottata nel dicembre 2008 dall'Autorità italiana garante della concorrenza e del mercato sulla concentrazione *Deutsche Bahn/NordCargo*, nella quale si affermava che «sono interessati dall'operazione gli assi di collegamento fra il Nord d'Italia ed il Nord Europa» (decisione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato dell'11 dicembre 2008, caso C9819, DEUTSCHE BAHN/NORDCARGO, pubblicata nel Bollettino settimanale n. 47/2008 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, pubblicato il 14.1.2009).

([147]) L'Italia ha fatto riferimento alle lettere rispettivamente della Regione Puglia del 9 luglio 2009, della Regione Abruzzo del 9 marzo 2010, della Regione Sicilia del 20 febbraio 2009 e del presidente del consiglio comunale di Lamezia Terme (Regione Calabria) del 26 febbraio 2009.

(231) In primo luogo, i concorrenti di Trenitalia che hanno iniziato ad operare nell'Italia meridionale nel 2008 (le compagnie Rail Traction Company, Interporto Servizi Cargo e NordCargo) hanno fornito servizi solo verso/da due siti industriali (uno in Campania, Nola, e uno in Abruzzo, Fossacesia). Per quanto riguarda la tipologia di traffico, queste società coprivano mercati di nicchia (navette per il trasporto combinato da Nola, nel primo caso, treni che trasportavano veicoli stradali leggeri dallo stabilimento SEVEL ([148]) di Fossacesia nel secondo caso). Pertanto, i loro servizi non erano paragonabili alla rete capillare di servizi per tutte le tipologie di flussi di merci gestita da Trenitalia nell'ambito del Contratto III. Inoltre, l'offerta complessiva delle tre imprese ferroviarie relativa ai contratti attivi per i collegamenti Nord/Sud ha rappresentato solo una quota modesta dell'offerta complessiva di traffico merci su tali tratte (in media meno del 6 % dell'offerta in termini di treni*km che Trenitalia ha dovuto sviluppare per soddisfare le condizioni previste dal Contratto III).

(232) In secondo luogo, sebbene GTS Rail ([149]) e Interporto Servizi Cargo abbiano attivato servizi di trasporto merci su piccola scala per alcune località della Campania e della Puglia (segnatamente Nola e Bari), secondo l'Italia, tale scelta è stata dettata dal fatto che dette società erano proprietari/gestori di terminali e interporti merci e di operatori logistici che hanno deciso di gestire propri servizi di trasporto ferroviario di merci tra i loro impianti e i loro clienti.

(233) In terzo luogo, Trenitalia era l'unica impresa ferroviaria titolare di un certificato di sicurezza valido per l'intero territorio italiano, mentre i nuovi operatori possedevano solo certificati di sicurezza validi per determinati collegamenti per via dei costi molto elevati di acquisizione di tali certificati. Tutte le compagnie ferroviarie merci in possesso di un certificato di sicurezza per il trasporto ferroviario di merci verso/da una o più regioni coperte dal Contratto III, possedevano, nel loro insieme, materiale rotabile e mezzi di produzione inadeguati per gestire il volume previsto dal Contratto III (11,9 milioni di treni*km).

(234) Nelle risposte del 23 maggio 2018, l'Italia ha chiarito che l'elenco dei 42 collegamenti interregionali di sola andata di cui all'allegato 1 del Contratto III ([150]) non era esaustivo. Era una semplice registrazione dei collegamenti per i quali c'era domanda da parte degli utenti nel 2009, al momento della definizione della portata geografica del Contratto III. Tuttavia, l'obbligo di servizio pubblico effettuato da Trenitalia riguardava la fornitura di servizi di trasporto merci su rotaia a qualsiasi operatore che ne facesse richiesta da/verso le regioni dell'Italia meridionale menzionate nel contratto (vale a dire Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia). Pertanto, Trenitalia aveva l'obbligo di essere pronta a gestire anche altri collegamenti, qualora vi fosse una domanda ([151]). Il numero totale di collegamenti interregionali di sola andata effettivamente coperti da Trenitalia nel periodo 2009-2014 era pari a 66, ossia 33 collegamenti interregionali (andata e ritorno). Tale numero non tiene conto dei collegamenti interregionali all'interno dell'Italia settentrionale, che venivano operati solo per il tempo necessario a ottimizzare il traffico verso/da le regioni dell'Italia meridionale.

(235) Nelle risposte del 18 e 19 febbraio 2019, l'Italia ha fornito uno studio (lo «**studio PWC 3**») volto a dimostrare che la situazione del mercato nel periodo 2007-2009 è stata caratterizzata da un'offerta insufficiente di servizi di trasporto ferroviario di merci nell'Italia meridionale rispetto all'offerta minima richiesta dallo Stato. Segnatamente,

— nel periodo 2007-2008, oltre a Trenitalia, solo cinque imprese ferroviarie (NordCargo BV, Rail Traction Company SpA, Linea Srl, Rail One SpA e Ferrovia Adriatico Sangritana SpA) operavavano in alcune delle regioni coperte dal Contratto III. Nel 2008 tali imprese provvedevano complessivamente a 883 000 treni*km. Nel 2009 il numero di concorrenti di Trenitalia è aumentato da cinque a otto ed essi hanno provveduto complessivamente a 1,4 milioni di treni*km (a fronte dei 14 milioni di treni*km offerti da Trenitalia);

([148]) SEVEL S.p.A. (acronimo di «Società Europea Veicoli Leggeri») è una società automobilistica italiana che produce veicoli commerciali leggeri.

([149]) GTS Rail S.p.A. appartiene al gruppo GTS S.p.A. ed è una delle 17 imprese ferroviarie rappresentate da FerCargo.

([150]) Cfr. nota 81.

([151]) Dallo studio PWC 3 emerge che Trenitalia ha fornito servizi su tutti i collegamenti contemplati dal Contratto III almeno per un anno nel corso della durata di tale contratto. Ad esempio, tra il 2009 e il 2014 sul collegamento Abruzzo/Basilicata Trenitalia ha fornito in totale servizi di 400 treni*km (modalità di trasporto convenzionale) di cui metà nel 2011 solo sull'asse Nord-Sud e un'altra metà nel 2014 solo sull'asse Sud-Nord.

— tra il 2008 e il 2009, all'epoca in cui le parti hanno definito l'ambito geografico del contratto ([152]), i concorrenti di Trenitalia hanno provveduto a solo 14 collegamenti interregionali (andata e ritorno) a fronte dei 33 collegamenti interregionali (andata e ritorno) che Trenitalia doveva effettuare, su richiesta, ai sensi del Contratto III, compresa la Sicilia. Inoltre, solo su sei dei collegamenti interregionali (Campania/Nord Italia, Abruzzo/Nord Italia, Calabria/Campania, Basilicata/Nord Italia e Abruzzo/Puglia) i concorrenti provvedevano a un volume di traffico rilevante (con un'offerta totale superiore a 60 000 treni*km) e, anche su tali collegamenti, la loro offerta non rappresentava un'alternativa ottimale all'offerta di Trenitalia. Infatti, copriva soltanto alcune delle tratte disponibili e/o riguardava un solo tipo di servizi di trasporto ferroviario di merci o un tipo di prodotto o era gestita solo in una direzione, senza andata e ritorno. Tale situazione di mercato difficilmente potrebbe essere considerata come un effetto del Contratto II che, per quanto concerne le tratte Nord-Sud dell'Italia continentale, riguardava solo il traffico superiore a 1 000 km;

— per quanto riguarda i pochissimi collegamenti interregionali in cui poteva esserci una sovrapposizione tra i servizi di Trenitalia e quelli dei concorrenti (in termini di tratte, tipo di trasporto e prodotti), l'offerta dei concorrenti non era sufficiente per coprire l'intera domanda di traffico o era troppo frammentata o instabile per poter essere affidabile. Per quanto riguarda la presunta instabilità dell'offerta, l'Italia ha fatto riferimento in particolare all'offerta fornita sui collegamenti Puglia/Nord, Calabria/Campania e Basilicata/Nord;

— anche se l'offerta dei concorrenti ha registrato un aumento costante nel periodo 2009-2014, nel 2014 i concorrenti hanno fornito complessivamente 2,3 milioni di treni*km (a fonte dei 10,9 milioni di treni*km assicurati da Trenitalia). Inoltre, questo aumento del traffico si è concentrato principalmente su tre collegamenti interregionali (Abruzzo/Nord, Campania/Nord e Puglia/Nord) tra i 33 assicurati da Trenitalia.

(236) L'Italia ha concluso che la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci - se priva di adeguate misure di sostegno - si sarebbe probabilmente concentrata sull'Italia settentrionale o su alcuni limitati collegamenti diretti, senza alcuna garanzia di continuità, lasciando scoperta l'Italia meridionale. In particolare, l'Italia ha considerato che, in assenza del Contratto III, l'80-90 % del traffico merci ferroviario di merci fornito da Trenitalia nell'ambito del Contratto II sarebbe venuto meno passando alla modalità di trasporto su strada o scomparendo (ad esempio per alcuni prodotti chimici e dell'acciaio per i quali non esistevano valide alternative di trasporto). Secondo l'Italia, questo stato di cose è stato confermato anche dalla relazione del gestore dell'infrastruttura ferroviaria sulle richieste di assegnazione di linee per i nuovi operatori e dalla Corte dei conti italiana ([153]).

(237) Per quanto riguarda i collegamenti Nord/Nord contemplati dal Contratto III, che la FerCargo riteneva non coerenti con l'ambito di applicazione dei SIEG (considerando 207), l'Italia ha spiegato che su tali collegamenti non si verificava alcun nuovo carico né veniva servito alcun nuovo cliente, ma avveniva unicamente la prosecuzione dei collegamenti Nord/Sud. Tali collegamenti erano necessari quanto i collegamenti Sud/Sud per raccogliere e ottimizzare i flussi di traffico sui collegamenti Nord/Sud. Secondo l'Italia, qualsiasi forma diversa di servizio avrebbe fatto salire il costo del servizio e avrebbe richiesto una compensazione più elevata.

(238) Infine l'Italia ha affermato che l'Autorità garante della concorrenza, nella relazione datata 1º giugno 2009, non escludeva la necessità di obblighi di servizio pubblico nel mercato del trasporto merci, ma piuttosto affrontava la questione dei loro metodi di aggiudicazione. Il MIT ha debitamente esaminato le osservazioni dell'Autorità ma ha concluso in definitiva che Trenitalia era l'unico operatore ferroviario in grado di adempiere gli obblighi di servizio pubblico con un livello adeguato di capillarità e copertura geografica ([154]).

([152]) L'ambito di applicazione del contratto è stato discusso dalle parti tra novembre 2008 e marzo 2009.

([153]) A questo proposito, l'Italia ha indicato che la Corte dei conti, in una relazione del 22 febbraio 2012, ha affermato che la prestazione di servizi in perdita da parte di Trenitalia non era giustificata da un punto di vista industriale. La Corte dei conti ha riconosciuto che «*nel settore del trasporto ferroviario di merci, inoltre, c'è una forte concorrenza intramodale, incentrata esclusivamente sui mercati più redditizi, soprattutto nell'Italia settentrionale; infatti, non vi sono servizi di trasporto ferroviario di merci forniti a sud di Roma diversi da quelli del gruppo FS*».

([154]) Nota del MIT del 23 luglio 2009.

7.2.2. *Affidamento del servizio*

(239) In risposta all'affermazione di FerCargo secondo cui Trenitalia ha operato nell'ambito del Contratto III senza atto di incarico (considerando 208), nelle osservazioni del 20 novembre 2014, l'Italia ha dichiarato che gli obblighi contemplati dal Contratto III erano stati stabiliti attraverso un dialogo tra Trenitalia e i ministeri competenti (ministero dell'Economia e delle finanze e MIT). Secondo l'Italia, i piani economico-finanziari di Trenitalia approvati dall'amministrazione aggiudicatrice hanno dimostrato l'esistenza di una missione di servizio pubblico e di un mandato precedentemente conferito.

(240) Inoltre, nelle risposte del 18 e 19 febbraio 2019, l'Italia ha chiarito che la natura e il perimetro dei servizi che Trenitalia doveva fornire, la metodologia per il calcolo dell'importo della compensazione, la durata del contratto e le sanzioni in caso di inadempimento degli obblighi contrattuali erano stati concordati dalle parti nell'ottobre 2010.

(241) In particolare, l'ambito di applicazione del contratto (ossia le regioni a cui fornire il servizio e la tipologia di servizio) e l'importo massimo della compensazione erano stati concordati in modo informale con Trenitalia dall'inizio del 2009. Per quanto riguarda l'importo complessivo dei servizi inclusi nell'ambito di applicazione del contratto (vale a dire 11,9 milioni di treni*km l'anno), l'Italia ha spiegato che, nelle discussioni svoltesi tra il 2009 e il 2010, tale importo variava da un massimo di 13,1 milioni di treni*km l'anno a un minimo di 9,4 milioni di treni*km l'anno. Il limite di 11,9 milioni di treni*km è stato concordato tra le parti nell'ottobre 2010. In mancanza di chiarezza sulla quantità di servizi di trasporto ferroviario di merci richiesti ai sensi del Contratto III, nel 2009 Trenitalia ha fornito 14 milioni di treni*km.

(242) L'Italia ha asserito che Trenitalia aveva ricevuto una compensazione per i servizi in questione solo alla fine del 2010 (il 21 dicembre 2010) e solo entro il limite di 11,9 milioni di treni*km concordato in sede di contratto definitivo. Poiché tali elementi confermano l'esistenza di un rapporto contrattuale tra Trenitalia e lo Stato ancor prima della firma del Contratto III, l'Italia ha fatto riferimento ad una relazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 1º giugno 2009 e a una dichiarazione pubblica del luglio 2011 del ministro dei Trasporti in risposta a un'interrogazione del Parlamento italiano. La relazione ha preso in considerazione il contratto di servizi relativo al trasporto merci già in vigore anche se non ancora firmato. Le dichiarazioni pubbliche hanno evidenziato gli importi della compensazione dovuta a Trenitalia per gli anni 2009-2011, come indicato nel contratto successivamente sottoscritto, precisando che tali importi erano stati definiti sulla base di un piano economico-finanziario pluriennale.

7.2.3. *Assenza di sovracompensazione*

(243) Per quanto riguarda l'asserzione di FerCargo in merito a un'eventuale sovracompensazione (considerando 209), nelle osservazioni del 20 novembre 2014, l'Italia ha concluso che gli operatori europei costituivano l'unico parametro utilizzabile all'atto della valutazione dei costi di Trenitalia. I concorrenti esistenti menzionati da FerCargo, vale a dire compagnie ferroviarie dotate di materiale rotabile ridotto (al massimo 10-20 treni) e quindi in grado di coprire non più di 1-3 milioni di treni*km ciascuna, non possono costituire un parametro valido per valutare un obbligo di servizio pubblico molto più ampio come volume di produzione (circa 12 milioni di treni*km), da fornire su una rete di tratte Nord-Sud estremamente complessa. A questo proposito L'Italia ha presentato lo studio PWC 2, che ha aggiornato lo studio PWC 1 (cfr. considerando 175). Lo studio PWC 2 individua a 22 EUR per treno*km ([155]) il costo medio per treno*km sostenuto da Trenitalia per la prestazione dei servizi nel quadro del Contratto III e 10,8 EUR per treno*km l'entrata media per la fornitura dei servizi nel quadro del medesimo contratto ([156]).

(244) L'Italia ha asserito che la compensazione era strettamente collegata ai servizi forniti. Come l'Italia aveva già spiegato (considerando (181)), il costo più elevato del servizio rispetto a quello fornito dai concorrenti di Trenitalia dipendeva dalla necessità di disporre di materiale rotabile (adeguato ai vincoli infrastrutturali e logistici della rete ferroviaria dell'Italia meridionale), risorse umane e mezzi di produzione sufficienti per fornire servizi di trasporto ferroviario di merci «su richiesta». L'Italia ha riconosciuto che, nel periodo coperto dal Contratto III, il numero di locomotive di Trenitalia è diminuito, ma ha negato che tale riduzione comportasse una sovracompensazione, in quanto riguardava locomotive a malapena utilizzate da Trenitalia a causa dell'obsolescenza tecnica (bassi livelli di efficienza e disponibilità e impossibilità di ottenere pezzi di ricambio).

([155]) Calcolati come somma dei costi medi per treno*km per energia, pedaggio, noleggio di locomotive, macchinisti e manovratori, carri, limiti di sagoma e movimentazione mediante traghetti. Cfr. pagine 17, 22 e 23 dello studio PWC 2.

([156]) Cfr. pagina 24 dello studio PWC 2.

(245) Infine, nelle risposte del 18 e 19 febbraio 2019, l'Italia ha chiarito che la metodologia di calcolo della compensazione per gli anni 2009-2014 era sostanzialmente identica a quella prevista nel Contratto II ([157]). L'unica differenza tra il Contratto II e il Contratto III riguardava l'inclusione in quest'ultimo (segnatamente a partire dall'ultima versione dell'ottobre 2010) del riferimento al piano economico e finanziario di Trenitalia come base per il calcolo dell'evoluzione dei costi e delle entrate di Trenitalia per tutta la durata del contratto.

8. **VALUTAZIONE DELLE MISURE**

8.1. **Esistenza dell'aiuto**

(246) Una misura si qualifica come aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE se è imputabile allo Stato e finanziata mediante risorse statali, conferisce un vantaggio al suo beneficiario e tale vantaggio è selettivo, falsa o minaccia di falsare la concorrenza e può incidere sugli scambi tra Stati membri.

(247) Tenuto conto dell'osservazione dell'Italia secondo cui la compensazione corrisposta nell'ambito dei tre contratti di servizio pubblico non costituiva un aiuto di Stato a causa dell'assenza di distorsioni della concorrenza e degli effetti sugli scambi all'interno dell'Unione, la Commissione valuterà innanzitutto il soddisfacimento di tali condizioni. Il soddisfacimento delle altre condizioni cumulative di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE verrà pertanto valutata solo per quanto riguarda gli obblighi di servizio pubblico per i quali la compensazione corrisposta è constata essere suscettibile di falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri.

8.1.1. *Distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi all'interno dell'Unione*

(248) Una misura concessa dallo Stato è considerata falsare o minacciare di falsare la concorrenza, quando è tale da migliorare la posizione concorrenziale del beneficiario rispetto ad altre imprese con le quali compete ([158]). Si presume una distorsione della concorrenza ai sensi dell'articolo 107 TFUE non appena lo Stato concede un vantaggio finanziario a un'impresa in un settore liberalizzato, in cui c'è, o potrebbe esserci, concorrenza ([159]).

(249) Si esclude una potenziale distorsione della concorrenza se ricorrono le seguenti condizioni cumulative ([160]). In primo luogo, il servizio deve essere soggetto a un monopolio legale (stabilito in conformità del diritto dell'Unione). In secondo luogo, il monopolio legale non deve soltanto escludere la concorrenza sul mercato, ma anche la concorrenza per il mercato. In terzo luogo, il servizio non deve essere in concorrenza con altri servizi. In quarto luogo, se il prestatore del servizio opera in un altro mercato aperto alla concorrenza, si deve escludere che vi sia una sovvenzione trasversale. Ciò presuppone che si utilizzino conti separati, che i costi e i ricavi siano imputati correttamente e che i fondi pubblici stanziati per il servizio soggetto al monopolio legale non possano andare a vantaggio di altre attività.

([157]) La metodologia era articolata nelle tre fasi seguenti: i) definizione ex ante dell'importo massimo della compensazione annua tenuto conto delle risorse pubbliche disponibili; ii) quantificazione definitiva della compensazione dovuta sulla base dei costi effettivamente sostenuti da Trenitalia e dell'importo del capitale impiegato e iii) recupero degli importi versati in eccesso sotto forma di detrazione dalla compensazione versata l'anno successivo.

([158]) Sentenza del Tribunale del 15 giugno 2000, *Alzetta Mauro e altri*, cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a T-607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punto 80.

([159]) Sentenza del Tribunale del 15 giugno 2000, *Alzetta Mauro e altri*, cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a 607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punti da 141 a 147; sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punto 82.

([160]) Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (C/2016/2946) (GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1), punto 188.

(250) La Commissione osserva che, al momento della firma del Contratto I ([161]), il mercato del trasporto ferroviario di merci era in ampia misura ([162]) chiuso alla concorrenza a livello sia nazionale che dell'Unione. Trenitalia godeva in Italia di un monopolio sul mercato del trasporto ferroviario di merci e non era in concorrenza con imprese di altri Stati membri che fornivano servizi sui rispettivi mercati nazionali ([163]). Tale monopolio escludeva anche la concorrenza per il mercato, in quanto il 18 ottobre 2002 nessuna norma nazionale o dell'Unione (cfr. considerando 23) imponeva agli Stati membri di effettuare bandi di gara per contratti di servizio pubblico per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci. La Commissione osserva che, prima della liberalizzazione del mercato nazionale del trasporto ferroviario di merci il 22 ottobre 2003 (cfr. considerando 25), il gruppo FS deteneva un monopolio legale relativo alla gestione della rete ferroviaria gestita dallo Stato ([164]).

(251) Per quanto riguarda la concorrenza con altri servizi, la Commissione ritiene che, sebbene in termini generali i fornitori di servizi di trasporto ferroviario di merci siano in concorrenza con quelli di servizi di trasporto su strada, non esista una completa sostituibilità. Ciascun modo di trasporto merci presenta caratteristiche diverse per quanto riguarda i prezzi e le strutture dei costi, i tempi e la disponibilità geografica. Inoltre, solo il trasporto ferroviario di merci può soddisfare determinati requisiti relativi alla tipologia delle merci trasportate (ad esempio, i requisiti di sicurezza per le merci pericolose, il volume, la quantità, il peso delle merci o l'ubicazione geografica) e costituisce per alcuni clienti l'unica alternativa ([165]).

(252) Per quanto riguarda eventuali sovvenzioni incrociate, alla luce di quanto spiegato dall'Italia (cfr. considerando 121), la Commissione ritiene che non vi siano state sovvenzioni incrociate tra le diverse attività di Trenitalia. Infatti, benché le filiali del gruppo FS operassero anche sui mercati liberalizzati (cfr. considerando 121), Trenitalia disponeva di un sistema contabile distinto da quello delle altre società del gruppo FS e teneva altresì una contabilità distinta per ciascuna delle sue diverse attività.

(253) In tale contesto, la Commissione conclude che, al momento della firma del Contratto I (18 ottobre 2002), la compensazione da corrispondere ai sensi di tale contratto non costituiva un aiuto di Stato in quanto non era in grado di falsare o minacciare di falsare la concorrenza. Tale considerazione non è modificata dal fatto che, al momento della firma del Contratto I, il mercato dei servizi di trasporto internazionale combinato di merci era già aperto alla concorrenza. Da una parte, come spiegato al considerando 56, il Contratto I non riguardava questo tipo di servizio, in quanto a) gli obblighi di servizio pubblico sui servizi di trasporto combinato terrestre di merci per ferrovia riguardavano solo il traffico nazionale e b) i servizi di trasporto intermodale sulla tratta Lione-Torino non si qualificavano come servizi di trasporto combinato ([166]). Dall'altra, l'esistenza di un sistema contabile distinto per ciascuna delle attività di Trenitalia ostava al trasferimento di qualsiasi vantaggio potenziale ottenuto da Trenitalia in base al Contratto I a favore di attività svolte su tale mercato aperto.

(254) Tuttavia, per giungere a una conclusione sull'esistenza di un aiuto per l'intero periodo di validità del Contratto I, la Commissione deve esaminare l'evoluzione del mercato interno nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2000 e il 31 dicembre 2003. Infatti la compensazione versata a titolo del Contratto I non costituisce un aiuto soltanto nella misura in cui riguarda attività non liberalizzate.

([161]) Il Contratto I è stato firmato il 18 ottobre 2002 e si applicava a decorrere dal 1° gennaio 2000.

([162]) L'unico mercato già aperto alla concorrenza a livello dell'Unione era quello dei servizi internazionali di trasporto combinato di merci (cfr. considerando 23).

([163]) La concorrenza internazionale sul mercato del trasporto ferroviario di merci è stata di fatto ostacolata dalla diversità dei regimi nazionali esistenti, che ha costituito una barriera significativa all'ingresso. Ad esempio, le imprese ferroviarie che chiedevano l'accesso all'infrastruttura di un altro Stato membro avevano bisogno di ottenere l'approvazione del loro organismo di certificazione per il loro materiale rotabile e un certificato di sicurezza rilasciato dall'organismo nazionale competente. Inoltre, i conduttori dovevano essere in possesso di una certificazione per la rete su cui veniva effettuato il servizio ferroviario.

([164]) In particolare l'articolo 2 della legge n. 210/1985 prevedeva che «[l]'ente »Ferrovie dello Stato« provvede con criteri di economicità e di efficienza e nel rispetto dei principi della normativa comunitaria: a) all'esercizio delle linee della rete ferroviaria già gestite dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato [*ndr. ente pubblico predecessore del gruppo FS*] nonché all'esercizio delle linee che saranno affidate alla gestione statale; b) all'esercizio del servizio traghetto fra terminali ferroviari […]».

([165]) In casi di concentrazione, la Commissione ha già ritenuto che il trasporto ferroviario di merci costituisca un mercato del prodotto distinto, cfr. caso COMP/M.5855 – DB/Arriva, 11 agosto 2010, punti 144 e 145.

([166]) Tali servizi non si qualificavano come servizi di trasporto combinato in quanto la parte del percorso effettuata mediante trasporto su strada non aveva alcun limite di lunghezza e poteva superare la parte del percorso ferroviario (cfr. nota 57). Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 92/106/CEE del Consiglio, del 7 dicembre 1992, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri (GU L 368 del 17.12.1992, pag. 38), affinché un trasporto si qualifichi come combinato è necessario che la parte iniziale e/o terminale del tragitto su strada sia rigorosamente limitata (cfr. nota 11).

(255) Nella causa *Alzetta* i giudici dell'Unione hanno chiarito quanto segue: «la liberalizzazione [...] condiziona [...] l'applicabilità delle disposizioni del Trattato relative agli aiuti di Stato in taluni settori particolari, come quello dei trasporti inizialmente chiuso alla concorrenza» ([167]). A tale riguardo, tuttavia, occorre distinguere tra la liberalizzazione dovuta all'evoluzione del mercato interno e la liberalizzazione prescritta dal diritto dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto v), del regolamento (UE) n. 2015/1589 del Consiglio («il regolamento di procedura») ([168]), devono essere considerati aiuti esistenti, tra gli altri, «gli aiuti considerati aiuti esistenti in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato interno e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro». Tuttavia, «[q]ualora alcune misure diventino aiuti in seguito alla liberalizzazione di un'attività da parte del diritto dell'Unione, dette misure non sono considerate aiuti esistenti dopo la data fissata per la liberalizzazione».

(256) La Commissione osserva quanto segue:

— a livello dell'Unione l'accesso ai servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci in base alla rete ferroviaria transeuropea per il trasporto di merci (*trans-European rail freight network* - TERFN) è stato liberalizzato a partire dal 15 marzo 2003. Di conseguenza la compensazione versata a titolo del Contratto I per tale tipo di servizi non ha costituito un aiuto di Stato fino al 14 marzo 2003 (incluso), mentre a decorrere dal 15 marzo 2003 costituirebbe un nuovo aiuto (dato che la liberalizzazione di tali servizi è stata attuata ai sensi del diritto dell'Unione), purché siano soddisfatte le restanti condizioni cumulative di cui all'articolo 107, paragrafo 1. Ciò riguarda in particolare la compensazione per: a) i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria; e b) i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima;

— a livello nazionale, l'accesso ai servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci è stato liberalizzato a partire dal 22 ottobre 2003, ossia prima della liberalizzazione di tale attività a livello dell'Unione, avvenuta a partire dal 1º gennaio 2007. Di conseguenza la compensazione versata a titolo del Contratto I per tale tipo di servizi non ha costituito un aiuto di Stato fino al 21 ottobre 2003 (incluso), mentre a decorrere dal 22 ottobre 2003 costituirebbe un aiuto esistente (dovuto a un'evoluzione del mercato interno), purché siano soddisfatte le restanti condizioni cumulative di cui all'articolo 107, paragrafo 1. Ciò riguarda tutti gli obblighi previsti dal Contratto I in relazione ai servizi di trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sardegna e la Sicilia, ai servizi di trasporto ferroviario di merci su distanze superiori a 1 000 km e ai servizi di trasporto ferroviario terrestre combinato di merci su rotaia;

— l'obbligo relativo al trasporto ferroviario di carbone e di acciaio all'interno della Comunità europea del carbone e dell'acciaio non era più in vigore a decorrere dal 1º maggio 2002 e l'obbligo di servizi di trasporto intermodale sulla tratta Lione-Torino è rimasto in vigore fino al 31 dicembre 2001. Poiché tali obblighi hanno cessato di esistere prima della liberalizzazione dei servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci nell'Unione (avente effetto a decorrere dal 1º gennaio 2006), la corrispondente compensazione versata a Trenitalia non era in grado di falsare la concorrenza né incidere sugli scambi all'interno dell'Unione e non ha costituito pertanto un aiuto di Stato.

(257) Per i motivi di cui sopra, la Commissione conclude che la compensazione corrisposta nel quadro del Contratto I, prima del 15 marzo 2003, per i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci ([169]) e, prima del 22 ottobre 2003, per i servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci ([170]), non costituiva un aiuto, in quanto non era tale da incidere sugli scambi e falsare la concorrenza.

([167]) Sentenza del Tribunale del 15 giugno 2000, *Alzetta Mauro e altri*, cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a 607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punto 144, confermata dalla sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Italia/Commissione*, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240.

([168]) Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9), che sostituisce dal 14 ottobre 2015 il regolamento di procedura.

([169]) In particolare, i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci sulla rete ferroviaria transeuropea per il trasporto di merci (*trans-European rail freight network* - TERFN) (ossia i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria e i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima) e i restanti servizi ferroviari internazionali di trasporto merci che Trenitalia ha cessato di fornire prima del 15 marzo 2003 (ossia il trasporto ferroviario di carbone e acciaio all'interno della Comunità europea del carbone e dell'acciaio e i servizi di trasporto intermodale sulla tratta Lione-Torino).

([170]) Ciò riguarda tutti gli obblighi previsti dal Contratto I in relazione al trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sardegna e la Sicilia, al trasporto ferroviario di merci su distanze superiori a 1 000 km e ai servizi di trasporto ferroviario combinato terrestre di merci su rotaia.

(258) Al contrario, la compensazione corrisposta nel quadro del Contratto I a decorrere dal 15 marzo 2003 per i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria e i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima era tale da incidere sugli scambi e falsare la concorrenza, e può pertanto essere considerata un aiuto per il periodo dal 15 marzo 2003 al 31 dicembre 2003 qualora siano soddisfatti anche gli altri criteri cumulativi di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (cfr. considerando da 264 a 286). Contrariamente a quanto è stato sostenuto dall'Italia (considerando 120), il fatto che l'Ungheria non fosse all'epoca uno Stato membro è irrilevante in quanto la compensazione corrisposta ha inciso o potrebbe aver inciso sulla fornitura da parte delle imprese dell'Unione di servizi di trasporto ferroviario di merci su tale tratta internazionale. Inoltre, la presunta «marginalità» di tali obblighi di servizio pubblico rispetto a quelli complessivi imposti a norma del Contratto I (cfr. considerando 120) non è pertinente ai fini della valutazione dell'aiuto, dato che l'aiuto è suscettibile di incidere sugli scambi tra Stati membri indipendentemente dall'importo della compensazione concessa o dal volume di attività in questione. La definizione di aiuto di Stato non richiede che la distorsione della concorrenza o l'effetto sugli scambi siano sensibili o sostanziali. Il fatto che tali obblighi di servizio pubblico siano stati limitati rispetto all'entità complessiva degli obblighi di servizio pubblico imposti a Trenitalia a norma del Contratto I non può di per sé escludere una distorsione della concorrenza, un effetto sugli scambi o la minaccia che tali eventualità si verifichino. Affinché si possa ritenere che gli aiuti falsino la concorrenza, è di norma sufficiente che l'aiuto conferisca al beneficiario un vantaggio che lo sgravi dai costi cui avrebbe dovuto normalmente far fronte nell'ambito della propria gestione corrente ([171]).

(259) Inoltre, qualora uno Stato membro conceda una sovvenzione pubblica a un'impresa per la fornitura di servizi di trasporto, la fornitura di detti servizi, siano essi limitati o sostanziali, può, in virtù della sovvenzione, risultare invariata o incrementata, con la conseguenza che le possibilità delle imprese aventi sede in altri Stati membri di fornire i loro servizi di trasporto sul mercato di tale Stato membro ne risultano diminuite, incidendo quindi sugli scambi. Nel caso di specie, il mantenimento della presenza di Trenitalia (fornitore storico) attraverso il versamento di sovvenzioni potrebbe dissuadere nuovi operatori dall'entrare in un mercato nuovo, in particolare nel contesto in cui tali nuovi operatori avrebbero dovuto costruire una posizione di mercato a seguito dell'apertura alla concorrenza dei servizi internazionali di trasporto di merci sulla TERFN. Analogamente, il fatto che la compensazione fosse insufficiente a coprire il disavanzo di gestione registrato da Trenitalia in relazione ai servizi forniti in base al Contratto I non esclude un potenziale effetto sugli scambi e una distorsione della concorrenza. La compensazione, per quanto minima, ha consentito a Trenitalia di mantenere o aumentare le proprie attività sul mercato, riducendo in tal modo la possibilità per i concorrenti di fornire servizi di trasporto ferroviario di merci su tale mercato.

(260) Per quanto concerne la compensazione concessa a norma del Contratto I a decorrere dal 22 ottobre 2003 per i servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci ([172]), tale compensazione si qualifica come un aiuto per il periodo dal 22 ottobre 2003 al 31 dicembre 2003 qualora siano soddisfatti anche gli altri criteri cumulativi di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (cfr. considerando da 264 a 286).

Tabella 5

Contratto I: Distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi all'interno dell'Unione

Compensazione per i periodi	1.1.2000 – 14.3.2003	15.3.2003 – 21.10.2003	22.10.2003 – 31.12.2003
Servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci sulla rete TERFN	Nessun aiuto	Possibile distorsione	Possibile distorsione
Servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci	Nessun aiuto	Nessun aiuto	Possibile distorsione

([171]) Sentenza della Corte di giustizia del 3 marzo 2005, *Heiser*, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punto 55.

([172]) Ciò riguarda tutti gli obblighi previsti dal Contratto I in relazione ai servizi di trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sardegna e la Sicilia, ai servizi di trasporto ferroviario di merci su distanze superiori a 1 000 km e ai servizi di trasporto ferroviario combinato terrestre di merci su rotaia.

(261) Per quanto riguarda il Contratto I, la Commissione valuterà esclusivamente la compensazione corrisposta che era tale da falsare la concorrenza e incidere sugli scambi all'interno nell'Unione. Di conseguenza qualsiasi riferimento al Contratto I riguarderà unicamente la compensazione relativa a: i) i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria nel periodo dal 15 marzo 2003 al 31 dicembre 2003; ii) i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima nel periodo dal 15 marzo 2003 al 31 dicembre 2003; e iii) i servizi nazionali di trasporto ferroviario nel periodo dal 22 ottobre 2003 al 31 dicembre 2003.

(262) Per quanto riguarda il Contratto II e il Contratto III (firmati rispettivamente il 27 marzo 2007 e il 3 dicembre 2012), la Commissione osserva che sono stati conclusi dopo che il mercato del trasporto ferroviario di merci era stato pienamente liberalizzato a livello dell'Unione (1º gennaio 2007). È pacifico che, all'epoca, Trenitalia era in concorrenza con altre imprese ferroviarie sul mercato del trasporto ferroviario di merci, a livello nazionale e dell'Unione. Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dall'Italia (considerando 153 e da 187 a 189), le compensazioni ricevute nell'ambito del Contratto II e del Contratto III erano tali da falsare la concorrenza all'interno di questo mercato, indipendentemente dal volume limitato di servizi o dell'ammontare della compensazione in questione e dal fatto che Trenitalia abbia mantenuto un sistema contabile separato per le sue attività.

(263) Inoltre, poiché imprese di altri Stati membri operavano ([173]) o avrebbero potuto operare servizi di trasporto ferroviario di merci sul mercato italiano, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico ricevute da Trenitalia a norma del Contratto II e del Contratto III hanno inciso anche sugli scambi all'interno dell'Unione. Contrariamente a quanto sostenuto dall'Italia (considerando 225), per valutare se una misura nazionale si qualifichi come aiuto di Stato, occorre soltanto esaminare se tale aiuto sia idoneo a incidere sugli scambi e a falsare la concorrenza e non se vi si sia stata un'incidenza reale sugli scambi tra Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza. Pertanto, il fatto che all'epoca i concorrenti di Trenitalia registrassero un aumento dei volumi di traffico e un'espansione sulle tratte internazionali non è sufficiente per concludere che il Contratto II e il Contratto III non comportassero aiuti di Stato. Al contrario, tale espansione avrebbe potuto essere ancora più importante in assenza del Contratto II e del Contratto III.

8.1.2. *Risorse statali e imputabilità allo Stato*

(264) La compensazione concessa a Trenitalia nell'ambito del Contratto I, del Contratto II e del Contratto III è stata finanziata direttamente dal bilancio dello Stato (cfr. considerando 129, 145 e 170). Inoltre, tali contratti sono stati affidati dai ministeri competenti e ciascuno di essi prevedeva che lo Stato compensasse Trenitalia per la fornitura di obblighi di servizio pubblico adempiuti ai sensi di detti contratti (cfr. considerando 59, 71, 72 e 99). Pertanto, le misure sono direttamente imputabili allo Stato.

8.1.3. *Vantaggio economico*

(265) Le compensazioni in relazione a obblighi di servizio pubblico concesse a un'impresa non costituiscono un vantaggio economico se sono soddisfatte quattro condizioni cumulative, definite nella sentenza *Altmark*. Si tratta delle condizioni seguenti:

— in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;

— in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;

— in terzo luogo, la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire in tutto o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento;

([173]) Cfr. ad esempio la nota 109 (DB Schenker).

— in quarto luogo, qualora l'impresa che deve assolvere obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non sia stata scelta nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare l'offerente in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sostenere per adempiere a tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.

(266) Dato il carattere cumulativo dei quattro criteri Altmark, se uno qualsiasi di questi criteri non è soddisfatto, si riterrà che la compensazione costituisca un vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

(267) Nel caso di specie, la Commissione ritiene che il quarto criterio *Altmark* non sia soddisfatto per tutti e tre i contratti di servizio pubblico, contrariamente a quanto sostenuto dalle autorità italiane.

(268) Da un lato, il beneficiario dei tre contratti di servizio pubblico non è stato scelto a seguito di una procedura di appalto pubblico che abbia consentito di selezionare l'offerente in grado di fornire il servizio al costo minore per la collettività ([174]). D'altro canto, l'argomentazione dell'Italia secondo cui il livello di compensazione nell'ambito dei tre contratti di servizio pubblico era basato sui costi di un'impresa media efficiente non è suffragata da prove attestanti che il quarto criterio *Altmark* è rispettato.

(269) Per quanto concerne il Contratto I e il Contratto II, l'Italia ha asserito, senza presentare prove che corroborino la sua argomentazione, che Trenitalia fosse un'impresa gestita in modo efficiente, con una posizione che le permetteva livelli dei costi in linea con quelli dei concorrenti e in grado di fornire servizi a condizioni economiche sostanzialmente simili a quelle che sarebbero derivate da una procedura competitiva (considerando 132 e 152).

(270) L'Italia ha presentato argomentazioni analoghe in merito al Contratto III. A sostegno di tali argomentazioni, l'Italia ha presentato due studi di PWC, del 9 ottobre 2012 e del 22 ottobre 2014 (cfr. considerando 175 e 243), che dimostravano presumibilmente che i costi medi di esercizio di Trenitalia per treno*km erano in linea con quelli di imprese dell'Unione di dimensioni analoghe, che fornivano servizi analoghi ed erano adeguatamente dotate di mezzi di trasporto (cfr. considerando da 180 a 186). Il gruppo FS ha fornito uno studio del luglio 2014 che si limita a sintetizzare alcune osservazioni sull'approccio adottato dalla Commissione nella decisione di avvio per quanto riguarda la valutazione del quarto criterio *Altmark* (cfr. considerando 217).

(271) La Commissione osserva che, quando il SIEG non è assegnato nell'ambito di una procedura di gara e non esiste una remunerazione di mercato generalmente accettata per un determinato servizio, il quarto criterio Altmark richiede innanzitutto di individuare un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto ([175]).

(272) L'individuazione di una «impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto» consente di calcolare l'importo della compensazione necessaria per adempiere la missione di servizio pubblico attribuita in modo da evitare i costi elevati di un'impresa inefficiente.

([174]) Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4), punto 65.

([175]) Non è possibile fare riferimento ai costi di un'impresa che detiene una posizione di monopolio o riceve compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse a condizioni non conformi al diritto dell'Unione, in quanto in entrambi i casi il livello dei costi può essere superiore al normale; cfr. punto 74 della comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale («comunicazione SIEG») (GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4).

(273) La Corte ha chiarito che «uno degli approcci che possono essere impiegati al fine di valutare se tale quarta condizione sia soddisfatta può consistere nel calcolare la compensazione da concedere a un'impresa aggiudicataria di un contratto di servizio pubblico in funzione di una media dei costi sopportati da imprese che forniscono da diversi anni su un mercato aperto alla concorrenza un servizio paragonabile sotto tutti i profili al servizio pubblico di cui trattasi nel procedimento principale, degli introiti che dette imprese ricevono per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico e, se del caso, dei margini di utili generati in ragione di tali servizi da parte di queste ultime» ([176]).

(274) A tale proposito, la Commissione osserva innanzitutto che l'approccio di cui al considerando 273 non è tuttavia pertinente nel caso di specie, in quanto non era possibile calcolare la compensazione concessa a Trenitalia sulla base di una media dei costi sostenuti da imprese che avevano fornito, per diversi anni, in un mercato libero, un servizio comparabile ai servizi pubblici in questione.

(275) In secondo luogo, per quanto riguarda le misure oggetto di indagine, la Commissione osserva che, sulla base delle prove a disposizione, l'Italia ha stabilito i costi di Trenitalia nel quadro dei contratti di servizio pubblico facendo riferimento unicamente ai risultati passati o previsti di Trenitalia stessa. Per il Contratto I, la compensazione ricevuta da Trenitalia si basava sui costi effettivamente sostenuti da Trenitalia nel 2000 e nel 2001 per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico imposti dal Contratto I e con riferimento ai costi effettivamente sostenuti da Trenitalia nel 2001 per gli anni 2002 e 2003 (considerando 58 e 59). Per il Contratto II, la compensazione ricevuta da Trenitalia si basava sui costi sostenuti dalla stessa nel 2004 per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico imposti dal Contratto II (considerando 223). Come indicato al considerando 99, il livello della compensazione per il Contratto III è stato determinato sulla base del piano economico-finanziario ex ante di Trenitalia, ossia soltanto sulla base dei costi previsti da Trenitalia per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico nel contesto del Contratto III.

(276) Per quanto concerne l'argomentazione delle autorità italiane secondo cui Trenitalia era un'impresa gestita in modo efficiente (cfr. considerando 174), la Commissione ricorda che il quarto criterio *Altmark* non intende dimostrare che il beneficiario *stesso* sia «gestito in modo efficiente» e in una posizione che gli permetta livelli dei costi in linea con quelli dei concorrenti o in grado di fornire servizi a condizioni economiche sostanzialmente simili a quelle che sarebbero derivate da una procedura competitiva ([177]). Inoltre, in relazione alla possibilità di prendere in considerazione i costi storici dei servizi forniti nel quadro di contratti precedentemente aggiudicati, nella sentenza *Sad Trasporto Locale SpA*, la Corte ha chiarito che «il criterio dell"impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi necessari' non esclude, di per sé, un calcolo basato sui costi precedenti del servizio fornito dall'operatore uscente o relativi all'aggiudicazione precedente, purché, tuttavia, l'operatore uscente possa essere considerato, alla luce dei metodi di analisi contabile e finanziaria solitamente impiegati a tal fine, un'impresa media gestita in modo efficiente ([178]).

(277) La Commissione ritiene che i dati forniti dall'Italia non consentano di concludere che la struttura dei costi di Trenitalia corrispondesse a quella di un'impresa media gestita in modo efficiente.

(278) Innanzitutto, i tre contratti di servizio pubblico sono stati conclusi in assenza di uno studio di sostegno che dimostrasse che Trenitalia poteva essere considerata un'impresa media gestita in modo efficiente, alla luce dei metodi di analisi contabile e finanziaria solitamente impiegati a tal fine.

([176]) Sentenza della Corte di giustizia del 19 ottobre 2023, *Sad Trasporto Locale SpA*, C-186/22, ECLI:EU:C:2023:795, punto 39. Tale approccio è tuttavia soggetto a due condizioni cumulative. Innanzitutto che «il numero di imprese operanti sul mercato prese in tal modo in considerazione sia sufficientemente significativo, di modo che, dato che la situazione particolare di una data impresa non deve avere un peso sproporzionato, tale media possa essere considerata statisticamente solida e, di conseguenza, rappresentativa del criterio previsto dalla quarta condizione enunciata nella sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415)». In secondo luogo, che «solo imprese in grado di eseguire immediatamente gli obblighi di servizio pubblico di cui trattasi e che possono pertanto essere considerate adeguatamente dotate dei mezzi necessari al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, possono essere prese in considerazione ai fini di un siffatto calcolo» (punti 40 e 41).

([177]) Nella sentenza della Corte di giustizia del 24 settembre 2015, *TV2/Danmark/Commissione*, il Tribunale ha statuito che: «la Corte non ha affatto suggerito che, nel caso in cui il beneficiario della compensazione non fosse selezionato nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, per soddisfare tale condizione sarebbe possibile dimostrare che lo stesso beneficiario era un'impresa 'gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi'» (cfr. sentenza del Tribunale del 24 settembre 2015, *TV2/Danmark / Commission*, T-674/11, ECLI:EU:T:2015:684, punto 131).

([178]) Sentenza della Corte di giustizia del 19 ottobre 2023, *Sad Trasporto Locale SpA*, C-186/22, ECLI:EU:C:2023:795, punto 44.

(279) Per quanto concerne il Contratto III, la Commissione osserva inoltre che lo studio PWC 1 e lo studio PWC 2 non stabiliscono che il livello della compensazione ai sensi del Contratto III sia stato determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto, avrebbe dovuto sostenere per adempiere gli obblighi di servizio pubblico. Tali studi individuano tre società (ÖBB, DB, SNCF), delle sei considerate idonee per la costituzione di un campione di imprese di dimensioni sufficientemente paragonabili a quelle di Trenitalia, i cui costi sono stati considerati comparabili ai costi di Trenitalia (considerando 180 e 217), ma non spiegano perché Trenitalia o tali società possano essere considerate imprese medie gestite in modo efficiente. Nel complesso, lo studio PWC 1 e lo studio PWC 2 hanno fornito soltanto un confronto tra i costi medi totali di esercizio per treno*km sostenuti da Trenitalia e da altre imprese dell'Unione di dimensioni analoghe e che forniscono servizi analoghi (cfr. considerando 175). Tuttavia, le dimensioni di tali imprese analoghe a quelle di Trenitalia non forniscono alcuna indicazione circa il fatto che si tratti di imprese medie gestite in modo efficiente. Per quanto riguarda i servizi analoghi, i due studi PWC (studio PWC 1 e 2) hanno valutato soltanto i costi medi complessivi per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci, senza stabilire se tali servizi fossero analoghi a quelli previsti dagli obblighi di servizio pubblico imposti a Trenitalia.

(280) Inoltre, il quarto criterio *Altmark* impone di analizzare i costi di un'impresa adeguatamente dotata delle risorse necessarie all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico. Per quanto concerne il Contratto III, i due studi PWC (studio PWC 1 e 2) non dimostrano che le imprese incluse nel campione fossero adeguatamente dotate di mezzi per adempiere agli obblighi di servizio pubblico imposti dal Contratto III. Come riconosciuto dall'Italia stessa (cfr. considerando 182 e 183), la rete ferroviaria italiana presentava un numero considerevole di caratteristiche specifiche che rendevano necessario verificare se le imprese incluse nel campione fossero adeguatamente dotate al fine di adempiere gli obblighi di servizio pubblico definiti nel contesto del Contratto III alla luce di tali caratteristiche. Ciò era tanto più necessario nel caso di specie, in quanto tali caratteristiche specifiche costituiscono uno dei motivi che hanno portato alla conclusione del Contratto III (cfr. considerando 162 e 186). Tale dimostrazione non può pertanto essere limitata alla determinazione della capacità media di trasporto di merci delle imprese dell'Unione (cfr. considerando 176), senza tener conto di tali caratteristiche specifiche. Inoltre i due studi PWC (studio PWC 1 e 2) non contengono elementi che consentano alla Commissione di stabilire se le imprese dell'Unione incluse nel campione fossero adeguatamente dotate del materiale rotabile necessario per adempiere gli obblighi previsti dal Contratto III. Gli studi PWC si sono limitati a fornire informazioni sui risultati complessivi del materiale rotabile per impresa (cfr. considerando 177) utilizzato per i servizi di trasporto tanto di passeggeri quanto di merci, senza fornire informazioni sull'adeguatezza di tale materiale rotabile ai fini dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico imposti dal Contratto III.

(281) Inoltre, la Commissione rileva che i due studi PWC (studio PWC 1 e 2) non forniscono un'analisi adeguata dei costi che tali imprese avrebbero sostenuto per gestire gli obblighi di servizio pubblico imposti dall'Italia. Tali studi hanno preso in considerazione l'intero perimetro geografico ([179]) e il perimetro in termini di materiale ([180]) delle attività svolte dalle sei imprese ferroviarie che compongono il campione (di cui solo tre imprese ferroviarie, ossia ÖBB, DB, SNCF, presentavano costi comparabili a quelli di Trenitalia) e non soltanto le attività coperte dal Contratto III, come richiesto dal quarto criterio *Altmark*. In considerazione della natura aggregata di tali dati, non è possibile scorporare i costi da attribuire a ciascun tipo specifico di attività che un'impresa efficace ed efficiente sotto il profilo dei costi, attiva nel settore del trasporto ferroviario di merci, dovrebbe sostenere per adempiere gli obblighi di servizio pubblico previsti dal Contratto III ([181]). Inoltre, contrariamente a quanto asserito dal gruppo FS, secondo cui l'analisi dell'efficienza in termini di costi doveva essere effettuata a livello della società che fornisce il servizio (cfr. considerando 217), la Commissione rileva che i costi da prendere in considerazione ai fini di tale analisi sono soltanto i costi diretti necessari ai fini dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico e un contributo adeguato per coprire i costi indiretti comuni sia agli obbligo di servizio pubblico che alle altre attività ([182]). Inoltre, gli studi in questione hanno confrontato soltanto i costi complessivi di esercizio per treno*km (cfr. considerando 179) e non si sono espressi sul livello di efficienza in quanto tale e quindi sui costi stessi. La Commissione rileva che tale raffronto non ha valore probatorio perché, come evidenziato anche dall'Italia (considerando 181 e 182), il costo treno*km per la prestazione dei servizi oggetto del Contratto III, e il livello dei ricavi, dipendono fortemente dalle caratteristiche specifiche del servizio di trasporto ferroviario di merci nell'Italia meridionale.

([179]) Gli studi PWC non hanno individuato un perimetro specifico, ma hanno fornito dati sulla copertura generale del territorio francese da parte di SNCF, del territorio austriaco da parte di ÖBB e del territorio tedesco da parte di DB Schenker.

([180]) Lo studio PWC ha stabilito i costi medi di esercizio per treno*km sulla base delle attività complessive delle imprese, ossia il trasporto di passeggeri e merci.

([181]) Cfr. ad esempio sentenza del Tribunale del 12 luglio 2019, *Syndicat Transport Ile de France (STIF-IDF)*, T-738/17, ECLI:EU:T:2019:526, punto 64.

([182]) Cfr. comunicazione SIEG, punto 74.

(282) In conclusione, la Commissione ritiene che l'Italia non abbia dimostrato che Trenitalia potesse essere considerata, alla luce dei metodi di analisi contabile e finanziaria solitamente impiegati a tal fine, un'impresa media, gestita in modo efficiente, e che pertanto il livello della compensazione ricevuta da Trenitalia per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico nel contesto dei tre contratti di servizio pubblico fosse in linea con la compensazione che sarebbe stata richiesta da un'impresa media gestita in modo efficiente per fornire un servizio comparabile a quello di cui agli obblighi di servizio pubblico oggetto da detti contratti di servizio pubblico.

(283) Di conseguenza, la Commissione conclude che le autorità italiane non hanno dimostrato che il quarto criterio Altmark sia soddisfatto. Pertanto, le compensazioni concesse nell'ambito del Contratto I, del Contratto II e del Contratto III hanno conferito a Trenitalia un vantaggio che l'impresa non avrebbe ottenuto in normali condizioni di mercato.

8.1.4. *Selettività*

(284) Una misura è considerata selettiva se crea differenze tra imprese che si trovano in una situazione equiparabile rispetto all'obiettivo perseguito dalla misura e pertanto è tale da porre talune imprese in una situazione più favorevole di altre. Nel caso di aiuti individuali, la Corte ritiene che l'individuazione di un vantaggio economico consenta, in linea di principio, di presumere la selettività della misura ([183]).

(285) Nel caso di specie, l'Italia ha concesso a Trenitalia una compensazione degli obblighi di servizio pubblico sotto forma di un aiuto individuale che conferisce un vantaggio a quest'ultima. La compensazione è stata concessa a scapito di altri concorrenti nel settore del trasporto merci, che erano o avrebbero potuto essere in concorrenza con Trenitalia nel settore del trasporto ferroviario di merci. Poiché le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse nell'ambito del Contratto I, del Contratto II e del Contratto III erano tali da favorire la situazione di Trenitalia rispetto a quella dei suoi concorrenti, esse erano selettive.

8.1.5. *Conclusione in merito all'esistenza di aiuti*

(286) Sulla base di quanto precede, la Commissione ritiene che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico incluse nel Contratto I (per la fornitura di i) servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria, ii) servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima a partire dal 15 ottobre 2003 e iii) i servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci a partire dal 22 ottobre 2003), nel Contratto II e nel Contratto III, costituiscano un aiuto di Stato a favore di Trenitalia ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

8.2. **Qualificazione degli aiuti come aiuti esistenti o aiuti nuovi**

(287) L'Italia sostiene che la compensazione corrisposta nell'ambito del Contratto I, del Contratto II e del Contratto III si configura come un aiuto esistente, in quanto riguarda obblighi quasi del tutto coerenti con gli obblighi preesistenti, che erano stati messi in atto quando il mercato del trasporto ferroviario di merci non era ancora stato liberalizzato né a livello nazionale né a livello dell'Unione (considerando 120 e 154). In particolare, secondo l'Italia, tali obblighi erano stati introdotti dal decreto ministeriale 1-T/1990 ([184]), dalla legge 440/1989 ([185]) o dai precedenti contratti di servizio pubblico ([186]).

([183]) Sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 2015, *Commissione/MOL*, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punti 59 e 60; sentenza della Corte di giustizia del 28 settembre 2023, *Ryanair DAC/Commissione*, C-320/21P, ECLI:EU:C:2023:712, punto 104.

([184]) Per quanto riguarda gli obblighi tariffari per i servizi di trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sardegna e i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima.

([185]) Per quanto riguarda gli obblighi tariffari per i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci dal porto di Trieste all'Ungheria e viceversa.

([186]) Per quanto riguarda gli obblighi tariffari per il trasporto su distanze superiori a 1 000 km.

(288) Per quanto concerne il Contratto I (2000-2003), la Commissione ritiene quanto segue:

— la compensazione corrisposta tra il 22 ottobre 2003 e il 31 dicembre 2003 per i servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci ([187]) costituisce un aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto v), del regolamento di procedura a seguito della liberalizzazione del mercato. In effetti, al momento della corresponsione della compensazione, quest'ultima non costituiva un aiuto in quanto non era in grado di falsare o minacciare di falsare la concorrenza. Successivamente (a partire dal 22 ottobre 2003), la compensazione per i servizi nazionali di trasporto merci è diventata un aiuto esistente in ragione dell'evoluzione del mercato interno (in particolare la liberalizzazione del mercato a livello nazionale) e dal momento che essa non è stata modificata dall'Italia. Gli aiuti esistenti possono formare oggetto solo di una decisione di incompatibilità avente efficacia ex nunc. Dato che gli obblighi di servizio pubblico imposti a Trenitalia per la fornitura di servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci sono rimasti in vigore fino al 31 dicembre 2003, non è necessario che la Commissione ne valuti l'eventuale compatibilità nella presente decisione;

— la compensazione corrisposta tra il 15 marzo 2003 e il 31 dicembre 2003 per il trasporto ferroviario internazionale di merci sulla rete TERFN ([188]) costituisce un nuovo aiuto dato che il mercato del trasporto ferroviario di merci a livello dell'Unione è stato liberalizzato a partire dal 15 marzo 2003.

(289) Per quanto concerne il Contratto II (2004-2008), la Commissione rileva che tale contratto prevedeva una compensazione per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico di cui ai considerando da 65 a 67 e 70. Tali obblighi di servizio pubblico riguardavano tanto i servizi internazionali (sulla TERFN) quanto quelli nazionali di trasporto ferroviario di merci.

(290) Per quanto concerne gli obblighi di servizio pubblico relativi ai servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci (ossia i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria nonché i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima), come indicato al considerando 288 la compensazione corrisposta a Trenitalia per tali servizi può essere considerata un nuovo aiuto a decorrere dal 15 marzo 2003; di conseguenza si qualifica come un nuovo aiuto nel quadro del Contratto II.

(291) Per quanto concerne gli obblighi di servizio pubblico relativi ai servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci (ossia relativi alla fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci da/verso la Sardegna e la Sicilia e i servizi a lunga percorrenza superiori a 1 000 km), la Commissione rileva che tali servizi sono stati liberalizzati a livello dell'Unione a partire dal 1º gennaio 2007. L'Italia sostiene che l'aiuto deve essere considerato un aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto v), del regolamento di procedura fino alla completa liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario di merci a livello dell'Unione, avvenuta il 1º gennaio 2007. Tuttavia, la Commissione rileva che l'importo totale della compensazione concessa per tali servizi nel quadro del Contratto II è stato versato dopo tale data, in quanto è stato versato soltanto dopo la firma del Contratto II il 27 marzo 2007 (cfr. considerando 75). Pertanto, l'aiuto di cui al Contratto III si configura integralmente come nuovo aiuto. ([189])

(292) In ogni caso, la Commissione osserva che l'aiuto previsto dal Contratto II non soddisfa le condizioni di cui all'articolo 1, lettera b), punto v), del regolamento di procedura, in quanto l'Italia, contrariamente a quanto da essa sostenuto (cfr. considerando 154), ha sostanzialmente modificato l'aiuto inizialmente concesso nel contesto del Contratto I. A questo proposito, la Commissione osserva quanto segue:

— il Contratto II ha modificato la portata degli obblighi di servizio pubblico imposti a Trenitalia aggiungendo i) ulteriori obblighi di servizio pubblico relativi alla fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci da/verso la Sardegna e la Sicilia (considerando 67) e ii) obblighi accessori relativi a ciascuno degli obblighi di servizio pubblico di cui al considerando 66. Ha inoltre eliminato dall'ambito di applicazione del Contratto II taluni obblighi di servizio pubblico precedentemente contenuti nel Contratto I (considerando 62);

([187]) Ciò riguarda tutti gli obblighi previsti dal Contratto I in relazione al trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sardegna e la Sicilia, al trasporto ferroviario di merci su distanze superiori a 1 000 km e ai servizi di trasporto ferroviario combinato di merci su rotaia.

([188]) Ciò riguarda i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto di Trieste e l'Ungheria e i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima.

([189]) L'articolo 1, lettera b), punto v), del regolamento di procedura recita: «**gli aiuti** [sono] considerati aiuti esistenti in quanto può essere dimostrato che **al momento della loro attuazione** non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato interno e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro». Cfr. anche sentenza del Tribunale del 15 giugno 2000, *Alzetta Mauro e altri*, cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a 607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punti 144 e 145; e sentenza del Tribunale del 24 marzo 2011, *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt*, cause riunite T-443/08 e T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, punto 190.

— il Contratto II ha introdotto un meccanismo diverso di compensazione per i servizi di trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sardegna/Sicilia (considerando 68);

— il Contratto II ha introdotto nuove modalità per il pagamento dell'aiuto a Trenitalia (considerando 71) che erano assenti dal Contratto I.

(293) Gli elementi descritti al considerando 292 dimostrano che le modifiche introdotte con il Contratto II non erano di natura puramente formale o amministrativa. Tali modifiche hanno modificato sostanzialmente gli aiuti concessi dall'Italia a norma del Contratto I. Di conseguenza, gli aiuti a norma del Contratto II non si qualificano come aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto v), del regolamento di procedura.

(294) Per quanto concerne il Contratto III, la Commissione osserva che i servizi nazionali e internazionali di trasporto ferroviario di merci sono stati liberalizzati a livello dell'Unione il 1º gennaio 2007 (considerando 23), ossia prima della firma del Contratto III. La Commissione rileva altresì che l'ambito di applicazione del Contratto III differisce notevolmente da quello del Contratto I e del Contratto II: tutti gli obblighi tariffari sono stati abbandonati e gli obblighi di servizio previsti nei contratti di servizio pubblico precedenti sono stati sostituiti da un obbligo di servizio globale che copre il trasporto ferroviario di merci da/verso l'Italia meridionale (cfr. sezione 3.2.3.1.1). Pertanto, la compensazione concessa ai sensi del Contratto III si configura integralmente come nuovo aiuto.

Tabella 6

Conclusione in merito alla qualifica degli aiuti di Stato come aiuti esistenti o nuovi

Misure di aiuti di Stato	Valutazione degli aiuti di Stato
Contratto I	**Nessun aiuto**: compensazione per a) i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci prima del 15.3.2003; b) i servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci prima del 22.10.2003. **Aiuto esistente:** compensazione per i servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci a partire dal 22.10.2003. **Aiuti nuovi:** compensazione per i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci sulla rete TERFN a partire dal 15.3.2003.
Contratto II	**Aiuti nuovi**
Contratto III	**Aiuti nuovi**

8.3. **Legalità dell'aiuto**

(295) A norma dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, gli Stati membri devono notificare i progetti diretti a istituire o modificare aiuti e non possono dare esecuzione alle misure progettate prima che la procedura di notifica abbia condotto a una decisione finale, ad eccezione delle categorie di aiuti di Stato che sono state esentate dall'obbligo di notifica. Ai sensi dell'articolo 1, lettera f), del regolamento di procedura, qualsiasi nuovo aiuto attuato in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE costituisce un aiuto illegale.

(296) L'Italia non ha notificato alcuna misura alla Commissione. La Commissione esaminerà pertanto se le misure, qualificabili come nuovi aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (cfr. considerando da 288 a 294), fossero esentate dall'obbligo di notifica ai sensi delle norme applicabili in materia di aiuti di Stato. Per procedere in tal senso occorre innanzitutto individuare le norme in materia di aiuti di Stato applicabili a tale esenzione nel caso di specie.

8.3.1. *Quadro giuridico pertinente*

(297) Come illustrato ai considerando da 30 a 33, il regolamento (CEE) n. 1191/69 ha stabilito le norme applicabili in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia (tanto di passeggeri quanto di merci). Il regolamento (CEE) n. 1107/70 ha disciplinato ulteriormente la concessione di aiuti (non rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento (CEE) n. 1191/69) nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile. Entrambi i regolamenti sono stati abrogati dal regolamento (CE) n. 1370/2007 entrato in vigore il 3 dicembre 2009. L'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007 prevedeva tuttavia che il regolamento (CEE) n. 1191/69 rimanesse applicabile ai servizi di trasporto ferroviario di merci per un periodo di tre anni dopo l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1370/2007 stesso. Poiché i servizi di trasporto ferroviario di merci non sono contemplati dal regolamento (CE) n. 1370/2007, è opportuno applicare l'articolo 93 TFUE ai fini della valutazione della compatibilità degli aiuti concessi per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario di merci. Tali misure di aiuto sono valutate direttamente ai sensi dell'articolo 93 TFUE dopo il 3 dicembre 2012.

(298) Nella sentenza *Andersen* ([190]), riguardante il trasporto di passeggeri, la Corte, pronunciandosi sull'applicazione *ratione temporis* del regolamento (CE) n. 1370/2007 e del regolamento (CEE) n. 1191/69, ha indicato che la data pertinente per la determinazione della legislazione applicabile ai fini della valutazione della compatibilità della compensazione concessa a norma di un contratto di servizio pubblico nel settore dei trasporti terrestri è la data del versamento della compensazione. La Corte ha affermato altresì che gli aiuti versati a un'impresa di trasporto pubblico in un momento in cui il regolamento (CEE) n. 1191/69 era ancora in vigore e che rispettavano i requisiti stabiliti in tale regolamento rientravano in una situazione definitivamente maturata prima dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1370/2007.

(299) La Commissione rileva che la sentenza *Andersen* e le altre sentenze finora pronunciate dagli organi giurisdizionali dell'Unione sull'applicazione *ratione temporis* del regolamento (CEE) n. 1191/69 fanno riferimento al regolamento (CE) n. 1370/2007, dato che i contratti esaminati in tali cause riguardavano il trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.

(300) Di conseguenza, nel caso in cui un aiuto sia versato in relazione a un contratto di servizio pubblico concluso quando il regolamento (CEE) n. 1191/69 era ancora in vigore, la Commissione deve esaminare tale aiuto alla luce delle condizioni previste da tale regolamento per le compensazioni versate quando detto regolamento era ancora in vigore, ossia prima dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1370/2007, il 3 dicembre 2009, per i servizi di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia; e per un periodo di tre anni dopo l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1370/2007 per i servizi di trasporto di merci su strada e per ferrovia. Tuttavia, per le misure che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007, la Commissione deve esaminare, alla luce di quest'ultimo regolamento e fatte salve le norme previste da detto regolamento, tanto la legalità quanto la compatibilità con il mercato interno degli aiuti versati a partire dalla data di entrata in vigore di tale regolamento. ([191]) Per le misure che non rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007, la Commissione dovrà esaminare la compatibilità della compensazione concessa sulla base delle norme applicabili al momento in cui tale compensazione è stata corrisposta.

(301) Per quanto concerne i servizi di trasporto di merci, la Commissione ricorda che, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007, le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1191/69 hanno continuato ad applicarsi a tali servizi per un periodo di tre anni dopo l'entrata in vigore di detto regolamento (ossia fino al 3 dicembre 2012). La Commissione ritiene pertanto che, nel caso di specie, le norme applicabili agli aiuti versati a Trenitalia fino al 3 dicembre 2012 siano quelle stabilite dal regolamento (CEE) n. 1191/69. Per gli aiuti versati a Trenitalia dopo tale data, l'articolo 93 TFUE costituisce la base giuridica applicabile in assenza di qualsiasi altro atto di diritto derivato applicabile che disciplini la concessione di aiuti di Stato per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico nei servizi di trasporto di merci per ferrovia.

(302) La Commissione deve ora valutare se queste due basi giuridiche (regolamento (CEE) n. 1191/69 e articolo 93 TFUE) prevedano un'esenzione dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, delle misure alle quali dette basi giuridiche si applicano rispettivamente.

([190]) Sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2015, *Commissione europea/Andersen*, C-303/13P, ECLI:EU:C:2015:647, punti da 51 a 55.
([191]) Sentenza del Tribunale del 29 novembre 2018, *Aziende riunite filovie ed autolinee/Commissione*, T-720/16, ECLI:EU:T:2018:853, punto 158.

8.3.2. *Esenzione dall'obbligo di notifica ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69 per gli aiuti versati a Trenitalia prima del 3 dicembre 2012*

(303) L'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69, stabilisce che le «compensazioni risultanti dall'applicazione di [tale] regolamento» sono dispensate dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato.

(304) Secondo i principi stabiliti dalla Corte nella sentenza *Andersen* ([192]), la Commissione ritiene che l'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69 copra le compensazioni versate fino al 3 dicembre 2012 per gli obblighi di servizio pubblico relativi ai servizi di trasporto ferroviario di merci che soddisfano le condizioni stabilite in tale regolamento.

(305) Conformemente all'articolo 1, paragrafo 5, del regolamento (CEE) n. 1191/69, «le competenti autorità degli Stati membri possono mantenere o imporre gli obblighi di servizio pubblico di cui all'articolo 2 per i servizi urbani, extraurbani e regionali di trasporto di passeggeri. Le condizioni e le modalità, compresi i metodi di compensazione, sono definiti nelle sezioni II, III e IV». Sebbene l'articolo 1, paragrafo 5, faccia riferimento soltanto ai servizi di trasporto di passeggeri, la definizione di obblighi di servizio pubblico di cui all'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1191/69 e all'articolo 5, paragrafo 1, del medesimo regolamento (che fa parte della sezione II) si riferisce al trasporto tanto di passeggeri quanto di merci. La Commissione ritiene pertanto che il regolamento (CEE) n. 1191/69 abbia consentito agli Stati membri di mantenere o imporre obblighi di servizio pubblico anche per i servizi di trasporto merci e di fornire una compensazione per tali obblighi ([193]).

(306) Ne consegue che gli aiuti versati a un operatore per obblighi di servizio pubblico in un momento in cui il regolamento (CEE) n. 1191/69 era ancora in vigore e che rispettavano i requisiti stabiliti in tale regolamento erano esentati dall'obbligo di notifica. Al contrario, gli aiuti versati quando il regolamento (CEE) n. 1191/69 era ancora in vigore, ma che non rispettavano i requisiti stabiliti in tale regolamento, non erano esentati da detto obbligo di notifica ([194]). L'Italia non era pertanto tenuta a notificare, a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, le compensazioni versate a Trenitalia nel quadro dei tre contratti di servizio pubblico, purché tali compensazioni fossero conformi al regolamento (CEE) n. 1191/69. Al contrario, gli aiuti versati a Trenitalia fino al 3 dicembre 2012 che non rispettavano i requisiti di cui al regolamento (CEE) n. 1191/69, non erano esentati da detto obbligo di notifica. Pertanto, dato che l'Italia non ha notificato nessuna delle misure in esame, la conclusione cui la Commissione giungerà per quanto concerne il rispetto delle norme di cui al regolamento (CEE) n. 1191/69 degli aiuti versati a Trenitalia fino al 3 dicembre 2012 (cfr. considerando 401 e 439) inciderà anche sulla legalità di tali aiuti.

8.3.3. *Esenzione dall'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 93 TFUE per gli aiuti versati a Trenitalia prima del 3 dicembre 2012*

(307) L'articolo 93 TFUE non prevede alcuna esenzione all'obbligo per gli Stati membri di notificare gli aiuti di Stato alla Commissione a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE ([195]).

(308) Di conseguenza, l'Italia avrebbe dovuto notificare alla Commissione gli aiuti versati a Trenitalia dopo il 3 dicembre 2012, in conformità dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, cosa che le autorità italiane non hanno fatto.

([192]) Sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2015, *Commissione/Andersen*, C-303/13P, ECLI:EU:C:2015:647, punto 52.

([193]) Questa interpretazione non è contraddetta dal fatto che il regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio, del 20 giugno 1991, che modifica il regolamento (CEE) n. 1191/69 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, abbia introdotto la possibilità per gli Stati membri di concludere contratti di servizio pubblico per fornire servizi di trasporto sufficienti. Secondo la giurisprudenza (sentenza della Corte di giustizia del 3 aprile 2014, *CTP – Compagnia Trasporti Pubblici SpA/Regione Campania e Provincia di Napoli*, cause riunite da C-516/12 a C-518/12, ECLI:EU:C:2014:220; e sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2015, *Commissione europea/Andersen*, C-303/13P, ECLI:EU:C:2015:647), i contratti di servizio pubblico costituiscono un altro modo per disciplinare i servizi di trasporto da fornire e possono contenere obblighi di servizio pubblico.

([194]) Cfr. sentenza del Tribunale dell'11 luglio 2018, *CSTP Azienda della Mobilità Spa/Commissione europea*, T-186/15, ECLI:EU:T:2018:431, punto 120; e sentenza della Corte di giustizia del 4 marzo 2020, *CSTP Azienda della Mobilità Spa/Commissione*, C-587/18P, ECLI:EU:C:2020:150, punto 51.

([195]) Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punto 95; e sentenza della Corte di giustizia del 7 maggio 2009, *Antrop*, C-504/07, ECLI:EU:C:2009:290, punto 23.

8.3.4. *Conclusione*

(309) Le compensazioni versate a norma del Contratto I (nella misura in cui le misure costituivano un nuovo aiuto), del Contratto II e del Contratto III fino al 3 dicembre 2012 erano esentate dalla notifica preventiva, a condizione che rispettassero le pertinenti disposizioni del regolamento (CEE) n. 1191/69. Pertanto, la conclusione cui la Commissione giungerà per quanto concerne il rispetto delle norme di cui al regolamento (CEE) n. 1191/69 degli aiuti versati a Trenitalia fino al 3 dicembre 2012 inciderà anche sulla legalità di tali aiuti in considerazione dei motivi illustrati al considerando 306.

(310) Le compensazioni versate a norma del Contratto III dopo il 3 dicembre 2012 dovevano essere notificate alla Commissione a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Poiché l'Italia non le ha notificate, tali compensazioni costituiscono un aiuto illegale.

8.4. **Compatibilità dell'aiuto**

8.4.1. *Base giuridica della valutazione*

(311) L'articolo 93 TFUE è incluso nel titolo VI - «Trasporti» - le cui disposizioni si applicano esclusivamente ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili. L'articolo 93 TFUE prevede che «sono compatibili con [il presente trattato] gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio».

(312) Le misure consistevano nella compensazione concessa a Trenitalia per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico per i servizi nazionali e internazionali di trasporto ferroviario di merci.

(313) L'articolo 93 TFUE consente la concessione di compensazioni per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario di merci. Come indicato nei considerando da 29 a 33, il regolamento (CEE) n. 1191/69 e il regolamento (CEE) n. 1107/70 stabilivano le norme applicabili ai fini della valutazione della compatibilità della compensazione corrisposta per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, fino a quando il regolamento (CE) n. 1370/2007 non ha abrogato tali regolamenti. Il regolamento (CE) n. 1370/2007 è entrato in vigore il 3 dicembre 2009; tale atto prevedeva tuttavia un periodo di tre anni durante il quale il regolamento (CEE) n. 1191/69 avrebbe continuato ad applicarsi ai servizi di trasporto di merci (articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007).

(314) A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, gli Stati membri potevano continuare a concedere compensazioni per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico non contemplati da tale regolamento, fatti salvi gli articoli 93, 106, 107 e 108 TFUE.

(315) Contrariamente a quanto sostenuto dall'Italia (considerando 139), le linee guida per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie ([196]) non sono applicabili al caso in esame. Tali linee guida riguardano l'applicazione dell'articolo 93 TFUE per quanto concerne, tra l'altro, gli aiuti concessi per soddisfare le necessità del coordinamento dei trasporti. Questo tipo di aiuti persegue un obiettivo diverso da quello degli aiuti per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in quanto mira a colmare le carenze del trasporto ferroviario di merci rispetto ai diversi modi di trasporto (ad esempio in termini di costi esterni). La Commissione osserva che, nel caso in esame, l'obiettivo dei contratti di servizio pubblico era quello di garantire la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci sul territorio italiano, indipendentemente da qualsiasi necessità di coordinamento dei trasporti. In particolare, la compensazione concordata nell'ambito dei contratti di servizio pubblico copriva i costi netti degli obblighi di servizio pubblico affidati a Trenitalia che non rientrano in nessuna delle definizioni di costi ammissibili di cui alle linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie.

(316) Nel determinare le norme applicabili in base alle quali valutare la compatibilità degli aiuti attuati dagli Stati membri per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 93 TFUE, gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno stabilito che la compatibilità della compensazione deve essere valutata sulla base della legislazione vigente nel momento in cui l'aiuto è stato versato ([197]).

([196]) Comunicazione della Commissione, Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie (GU C 184 del 22.7.2008, pag. 13).

([197]) Sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2015, *Jørgen Andersen*, C-303/13P, ECLI:EU:C:2015:647, punto 54; sentenza del Tribunale dell'11 luglio 2018, *Buonotourist Srl/Commissione*, T-185/15, ECLI:EU:T:2018:430, punto 216; sentenza del Tribunale dell'11 luglio 2018, *CSTP Azienda della Mobilità Spa/Commissione europea*, T-186/15, ECLI:EU:T:2018:431, punto 216; sentenza del Tribunale del 29 novembre 2018, *Aziende riunite filovie ed autolinee (ARFEA)/Commissione europea*, T-720/16, ECLI:EU:T:2018:853, punto 132.

(317) Come indicato al considerando 313, le norme in materia di servizi pubblici per il trasporto ferroviario di merci erano determinate dal regolamento (CEE) n. 1191/69 fino al 3 dicembre 2012, dal regolamento (CEE) n. 1107/70 fino al 3 dicembre 2009 e, successivamente al 3 dicembre 2012, dall'articolo 93 TFUE.

(318) L'ambito d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1191/69 è definito come segue all'articolo 1, paragrafi 1, del medesimo regolamento:

«1. Il presente regolamento si applica alle imprese di trasporto che forniscono servizi nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile. Gli Stati membri possono escludere dal campo di applicazione del presente regolamento le imprese la cui attività è limitata esclusivamente alla fornitura di servizi urbani, extraurbani o regionali».

(319) L'articolo 2, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1191/69 chiarisce che:

«[p]er obbligo tariffario, ai sensi del presente regolamento, si intende l'obbligo per le imprese di trasporto di applicare prezzi stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità, in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa e derivanti dall'imposizione o dal rifiuto di modificare misure tariffarie particolari, soprattutto per talune categorie di viaggiatori, per talune categorie di prodotti o per talune relazioni.

Le disposizioni del comma precedente non si applicano agli obblighi derivanti da misure generali di politica dei prezzi applicabili al complesso delle attività economiche o da misure adottate in materia di prezzi e di condizioni generali di trasporto per l'organizzazione del mercato dei trasporti o di una parte di questo».

(320) Nel caso di specie, i servizi forniti nel quadro dei tre contratti di servizio pubblico (e per i quali l'Italia ha concesso una compensazione a Trenitalia) sono servizi nazionali e internazionali di trasporto ferroviario di merci effettuati da Trenitalia, un'impresa di trasporto che fornisce servizi di trasporto ferroviario. Il Contratto I, il Contratto II e il Contratto III riguardavano pertanto un'impresa di trasporto attiva nei settori rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento (CEE) n. 1191/69.

(321) Per quanto concerne l'ambito di applicazione del regolamento (CEE) n. 1107/70, l'articolo 1 di tale regolamento stabiliva che esso si applicava agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, purché tali aiuti fossero propri dell'attività di questo settore. Il considerando 10 di tale regolamento affermava che «[...] è [...] necessario precisare i casi e le condizioni in cui gli Stati membri potranno adottare misure di coordinamento o imporre servitù inerenti alla nozione di servizio pubblico comportanti la concessione, ai sensi dell'articolo 77 del trattato [attuale articolo 93 TFUE], di aiuti non previsti [dal regolamento summenzionato, ossia il regolamento (CEE) n. 1191/69]». Inoltre l'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 1107/70 stabiliva che «[s]alve le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1191/69 [...] gli Stati membri adottano misure di coordinamento ovvero impongono servitù inerenti alla nozione di servizio pubblico comportanti la concessione di aiuti ai sensi dell'articolo [93 TFUE] soltanto nei casi ed alle condizioni seguenti» elencati all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1107/70. Detto articolo riguardava in particolare «versamenti [...] effettuati per compensare gli obblighi di servizio pubblico [...] imposti [ad imprese di trasporto] dallo Stato o dagli enti pubblici e concernenti: - obblighi tariffari non considerati nell'articolo 2, paragrafo 5, del regolamento (CEE) n. 1191/69, - o le imprese o le attività di trasporto escluse dal campo di applicazione di tale regolamento». Ne consegue che il regolamento (CEE) n. 1107/70 si applicava soltanto nei casi in cui il regolamento (CEE) n. 1191/69 non era applicabile.

(322) La Commissione osserva inoltre che, a differenza del regolamento (CEE) n. 1191/69, il regolamento (CEE) n. 1107/70 non è stato menzionato in nessuna delle misure tra le pertinenti disposizioni che disciplinano i contratti.

(323) Infine l'Italia non ha spiegato perché ritiene che il regolamento (CEE) n. 1107/70 fosse applicabile alle misure.

(324) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che, dato che le misure oggetto dell'indagine rientravano nell'ambito di applicazione del regolamento (CEE) n. 1191/69, il regolamento (CEE) n. 1107/70 non era applicabile nel caso di specie. L'Italia non può pertanto invocare quest'ultimo regolamento come base giuridica alternativa per la valutazione (considerando 139, 158 e 195).

(325) La Commissione valuterà pertanto la compatibilità degli aiuti erogati nell'ambito del Contratto I ([198]), del Contratto II e del Contratto III fino al 3 dicembre 2012 ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69 e la compatibilità degli aiuti erogati nell'ambito del Contratto III dopo il 3 dicembre 2012 ai sensi dell'articolo 93, TFUE.

8.4.1.1. Compatibilità dell'aiuto ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69

(326) A norma dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 1191/69, gli Stati membri possono concludere contratti di servizio pubblico con un'impresa di trasporto «per garantire servizi di trasporto sufficienti tenendo conto segnatamente dei fattori sociali, ambientali e di assetto del territorio o per offrire particolari condizioni tariffarie a favore di determinate categorie di passeggeri».

(327) Le disposizioni applicabili ai contratti di servizio pubblico sono illustrate dettagliatamente nella sezione V del regolamento (CEE) n. 1191/69. Tale sezione consiste in un unico articolo (articolo 14), che stabilisce quanto segue: [a] «per contratto di servizio pubblico s'intende un contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti» e specifica che cosa può ([199])/deve ([200]) comprendere tale contratto.

(328) L'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69 si basa sul concetto di «servizi di trasporto sufficienti» ([201]). A tale riguardo, la Commissione osserva che l'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 1191/69 consente agli Stati membri di concludere contratti di servizio pubblico con un'impresa di trasporto al fine di garantire servizi di trasporto adeguati, tenendo conto, tra l'altro, di fattori sociali e ambientali.

(329) La Corte ha precisato che il regolamento (CEE) n. 1191/69 e il regolamento (CEE) n. 1107/70 elencavano in modo esaustivo le circostanze in cui le autorità degli Stati membri potevano concedere aiuti ai sensi dell'articolo 93 TFUE ([202]) e che la compatibilità delle indennità di compensazione rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento (CEE) n. 1191/69 deve essere valutata conformemente alle disposizioni di tale regolamento ([203]).

(330) In precedenti decisioni ([204]), la Commissione ha valutato la compatibilità dei contratti di servizio pubblico sulla base del suddetto articolo 14, unitamente ai principi generali derivanti dal trattato, alla giurisprudenza e alla prassi decisionale della Commissione in altri settori. Tali principi, elaborati a norma dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, richiedono fondamentalmente, da un lato, l'esistenza di un atto di incarico e, dall'altro, l'assenza di sovracompensazione ([205]).

([198]) Solo la parte della compensazione corrisposta a titolo del Contratto I che costituisce un nuovo aiuto, ossia a) il trasporto ferroviario internazionale di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria; e b) i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima;

([199]) Cfr. articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69: «[i]n particolare il contratto di servizio pubblico può comprendere: - servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità; - servizi di trasporto complementari; - servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi; - adeguamenti dei servizi alle reali esigenze».

([200]) Cfr. articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69: «[i]l contratto di servizio pubblico comprende tra l'altro i seguenti punti: a) le caratteristiche dei servizi offerti, segnatamente le norme di continuità, regolarità, capacità e qualità; b) il prezzo delle prestazioni che formano oggetto del contratto, che si aggiunge alle entrate tariffarie o comprende dette entrate, come pure le modalità delle relazioni finanziarie tra le due parti; c) le norme relative alle clausole addizionali e alle modifiche del contratto, segnatamente per tener conto dei mutamenti imprevedibili; d) il periodo di validità del contratto; e) le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto».

([201]) Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1998, *Kainuun Liikenne Oy*, C-412/96, ECLI:EU:C:1998:415, punti 33 e 34.

([202]) Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punto 108.

([203]) Sentenza della Corte di giustizia del 7 maggio 2009, *Antrop*, C-504/07, ECLI:EU:C:2009:290, punto 32.

([204]) Decisioni della Commissione nei casi: N 332/2008, DK, Compensazione agli operatori di servizi di trasporto per gli sconti concessi a gruppi specifici di passeggeri sui servizi di trasporto mediante autobus su lunghe distanze (GU C 46 del 25.2.2009, pag. 8); N 409/2008, CZ, N 410/2008 e N 411/2008, Acquisto e ammodernamento di materiale rotabile ferroviario, veicoli per il trasporto urbano e veicoli per il trasporto regionale (GU C 106 dell'8.5.2009, pag. 17); C 3/08, CZ, Compensazioni di servizio pubblico per società di autobus della Moravia meridionale (GU L 97 del 16.4.2009, pag. 14); C 16/2007, Austria, Contratto di servizio pubblico di Postbus nel distretto di Lienz (GU L 306 del 20.11.2009, pag. 26); N 495/2007, CZ, Programme d'acquisition et de modernisation de materiel roulant ferroviaire (GU C 152 del 18.6.2008, pag. 21); N 350/2007, CZ, Acquisto di autobus (GU C 140 del 6.6.2008, pag. 2).

([205]) Comunicazione della Commissione, Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico («**disciplina SIEG**») (GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 15). Anche se la disciplina SIEG non è applicabile al settore dei trasporti terrestri (cfr. punto 8), essa può fornire orientamenti su alcuni principi alla base dei SIEG.

(331) Per quanto riguarda l'esistenza di un atto di incarico, la giurisprudenza costante prevede che l'impresa cui è affidata la gestione dei SIEG deve essere stata incaricata da un'autorità pubblica mediante uno o più atti, la cui forma può essere stabilita da ciascuno Stato membro ([206]). Tali atti devono fornire un'identificazione chiara e precisa delle attività che rientrano nel mandato di servizio pubblico e delle condizioni alle quali tali attività devono essere svolte. L'incarico deve esistere prima del versamento di qualsiasi compensazione.

(332) Per quanto riguarda l'assenza di sovracompensazione, l'importo della compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire il costo netto dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei ricavi pertinenti e di un margine di utile ragionevole ([207]). In decisioni precedenti, la Commissione ha osservato che, stabilendo in anticipo un massimale di compensazione, le autorità pubbliche hanno in linea di principio garantito che i pagamenti compensativi futuri non avrebbero potuto superare le perdite subite dall'operatore incaricato del servizio di interesse economico generale ([208]).

(333) Ne consegue che, per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 1, paragrafo 4, e dell'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69 ai contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario di merci e dei principi generali derivanti dai trattati, la Commissione verificherà se:

— il servizio di trasporto pubblico è stato correttamente affidato mediante uno o più atti di un'autorità pubblica;

— l'oggetto del contratto di servizio pubblico è disciplinato dall'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69;

— l'atto di incarico specifica a) la natura dei servizi da fornire (vale a dire i «*servizi di trasporto sufficienti*» individuati dallo Stato membro nel rispetto delle norme di continuità, regolarità, capacità e qualità); b) il prezzo dei servizi e informazioni dettagliate sulle relazioni finanziarie tra le due parti; c) le norme relative alle clausole addizionali e alle modifiche del contratto; d) il periodo di validità del contratto; e) le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto;

— l'importo della compensazione non ha superato quanto necessario per coprire i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;

8.4.1.2. Compatibilità dell'aiuto con l'articolo 93 TFUE

(334) Per i servizi di trasporto di merci, a partire dal 3 dicembre 2012, l'articolo 93 TFUE è diventato direttamente applicabile come base giuridica per stabilire la compatibilità degli aiuti non contemplati dal regolamento (CE) n. 1370/2007 ([209]). Tale disposizione costituisce una *lex specialis* rispetto alle norme generali applicabili agli aiuti di Stato ([210]).

([206]) Nella sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1974, *BRT e société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs*, causa 127/73, ECLI:EU:C:1974:25, punto 22, la Corte ha dichiarato che un'impresa che invochi l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE per avvalersi di una deroga alle norme del trattato deve essere stata effettivamente incaricata di gestire un SIEG.

([207]) Cfr. per analogia sentenza del Tribunale dell'11 luglio 2014, *DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commissione*, T-533/10, ECLI:EU:T:2014:629, punto 117. Cfr. anche decisione nel caso C 16/2007, Austria, Contratto di servizio pubblico di Postbus nel distretto di Lienz (GU L 306 del 20.11.2009, pag. 26).

([208]) Cfr. N 495/2007, CZ, *Programme d'acquisition et de modernisation de materiel roulant ferroviaire* (GU C 152 del 18.6.2008, pag. 21), punti 80 e 81.

([209]) Nella comunicazione sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia (2023/C 222/01), la Commissione ha ricordato che «[i]l regolamento (CE) n. 1370/2007 non si applica ai servizi di trasporto di merci I servizi di trasporto di merci possono essere qualificati come servizi di interesse economico generale solo quando lo Stato membro interessato stabilisce che esiste un bisogno effettivo di tali servizi, che non è soddisfatto dal mercato o non lo è in misura sufficiente (cfr. la sezione 2.2.3). Gli Stati membri che intendessero stabilire misure di sostegno per servizi di trasporto di merci per ferrovia che non soddisfano le condizioni definite nella sentenza Altmark e che costituiscono aiuti di Stato devono notificare tali misure alla Commissione a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE».

([210]) Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punto 34.

(335) Gli aiuti di Stato che rappresentano il rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio nel settore del trasporto ferroviario di merci possono essere considerati compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 93 TFUE ([211]). Ai fini dell'applicazione dell'articolo 93 TFUE, la Commissione verifica l'assenza di sovracompensazione nonché la necessità, l'adeguatezza e la proporzionalità dell'aiuto. La Commissione verifica inoltre che l'aiuto non provochi indebite distorsioni della concorrenza.

(336) Ai fini della valutazione della compensazione versata a Trenitalia a norma del Contratto III dopo il 3 dicembre 2012, la Commissione applicherà per analogia i principi stabiliti per la valutazione dei SIEG. Per quanto concerne l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, la giurisprudenza ([212]) indica che devono essere soddisfatte le condizioni illustrate di seguito. Innanzitutto, il servizio in questione dovrebbe essere un SIEG effettivo. In secondo luogo, l'impresa deve essere incaricata della gestione di un effettivo SIEG mediante uno o più atti di un'autorità pubblica. In terzo luogo, la misura deve essere proporzionata. Infine, la deroga alle disposizioni del trattato non deve pregiudicare lo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi dell'Unione.

(337) Di conseguenza, ai sensi dell'articolo 93 TFUE, al fine di valutare la compatibilità degli aiuti concessi per l'adempimento di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio, la Commissione verificherà se:

— il servizio pubblico è un SIEG effettivo;

— il SIEG è stato affidato mediante uno o più atti di un'autorità pubblica;

— l'importo della compensazione non ha superato quanto necessario per coprire i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;

— gli obblighi e le relative compensazioni non causano alcuna distorsione indebita della concorrenza.

8.4.2. *Il Contratto I e il Contratto II*

(338) Poiché la compensazione versata a titolo del Contratto I e del Contratto II è stata interamente pagata prima del 3 dicembre 2012, la compatibilità degli aiuti erogati nell'ambito di tali contratti viene valutata a norma del regolamento (CEE) n. 1191/69 e dei principi generali derivanti dal trattato (cfr. considerando 333).

8.4.2.1. Affidamento del servizio di trasporto pubblico

(339) *Per quanto concerne il Contratto I*, firmato il 18 ottobre 2002, l'aiuto esaminato nella presente sezione riguarda la compensazione per l'applicazione degli obblighi tariffari ai servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci sulla TERFN gestiti da Trenitalia dal 15 marzo 2003 fino al 31 dicembre 2003.

(340) *Per quanto riguarda il Contratto II*, la Commissione osserva che tale contratto è stato firmato il 27 marzo 2007 e copriva il periodo compreso tra il 1º gennaio 2004 e il 31 dicembre 2006. La Commissione osserva che Trenitalia aveva iniziato a fornire i servizi individuati nel contesto di tale contratto prima della firma del Contratto II.

([211]) Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 12 ottobre 1978, *Commissione delle Comunità europee/Regno del Belgio*, causa 156/77, ECLI:EU:C:1978:180, punto 10.

([212]) Una sintesi delle condizioni da rispettare a norma dell'articolo 106, paragrafo 2, si trova ad esempio nella sentenza del Tribunale del 24 settembre 2015, *Viasat Broadcasting UK/Commissione*, T-125/12, ECLI:EU:T:2015:687, punto 61.

(341) Per i motivi illustrati nella sezione 8.3.1 («8.3.1. Relevant legal framework»), secondo gli organi giurisdizionali dell'Unione, la data pertinente per la determinazione della legislazione applicabile ai fini della valutazione della compatibilità della compensazione concessa nel contesto di un contratto di servizio pubblico concesso nel settore dei trasporti terrestri è la data in cui la compensazione è stata versata. La Commissione rileva che l'aiuto valutato in questa sezione è stato interamente versato dopo la firma del corrispondente contratto di servizio pubblico. La compensazione prevista dal Contratto I è stata versata nel 2003 e nel 2005 (cfr. considerando 61) e quella prevista dal Contratto II è stata interamente versata dopo la firma di tale contratto (cfr. considerando 75) ([213]). Ciò significa che, al momento del pagamento delle compensazioni, gli obblighi di servizio pubblico, nonché le condizioni alle quali gli obblighi di servizio pubblico dovevano essere assolti e la metodologia di calcolo della compensazione erano già stati definiti da un atto di incarico (il Contratto I per quanto concerne la compensazione per l'applicazione degli obblighi tariffari ai servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci sulla TERFN gestiti da Trenitalia dal 15 marzo 2003 al 31 dicembre 2003 e il Contratto II per quanto concerne la compensazione per gli obblighi di servizio pubblico individuati ai sensi di tale contratto). L'Italia ha pertanto versato la compensazione a fronte della fornitura di obblighi di servizio pubblico chiaramente identificati e noti a Trenitalia ([214]).

(342) La Commissione ritiene pertanto che, alla luce delle circostanze specifiche descritte nella presente sezione, l'Italia abbia affidato gli obblighi di servizio pubblico a Trenitalia per il periodo coperto dal Contratto I e dal Contratto II.

8.4.2.2. L'oggetto dei contratti di servizio pubblico è disciplinato dall'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69

(343) Conformemente all'articolo 14, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 1191/69, un contratto di servizio pubblico può riguardare in particolare:

— servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità;

— servizi di trasporto complementari;

— servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi;

— adeguamenti dei servizi alle reali esigenze.

(344) La Commissione rileva che l'elenco di cui all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69 di cui al considerando 343 non è esaustivo. Ciò non significa tuttavia che la discrezionalità degli Stati membri in relazione all'individuazione del contenuto dei contratti di servizio pubblico a norma del regolamento (CEE) n. 1191/69 fosse illimitata. L'articolo 14, paragrafo 1, primo comma, del regolamento (CEE) n. 1191/69 chiarisce che un contratto di servizio pubblico è «un contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti». Gli elementi elencati all'articolo 14, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 1191/69 sono intesi a individuare una serie di requisiti che rendono i servizi di trasporto «*sufficienti*», a condizione che il contratto di servizio pubblico soddisfi anche le condizioni obbligatorie di cui all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

([213]) Cfr. articolo 5, comma 4, del Contratto II e il bilancio di Trenitalia del 2007, pag. 33. Per quanto riguarda l'aiuto per il 2005, anch'esso versato nel 2007, l'articolo 5, comma 5, del Contratto II prevedeva che la sua erogazione a Trenitalia fosse subordinata alla verifica da parte del ministero della rendicontazione certificata per l'anno 2005, che doveva essere trasmessa al ministero entro 30 giorni dalla stipula del contratto. Per quanto riguarda gli aiuti per gli anni 2006 e 2007, anch'essi versati in parte nel 2007, i pagamenti corrispondenti sono stati autorizzati dall'articolo 9 del Decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159. Tale disposizione ha consentito al ministero dell'Economia e delle finanze di concedere a Trenitalia la compensazione per gli obblighi di servizio pubblico svolti nell'ambito dei contratti di servizio pubblico.

([214]) Tale circostanza si distingue dalla causa *Fallimento Traghetti del Mediterraneo* (sentenza della Corte di giustizia del 10 giugno 2010, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA*, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335), nel contesto della quale lo Stato membro aveva versato una compensazione all'impresa incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico senza definire, de facto o de jure, tali obblighi di servizio pubblico. Di conseguenza lo Stato membro aveva pagato l'impresa senza aver definito ex ante la natura degli obblighi di servizio pubblico per i quali doveva essere versata una compensazione, né i parametri per calcolare i relativi costi degli obblighi di servizio pubblico e l'importo corrispondente della compensazione.

(345) Il Contratto I riguardava gli obblighi tariffari, gli obblighi di esercizio e l'obbligo di programmare e coordinare le attività accessorie. Tali tipi di contratti di servizio pubblico rientrano nelle categorie individuate all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69. In particolare, come spiegato di seguito, gli obblighi tariffari (cfr. considerando da 346 a 352) e gli obblighi di esercizio (cfr. considerando da 353 a 357) rientrano nella categoria dei «servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi». Per quanto riguarda l'obbligo di programmare e coordinare tutte le attività accessorie alla fornitura di obblighi di servizio pubblico previste dal Contratto II, la Commissione ritiene che tale obbligo rientri nella categoria dei «*servizi di trasporto complementari*» che possono essere oggetto di un contratto di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

(346) Per quanto riguarda gli obblighi tariffari, il Contratto I riguarda, per la parte che costituisce un nuovo aiuto, l'obbligo per Trenitalia di fornire i) servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci sulle tratte tra il porto di Trieste e l'Ungheria e ii) servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima. Inoltre, il Contratto II riguarda l'obbligo per Trenitalia di fornire servizi di trasporto ferroviario di merci a determinate tariffe sulle tratte nazionali iii) tra il continente e la Sardegna e iv) su distanze superiori a 1 000 km.

(347) La Commissione ritiene che gli obblighi di cui ai punti i), iii) e iv) rientrino nella categoria dei «servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare [...] per taluni percorsi», che possono essere oggetto di un contratto di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69. Tali obblighi soddisfacevano tutte le condizioni per risultare «*a determinate tariffe*» e «*a determinate condizioni*», in quanto individuavano lo sconto tariffario applicabile e le tratte interessate dallo sconto.

(348) Per contro, l'obbligo tariffario relativo ai servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima non rientrano in nessuna delle categorie di cui all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69 per i motivi illustrati di seguito.

(349) Innanzitutto, né il Contratto I né il Contratto II precisavano le condizioni alle quali dovevano essere effettuati i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima. Entrambi i contratti facevano vagamente riferimento alle tratte internazionali passanti per tale porto, fatta eccezione per quelle tra Ungheria e Italia che erano già soggette a un obbligo tariffario diverso nel contesto dei due contratti, senza fornire alcuna informazione sulla portata delle tratte coperte, sulla loro origine e sulle loro destinazioni (ad esempio se riguardassero tratte all'interno o all'esterno dell'Unione) o sulla distanza presa in considerazione. L'obbligo tariffario comprendeva tutte le «tratte internazionali» e in tale contesto l'unico punto di riferimento era il fatto che le tratte passavano attraverso il porto di Trieste Marittima. Come ha spiegato l'Italia (cfr. considerando 125), la riduzione della tariffa è stata concessa solo per la parte nazionale della tratta e, secondo la rendicontazione certificata di Trenitalia, la compensazione è stata calcolata esclusivamente sulla base del numero di carri in transito per l'importazione/esportazione attraverso il porto di Trieste Marittima dalla rete ferroviaria austriaca limitrofa gestita dall'operatore con sede in Austria Osterreichische BundesBahnen (ÖBB). Poiché non vi era alcun legame tra l'obbligo tariffario e la tratta effettivamente servita da Trenitalia, né il servizio era soggetto ad alcuna condizione specifica oltre all'obbligo tariffario, la Commissione ritiene che l'obbligo tariffario per il trasporto attraverso il porto di Trieste Marittima non soddisfi la nozione di «servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni» che possono essere coperti dai contratti di servizio pubblico di cui all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

(350) In secondo luogo, tale obbligo tariffario non può rientrare nelle circostanze di nessun altro trattino di cui all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69, richiamato al considerando 343. Per quanto concerne il primo trattino, relativo ai «servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità», in assenza di condizioni specifiche applicabili alla prestazione di servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima, tale obbligo tariffario non ha contribuito alla fornitura di servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità. Per quanto concerne il secondo trattino, relativo ai «*servizi di trasporto complementari*», l'obbligo tariffario in questione non costituisce un servizio di trasporto supplementare, in quanto i contratti non individuavano il servizio di trasporto principale che l'obbligo tariffario andava ad integrare. Per quanto concerne il quarto trattino, relativo agli «adeguamenti dei servizi alle reali esigenze», tale obbligo tariffario non costituiva un adeguamento ad una reale esigenza, in quanto nessuno dei contratti specificava l'esigenza in questione.

(351) Infine, nulla suggerisce che tale obbligo tariffario, pur non rientrando nelle categorie di cui all'articolo 14, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 1191/69, fosse in ogni caso necessario al fine di fornire «*servizi di trasporto sufficienti*» ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, primo comma, del medesimo regolamento. Come indicato al considerando 326, a norma dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 1191/69, gli Stati membri possono concludere contratti di servizio pubblico con un'impresa di trasporto «per garantire servizi di trasporto sufficienti tenendo conto segnatamente dei fattori sociali, ambientali e di assetto del territorio». Tuttavia tali fattori sociali, ambientali o di assetto del territorio non hanno svolto alcun ruolo ai fini della definizione dell'obbligo tariffario per i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima.

(352) Per i motivi suddetti, la Commissione ritiene che l'obbligo tariffario relativo ai trasporti attraverso il porto di Trieste Marittima non rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69. Dato che la compatibilità dei pagamenti compensativi che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (CEE) n. 1191/69 deve essere valutata conformemente alle disposizioni di tale regolamento e che quest'ultimo ha elencato in modo esaustivo le circostanze in cui gli Stati membri possono concedere aiuti a norma dell'articolo 93 TFUE (cfr. considerando 329), gli obblighi che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69 non possono essere considerati compatibili con detto regolamento.

(353) Per quanto riguarda gli obblighi di esercizio di cui al Contratto II, in particolare l'obbligo di gestire le operazioni di traghettamento e manovra per il trasporto di merci tra il continente e le isole (Sardegna e Sicilia) e l'obbligo di gestire un certo numero di stazioni in Sardegna e Sicilia, la Commissione ritiene che tali obblighi rientrino nella categoria dei «servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità», ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

(354) In primo luogo, Trenitalia non poteva interrompere o sospendere la prestazione di tali servizi ([215]). Nelle risposte del 15 febbraio 2018, l'Italia ha chiarito che Trenitalia ha dovuto fornire a tutti i clienti che ne hanno fatto richiesta servizi di trasporto ferroviario di merci da/per le stazioni previste dal contratto. Il fatto che Trenitalia abbia dovuto garantire la disponibilità costante di un servizio di trasporto ferroviario di merci per da/per le citate stazioni in Sardegna e Sicilia ha assicurato la potenziale fornitura ininterrotta di servizi di trasporto ferroviario di merci verso queste due isole.

(355) In secondo luogo, per quanto riguarda la regolarità dei servizi, la Commissione osserva che, ai sensi del Contratto II, Trenitalia era tenuta a gestire alcune stazioni ferroviarie in Sardegna e in Sicilia e a fornire servizi di trasporto ferroviario di merci sulla base di orari specifici e delle caratteristiche delle stazioni, descritti nell'allegato 1 del Contratto II. Pertanto, l'accesso al servizio doveva essere garantito su base regolare a tutti i potenziali utenti.

(356) In terzo luogo, Trenitalia era tenuta a fornire i servizi oggetto del contratto con le caratteristiche descritte nell'allegato 1 del contratto ([216]) e a mantenere il livello di qualità di tali servizi ([217]). L'allegato 1 conteneva l'elenco dettagliato dei nomi delle stazioni da gestire in Sardegna e Sicilia, l'orario e il tipo di servizio da fornire ([218]), tenendo conto delle caratteristiche infrastrutturali delle stazioni. L'allegato 2 conteneva le condizioni generali di trasporto delle merci per ferrovia applicabili a tutti gli utenti. Inoltre, Trenitalia era tenuta a:

a) programmare e coordinare tutte le attività accessorie alla fornitura dei servizi e, in particolare, a garantire la manutenzione straordinaria e ordinaria e le revisioni periodiche del materiale rotabile, il livello ottimale delle condizioni di sicurezza e le attività amministrative e commerciali a supporto della gestione dei servizi (articolo 3, primo comma, del Contratto II);

([215]) Salvo eventi eccezionali o non imputabili alla società né evitabili con l'applicazione della normale diligenza o salvo cause di forza maggiore previste dalla legge o nei casi disposti dalle autorità per motivi di ordine e sicurezza pubblica. In tale eventualità, tuttavia, le variazioni o interruzioni del servizio dovevano essere tempestivamente comunicate al MIT e la prestazione dei servizi ripristinata al più presto (cfr. articolo 7, commi 1 e 4, del Contratto II).

([216]) Articolo 2, comma 2, del Contratto II.

([217]) Articolo 2, comma 4, del Contratto II. Trenitalia poteva modificare i servizi di cui all'allegato 1 solo previa autorizzazione del MIT (cfr. articolo 2, comma 5, del Contratto II). A partire dal 2006 Trenitalia e il MIT avrebbero potuto concordare l'esclusione dagli obblighi di servizio gli impianti che avessero subito, nel 2005, una riduzione del traffico pari o superiore al 30 % rispetto al 2004 o un significativo aumento degli oneri connessi all'esercizio (cfr. articolo 2, comma 7, del Contratto II). La Commissione ritiene che tali disposizioni fossero essenzialmente destinate a salvaguardare l'equilibrio economico del contratto e che non abbiano inciso sulla continuità del servizio.

([218]) Ad esempio la movimentazione di merci pericolose, il trasporto di animali vivi o il trasporto di veicoli.

b) produrre una relazione che riportasse una descrizione dei livelli quantitativi e qualitativi di tali servizi, con riguardo, inter alia, alla puntualità dei treni, affidabilità del servizio e giudizio della clientela (articolo 6, primo comma, del Contratto II) e migliorare la qualità del servizio alla clientela fornendo almeno gli elementi di cui all'articolo 6, comma 2, del Contratto II (ad esempio, servizi di monitoraggio del trasporto, lettera di vettura elettronica, statistiche di traffico e servizio clienti).

(357) In ultimo luogo, per quanto riguarda le norme determinate di capacità, la Commissione ritiene che, per rispettare tali obblighi, Trenitalia abbia dovuto garantire la disponibilità costante di una capacità di trasporto ferroviario di merci commisurata alla domanda dei potenziali utenti. L'Italia ha spiegato che il contratto non imponeva a Trenitalia la fornitura di predeterminati livelli minimi o massimi di capacità, affinché il sistema potesse mantenere una flessibilità sufficiente che gli permettesse di adattarsi alla fluttuazione della domanda.

(358) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che gli obblighi di servizio pubblico contemplati dal Contratto I, per la parte che costituisce un nuovo aiuto, e dal Contratto II rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69, ad eccezione dell'obbligo tariffario relativo al trasporto internazionale ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima.

(359) In conclusione, il Contratto I e il Contratto II non erano conformi all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69 per la parte relativa all'obbligo tariffario per il trasporto internazionale ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima. Pertanto, le compensazioni versate ai sensi del Contratto I e del Contratto II in relazione al suddetto obbligo tariffario costituiscono aiuti incompatibili.

8.4.2.3. Elementi specificati nell'atto di incarico

(360) Conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69, «[i]l contratto di servizio pubblico comprende tra l'altro i seguenti punti: a) le caratteristiche dei servizi offerti, segnatamente le norme di continuità, regolarità, capacità e qualità; b) il prezzo delle prestazioni che formano oggetto del contratto, che si aggiunge alle entrate tariffarie o comprende dette entrate, come pure le modalità delle relazioni finanziarie tra le due parti; c) le norme relative alle clausole addizionali e alle modifiche del contratto, segnatamente per tener conto dei mutamenti imprevedibili; d) il periodo di validità del contratto; e) le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto».

a) Caratteristiche dei servizi offerti (articolo 14, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CEE) n. 1191/69)

(361) Sia il Contratto I che il Contratto II contenevano un elenco dei servizi di trasporto ferroviario di merci che Trenitalia doveva fornire e precisavano le condizioni ad essi applicabili ([219]).

(362) Per quanto concerne gli *obblighi tariffari*, la Commissione ritiene che la natura dell'obbligo tariffario sia stata adeguatamente individuata nel caso degli obblighi di servizio pubblico relativi ai servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria e ai servizi di trasporto ferroviario di merci sulle tratte nazionali tra il continente e la Sardegna e sulle tratte superiori a 1 000 km. In effetti, ai sensi tanto del Contratto I e del Contratto II, Trenitalia era tenuta a trasportare le merci in transito su tratte specifiche alle tariffe specificate nel contratto. Tali tariffe agevolate erano le stesse per tutti gli utenti del servizio e dovevano essere applicate su base continuativa e regolare, indipendentemente dalla quantità di merci trasportate o da qualsiasi considerazione relativa all'efficienza. In termini di qualità del servizio, entrambi i contratti obbligavano Trenitalia a rispettare gli standard di sicurezza, puntualità dei treni, affidabilità del servizio e giudizio della clientela indicati nella relazione prevista dall'articolo 7 del Contratto I e dall'articolo 6 del Contratto II.

([219]) Allegato 4 del Contratto I e allegato 1 del Contratto II.

(363) Al contrario, le stesse considerazioni non valgono per quanto concerne l'obbligo tariffario relativo ai servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima, data l'assenza di qualsiasi previa definizione, anche solo in termini di origine/destinazione, delle tratte interessate dall'obbligo tariffario. La Commissione rileva che il servizio fornito è stato individuato in termini di numero di carri in transito all'importazione/all'esportazione attraverso il porto di Trieste Marittima, indipendentemente dalla loro origine/destinazione. Il numero di carri gestito presso il porto non fornisce di per sé alcuna informazione in merito alla natura del servizio da fornire in termini di continuità, regolarità, capacità e qualità. Si tratta di caratteristiche, queste ultime, che possono essere valutate in modo significativo soltanto in relazione a servizi di trasporto comparabili, il che non si verifica quando i servizi di trasporto ferroviario di merci non sono soggetti ad alcuna condizione specifica, ad esempio in termini di punti di origine/destinazione serviti, che possa renderli comparabili.

(364) Per quanto concerne gli *obblighi di esercizio contemplati dal Contratto II*, si applicano le medesime considerazioni esposte nei considerando da 354 a 357, in particolare, per quanto riguarda l'obbligo di gestire le operazioni di traghettamento e manovra per il trasporto di merci tra il continente e Sardegna e Sicilia e l'obbligo di gestire un certo numero di stazioni in Sardegna e Sicilia. Il Contratto II conteneva tutti gli elementi richiesti idonei ad individuare la natura del servizio da fornire in termini di continuità, regolarità, capacità e qualità. Lo stesso vale anche per l'obbligo di programmare e coordinare tutte le attività accessorie alla fornitura di obblighi di servizio pubblico previste dal Contratto II. In effetti, tale obbligo accessorio era soggetto alle stesse condizioni di continuità, regolarità, capacità e qualità applicabili ai principali servizi di trasporto sottostanti.

(365) In considerazione di quanto precede, la Commissione ritiene quanto segue:

— per quanto concerne l'obbligo tariffario relativo al trasporto ferroviario internazionale di merci attraverso il porto di Trieste Marittima, il Contratto I e il Contratto II non hanno individuato la natura dei servizi di trasporto, per quanto riguarda le norme di continuità, regolarità, capacità e qualità, e pertanto detto obbligo non era conforme all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69;

— per quanto concerne l'obbligo tariffario relativo ai servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria oggetto del Contratto I e del Contratto II, gli obblighi tariffari relativi ai servizi di trasporto ferroviario di merci sulle linee nazionali tra il continente e la Sardegna e sulle linee nazionali su tratte superiori a 1 000 km oggetto del Contratto II, nonché gli obblighi di esercizio contemplati dal Contratto II, la natura dei servizi di trasporto è stata sufficientemente definita in entrambi i contratti, in relazione alle norme di continuità, regolarità, capacità e qualità. Questi elementi erano idonei a garantire la fornitura al pubblico di adeguati servizi di trasporto ferroviario di merci. Di conseguenza, per quanto concerne tali obblighi di servizio pubblico, il Contratto I e il Contratto II sono conformi all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

(366) In conclusione, poiché il Contratto I e il Contratto II non individuano correttamente le caratteristiche del servizio offerto a norma dell'obbligo tariffario per il trasporto ferroviario internazionale di merci attraverso il porto di Trieste Marittima, la compensazione versata nel contesto del Contratto I e del Contratto II in relazione a tale obbligo tariffario non era conforme all'articolo 14, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CEE) n. 1191/69 e costituisce pertanto un aiuto incompatibile, senza che sia necessario verificare il soddisfacimento delle altre prescrizioni di cui all'articolo 14, paragrafo 2, di tale regolamento. Tale conclusione non pregiudica la constatazione secondo cui il Contratto I e il Contratto II soddisfacevano le restanti condizioni di cui all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69, come illustrato nei considerando da 367 a 381.

b) Prezzo delle prestazioni che formano oggetto del contratto (articolo 14, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (CEE) n. 1191/69)

(367) I Contratti I e II specificavano l'importo della compensazione da corrispondere a Trenitalia per la fornitura dei servizi, ovverosia il prezzo dei servizi e la metodologia utilizzata per il calcolo ([220]).

([220]) Cfr. allegato 4 del Contratto I e articolo 2 e allegato 1 del Contratto II.

(368) *Per quanto riguarda gli obblighi tariffari*, la compensazione da corrispondere a Trenitalia copriva la differenza tra le entrate previste sulla base dell'applicazione della tariffa ordinaria e la tariffa imposta dallo Stato (cfr. considerando da 54 a 56).

(369) In particolare, la Commissione osserva quanto segue:

— per quanto concerne il trasporto ferroviario internazionale di merci tra il porto di Trieste e l'Ungheria, i Contratti I e II prevedevano un prezzo pari alla differenza tra gli introiti effettivi derivanti dall'applicazione dell'obbligo tariffario (con percentuali di riduzione del 15 % per il transito attraverso l'Austria e del 50 % per il transito attraverso la ex Iugoslavia) e gli introiti ipotetici ricavati dall'applicazione della tariffa ordinaria;

— per quanto concerne il trasporto ferroviario di merci su distanze superiori a 1 000 km, il Contratto II prevedeva un prezzo pari alla differenza tra gli importi che sarebbero stati ottenuti applicando la tariffa chilometrica teorica e gli importi effettivamente ottenuti applicando la tariffa chilometrica che continua a decrescere anche oltre i 1 000 km;

— per quanto concerne il trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sardegna, nell'ambito del Contratto II, la differenza tra le entrate previste sulla base dell'applicazione della tariffa ordinaria e la tariffa indicata nel contratto sul traffico da/per la Sardegna era uno degli elementi presi in considerazione nella quantificazione della compensazione sulla base del conto profitti e perdite di Trenitalia.

(370) Per quanto riguarda *gli obblighi di esercizio* di cui al Contratto II (ossia l'obbligo di gestire il trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sardegna e la Sicilia, l'obbligo di gestire un certo numero di stazioni ferroviarie in Sardegna e in Sicilia e l'obbligo di svolgere attività accessorie alla fornitura dei servizi di trasporto ferroviario di merci), la compensazione è stata calcolata sulla base del conto profitti e perdite di Trenitalia.

(371) Come indicato ai considerando 71 e 72, il Contratto II prevedeva norme specifiche che disciplinavano: a) il versamento della compensazione; e b) il recupero degli importi versati in eccesso rispetto all'onere annuo effettivo sostenuto da Trenitalia indicato nella rendicontazione certificata esaminata dal MIT. La compensazione non poteva superare gli importi massimi di cui all'articolo 4, primo comma, del contratto ([221]), con l'ulteriore salvaguardia prevista dall'articolo 4, comma 2, del medesimo contratto, secondo cui la compensazione annua totale concessa non poteva in alcun caso essere superiore all'effettivo onere finanziario sostenuto da Trenitalia per ciascun anno del triennio 2004-2006. Erano inoltre previste apposite disposizioni relative al pagamento dei servizi forniti da Trenitalia dopo la scadenza del contratto (cfr. considerando 74).

(372) La Commissione ritiene che il Contratto I e il Contratto II siano conformi all'articolo 14, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (CEE) n. 1191/69, il quale prevede che il contratto indichi il prezzo delle prestazioni che formano oggetto del contratto e le modalità delle relazioni finanziarie tra le due parti.

c) Norme relative alle clausole addizionali e alle modifiche del contratto (articolo 14, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (CEE) n. 1191/69)

(373) Ai sensi del Contratto I, il MIT aveva il diritto di rettificare o modificare gli obblighi di servizio pubblico di cui a tale contratto e la relativa metodologia di calcolo della compensazione ([222]). Per contro, Trenitalia aveva il diritto di sospendere la prestazione dei servizi, qualora tali rettifiche/modifiche o le disposizioni di legge attuate fossero risultate incompatibili con l'obbligo di garantire la continuità dei servizi ([223]). In ogni caso, Trenitalia era tenuta a notificare preventivamente al MIT qualsiasi modifica del servizio ([224]) e poteva porre fine alla fornitura di alcuni o di tutti i servizi forniti nel quadro del Contratto I rispettando un preavviso non inferiore a 30 giorni ([225]).

([221]) Ossia, per l'anno 2004, 142 828 104 EUR (IVA inclusa); per l'anno 2005, 142 828 104 EUR (IVA inclusa); per l'anno 2006, 117 521 500 EUR (IVA inclusa).

([222]) Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, del Contratto I, tale rettifica/modifica doveva essere effettuata sulla base di studi e indagini, tenendo conto del processo di liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario di merci e sulla base di studi ed indagini approfondite.

([223]) Articolo 10, comma 4, del Contratto I.

([224]) Articolo 10, comma 5, del Contratto I.

([225]) Articolo 10, comma 2, del Contratto I.

(374) Per quanto riguarda il Contratto II, le rettifiche e le modifiche del contratto erano soggette all'accordo del MIT. I servizi di cui all'allegato 1 del Contratto II potevano essere modificati da Trenitalia previa approvazione del ministero con preavviso di almeno 60 giorni ([226]); inoltre il numero di stazioni da gestire a partire dal 2006 poteva essere ridotto, previo accordo tra le parti, nel rispetto di condizioni specifiche ([227]). Inoltre, qualora la compensazione effettivamente disponibile fosse risultata inferiore agli importi stanziati sui rispettivi capitoli del bilancio dello Stato, i termini e le quantità dei servizi oggetto degli obblighi di servizio pubblico avrebbero potuto essere ridefiniti dalle parti ([228]). Infine, per quanto riguarda le prestazioni effettuate dopo la scadenza del contratto, Trenitalia aveva la facoltà di sospendere l'adempimento degli obblighi di cui al Contratto II in tutti i casi in cui fossero sopravvenute norme incompatibili con l'obbligo di prosecuzione dei servizi ([229]).

(375) Su tale base la Commissione ritiene che il Contratto I e il Contratto II soddisfino le prescrizioni di cui all'articolo 14, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (CEE) n. 1191/69, che prevedeva l'inclusione nel contratto di servizio pubblico di norme relative alle clausole addizionali e alle modifiche del contratto.

d) Periodo di validità del contratto (articolo 14, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (CEE) n. 1191/69)

(376) Il Contratto I ha coperto il periodo compreso tra il 1º gennaio 2000 e il 31 dicembre 2001 e conteneva una clausola di continuità (articolo 10) che ne prorogava la validità fino alla conclusione di un nuovo contratto di servizio pubblico o fino alla comunicazione a Trenitalia da parte del MIT della risoluzione del Contratto I.

(377) Il Contratto II ha coperto il periodo compreso tra il 1º gennaio 2004 e il 31 dicembre 2006 e conteneva una clausola di continuità (articolo 12) che ne prorogava la validità fino a nuova comunicazione da parte del MIT. Tale comunicazione doveva essere trasmessa con un preavviso di almeno 90 giorni e avrebbe potuto riguardare la cessazione di tutti o di particolari obblighi di servizio pubblico previsti dal contratto.

(378) La Commissione ritiene che il Contratto I e il Contratto II siano conformi all'articolo 14, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (CEE) n. 1191/69, che prevedeva l'inclusione nel contratto di servizio pubblico di norme relative al periodo di validità del contratto.

e) Sanzioni (articolo 14, paragrafo 2, lettera e), del regolamento (CEE) n. 1191/69)

(379) In caso di mancato rispetto del Contratto I, a Trenitalia sarebbe stata inflitta una penalità di importo fino a 250 000 EUR per ciascuna violazione di uno qualsiasi degli obblighi che il contratto imponeva a Trenitalia (cfr. considerando 60).

(380) In caso di inosservanza delle disposizioni del Contratto II, Trenitalia era assoggettata a un sistema di penalità che sarebbero state detratte dalla compensazione spettante (cfr. considerando 73). Innanzitutto, il Contratto II prevedeva una penale specifica di 50 000 EUR per il mancato rispetto di ciascuno degli obblighi seguenti: impegni sulla qualità del servizio, sugli intervalli orari di operatività previsti o sulle dotazioni minime delle stazioni oggetto degli obblighi di servizio ([230]), compreso il ritardo nella trasmissione delle relazioni sul livello di qualità dei servizi di trasporto oggetto del contratto ([231]). In secondo luogo, il Contratto II prevedeva l'applicazione di una penale generale di 50 000 EUR per ciascuna delle inosservanze e inottemperanze relative agli altri obblighi derivanti dal contratto da parte di Trenitalia ([232]). Inoltre, il MIT aveva la possibilità di risolvere il contratto in caso di inosservanze o inottemperanze particolarmente gravi.

(381) La Commissione ritiene che il Contratto I e il Contratto II siano conformi all'articolo 14, paragrafo 2, lettera e), del regolamento (CEE) n. 1191/69, in base al quale il contratto di servizio pubblico doveva prevedere sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto.

([226]) Articolo 2, comma 5, del Contratto II.
([227]) Articolo 2, comma 7, del Contratto II: in caso di aumento sostanziale o di riduzione del traffico del 30 % o più tra il 2004 e il 2005 su una tratta soggetta ad obbligo tariffario, le parti avrebbero potuto decidere di escludere la tratta dall'ambito di applicazione del servizio di trasporto pubblico.
([228]) Articolo 4, comma 4, del Contratto II.
([229]) Articolo 12, comma 3, del Contratto II.
([230]) Articolo 9, commi 3 e 4, del Contratto II.
([231]) Articolo 9, comma 2, del Contratto II.
([232]) Articolo 9, comma 5, del Contratto II.

8.4.2.4. Proporzionalità della compensazione

(382) Per quanto riguarda l'importo della compensazione, sulla base dei principi generali che derivano dal trattato, la Commissione valuta se la compensazione non eccedesse quanto necessario per coprire i costi sostenuti nell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto delle relative entrate e di un margine di utile ragionevole.

Il Contratto I

(383) In base al Contratto I, i costi sono stati calcolati per ciascuno degli obblighi di servizio pubblico imposti dal contratto. La compensazione copriva soltanto i costi sostenuti per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, senza prevedere alcun margine di profitto. L'allegato 4 del Contratto I conteneva una dettagliata metodologia di calcolo dei costi generati da ciascun obbligo di servizio pubblico e quantificava tali costi per il primo anno del contratto (2000).

(384) Per quanto riguarda in particolare l'obbligo tariffario per il trasporto ferroviario internazionale di merci tra il porto di Trieste e l'Ungheria, come indicato al considerando 55, i costi corrispondevano alle entrate tariffarie mancate. Esse sono state calcolate come la differenza tra le normali tariffe che Trenitalia avrebbe applicato in assenza del contratto e le tariffe più basse effettivamente applicate da Trenitalia sulla base del contratto. Ad esempio, i costi sostenuti da Trenitalia nel 2000 a causa del suddetto obbligo tariffario sono stati quantificati, nel Contratto I, come segue (valore in lire (ITL) e corrispondente valore in euro (EUR)) ([233]):

Tabella 7

Metodologia applicata per stabilire la compensazione a norma del Contratto I per il trasporto tra il porto di Trieste e l'Ungheria

	Porto di Trieste — Ungheria (via Austria)			Porto di Trieste — Ungheria (via ex Iugoslavia)			**C+F Totale entrate tariffarie mancate**
	A - Entrate tariffa applicata	B - Entrate teoriche tariffa	C = B-A Totale entrate tariffarie mancate	D - Entrate tariffa applicata	E - Entrate teoriche tariffa	F = E-D Totale entrate tariffarie mancate	
Lire Italiane - ITL	908 061 000	1 068 307 000	160 246 000	822 460 065	1 644 920 130	822 460 065	**982 706 065**
Valore corrispondente in EUR	468 974,37	551 734,52	82 760,15	424 765,17	849 530,35	424 765,17	**507 525,33**

(385) La Commissione ritiene che la metodologia illustrata ai considerando 383 e 384 abbia garantito che la compensazione versata a Trenitalia nel quadro del Contratto I si limitasse all'effettivo onere finanziario sostenuto da quest'ultima per tutta la durata del contratto. In effetti, l'imposizione di obblighi tariffari ha comportato una riduzione delle entrate per Trenitalia. L'Italia ha quindi applicato la metodologia corretta determinando la compensazione come differenza tra le entrate derivanti dalle tariffe imposte nel quadro del Contratto I e le entrate derivanti dalle tariffe che Trenitalia avrebbe imposto in assenza di tale contratto. Inoltre, le autorità italiane hanno obbligato Trenitalia a fornire i conti finanziari certificati da un esperto contabile indipendente relativi all'adempimento nel 2001 degli obblighi di servizio pubblico (cfr. considerando 58). La compensazione per ciascun mese aggiuntivo di servizio non poteva essere superiore a 1/12 degli importi accordati per l'anno 2001 (cfr. considerando 59).

(386) Ne consegue che la compensazione versata nel contesto del Contratto I non superava i costi relativi all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico previsti da tale contratto.

([233]) Tasso di cambio: 1 EUR = 1 936,27 ITL; 1 ITL = 0,000516457 EUR.

Il Contratto II

(387) Il Contratto II ha mantenuto in larga misura la metodologia applicata nel contesto del Contratto I per quanto concerne la determinazione della compensazione concessa a Trenitalia per gli obblighi tariffari imposti per i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto di Trieste e l'Ungheria e per i servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci su distanze superiori a 1 000 km. L'allegato 1 del Contratto II descriveva la metodologia di calcolo dei costi generati da ciascun obbligo di servizio pubblico e quantificava tali costi facendo riferimento al primo anno del contratto (2004). La compensazione copriva soltanto i costi sostenuti per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, senza prevedere alcun margine di profitto.

(388) Le tabelle 8 e 9 illustrano la metodologia applicata ai fini della determinazione della compensazione nel quadro del Contratto II per gli obblighi tariffari imposti a) al trasporto ferroviario internazionale di merci tra il porto di Trieste e l'Ungheria e b) al trasporto ferroviario di merci su distanze superiori a 1 000 km e, in particolare, i costi sostenuti da Trenitalia nel 2004.

Tabella 8

Metodologia applicata per stabilire la compensazione a norma del Contratto II per il trasporto tra il porto di Trieste e l'Ungheria

Carri completi			Carri vuoti			**C+F Totale entrate tariffarie mancate (in EUR)**
A - Entrate tariffa applicata (EUR)	B - Entrate teoriche tariffa (EUR)	C = B-A Totale entrate tariffarie mancate (EUR)	D - Entrate tariffa applicata (EUR)	E - Entrate teoriche tariffa (EUR)	F = E-D Totale entrate tariffarie mancate (EUR)	
73 318	146 637	73 318	28	56	28	73 346

Tabella 9

Metodologia applicata per stabilire la compensazione a norma del Contratto II per tratte superiori a 1 000 km

A - Tariffa media applicata (EUR/t/km)	B - Media teorica tariffa (EUR/t/km)	C - distanza media (km)	D - tonnellate trasportate	E = A*C*D Entrate tariffa applicata (milioni di EUR)	F = B*C*D Entrate teoriche tariffa (milioni di EUR)	G = F-E Totale entrate tariffarie mancate (milioni di EUR)
0,0619	0,0716	1 322	2 342 104	191,7	221,6	29,9

(389) Come per il Contratto I, la Commissione ritiene che detta metodologia abbia garantito che la compensazione versata a Trenitalia nel quadro del Contratto II si limitasse all'effettivo onere finanziario sostenuto da quest'ultima per tutta la durata del contratto per gli stessi motivi di cui al considerando 385. Inoltre, l'Italia ha versato una compensazione inferiore ai costi totali derivanti dall'applicazione di tali obblighi tariffari.

(390) Per quanto concerne i costi connessi agli obblighi di servizio pubblico relativi al trasporto ferroviario di merci tra il continente e la Sardegna (tanto l'obbligo tariffario quanto l'obbligo di servizio) ([234]), gli stessi sono stati compensati sulla base del conto profitti e perdite di Trenitalia.

([234]) In particolare, gli obblighi di: a) gestire le operazioni di traghettamento e manovra per il trasporto di merci tra il continente e la Sardegna; b) mantenere aperto al pubblico un elenco specifico di stazioni ferroviarie e dei rispettivi impianti per il servizio di trasporto merci in Sardegna; c) programmare e coordinare tutte le attività accessorie alla fornitura dei servizi di trasporto ferroviario di merci da/verso la Sardegna.

(391) La stessa metodologia di calcolo della compensazione, basata sul conto profitti e perdite di Trenitalia, si applicava anche agli obblighi relativi al traffico da e per la Sicilia.

(392) La compensazione calcolata sulla base di tale metodologia comprendeva un utile, determinato come il prodotto del costo medio ponderato del capitale di Trenitalia e del capitale utilizzato.

(393) L'Italia ha stimato che la compensazione per gli obblighi di servizio pubblico imposti al trasporto ferroviario di merci da/verso la Sardegna e la Sicilia debba essere versata a norma del Contratto II sulla base dei costi sostenuti da Trenitalia nel 2004, come illustrato nella tabella seguente.

Tabella 10

Metodologia applicata per stabilire la compensazione a norma del Contratto II per il trasporto da/verso la Sardegna e la Sicilia

(EUR)

Conto profitti e perdite di Trenitalia	Sardegna (EUR)	Sicilia (EUR)
A – Totale entrate	7 674 289	89 236 087
B – Totale costi	35 481 686	179 404 951
A-B	[27 807 397]	[90 168 864]
C - Remunerazione del capitale investito	2 733 433	11 729 022
D - Imposta sul costo del lavoro	-	1 003 737
Totale entrate/ perdite (A-B-C-D)	[30 540 830]	[102 901 623]

(394) La Commissione osserva innanzitutto che i costi relativi agli obblighi di servizio pubblico imposti ai servizi di trasporto ferroviario di merci da/verso la Sardegna/Sicilia sono stati calcolati come costi unitari per carro/km. La Commissione ritiene che tale metrica sia appropriata nel settore del trasporto ferroviario di merci per stimare il costo del trasporto di merci per ferrovia, in quanto consente di rilevare i costi di un carro unitario per chilometro utilizzato indipendentemente dalla quantità di merci trasportate ([235]). In tale contesto, la metodologia consente di stimare i costi medi dei carri utilizzati da Trenitalia per l'esercizio dei servizi di trasporto ferroviario di merci da/verso la Sardegna e la Sicilia.

(395) In secondo luogo, le autorità italiane sono state in grado di stimare i costi incrementali connessi all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico tra il continente e la Sicilia/Sardegna sulla base di uno specifico conto profitti e perdite, che conteneva tutte le entrate e tutti i costi specificamente attribuiti a tali servizi. Un esperto contabile indipendente ha esaminato i fattori di ripartizione dei costi, nonché i conti e i servizi effettivamente gestiti da Trenitalia. Tali elementi sono stati verificati anche dalle autorità italiane e dalla Commissione (cfr. considerando 71).

(396) Infine, dai certificati dei conti forniti dalle autorità italiane alla Commissione risulta che la compensazione versata a Trenitalia in relazione a tali servizi non superava i costi sostenuti da quest'ultima per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico tra il continente e la Sicilia/Sardegna. L'Italia ha versato una compensazione inferiore ai costi totali derivanti dall'applicazione degli obblighi di servizio pubblico in questione. Per tale motivo, non è necessario verificare se il margine di utile ragionevole calcolato dalle autorità italiane fosse o meno adeguato, dato che in ogni caso Trenitalia non ha registrato alcun profitto in relazione all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico in questione.

([235]) Il Contratto II non prevedeva l'obbligo di trasportare un volume minimo di merci o tipi specifici di merci.

(397) Per quanto riguarda la compensazione complessiva versata a Trenitalia nel quadro del Contratto II, i dati forniti dall'Italia confermano che tale compensazione non aveva superato l'effettivo onere finanziario sostenuto da Trenitalia per l'intera durata del contratto. La tabella 3 precisa l'importo totale dei costi netti sostenuti da Trenitalia nel quadro del Contratto II e l'importo totale della compensazione concessa e versata a Trenitalia in base a tale contratto. Tali dati mostrano che Trenitalia è stata compensata soltanto per i servizi effettivamente svolti, che sono stati certificati da un esperto contabile indipendente e verificati dalle autorità italiane, (in particolare, le compensazioni versate negli anni 2004, 2005, 2006 e 2008 sono risultate inferiori agli importi indicati nei contratti) e che la compensazione non è stata sufficiente a coprire integralmente i costi netti sostenuti da Trenitalia.

(398) Il fatto che il costo per treno*km di Trenitalia fosse più elevato rispetto a quello di altri concorrenti o addirittura al costo medio per treno*km registrato in Italia ([236]) non incide su tale conclusione. Innanzitutto, il livello di efficienza di un'impresa non è un elemento pertinente da prendere in considerazione nel valutare se l'Italia abbia sovracompensato Trenitalia per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico nel contesto del Contratto II. In secondo luogo, il costo per treno*km non riguardava gli obblighi di servizio pubblico in questione, bensì i costi complessivi per treno*km di Trenitalia (comprendenti tanto servizi commerciali quanto servizi soggetti a obblighi di servizio pubblico). La medesima conclusione si applica al costo medio per treno*km immatricolato in Italia, che è un dato che riguarda l'intero traffico dei servizi di trasporto ferroviario di merci forniti in Italia. Di conseguenza, i dati forniti da FerCargo (cfr. considerando 210) non offrono alcun elemento di confronto pertinente per stimare i costi di adempimento degli obblighi di servizio pubblico previsti dal Contratto II e non dimostrano che Trenitalia abbia ricevuto una sovracompensazione per l'adempimento di tali obblighi.

(399) Inoltre, il Contratto II prevedeva espressamente un meccanismo di recupero in caso di sovracompensazione. Conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, del Contratto II, qualora si fosse evidenziata un'eccedenza della compensazione corrisposta rispetto ai costi sostenuti da Trenitalia per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico di cui al Contratto II, l'ammontare corrispondente sarebbe stato portato a detrazione della compensazione spettante.

(400) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che la compensazione complessiva percepita da Trenitalia a norma del Contratto I e del Contratto II non sia andata al di là di quanto necessario a coprire i costi netti dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico e sia stata pertanto proporzionata.

8.4.2.5. Conclusione

(401) Per i motivi che precedono, la Commissione conclude che tutti gli obblighi inclusi nel Contratto I (per la parte che costituisce un nuovo aiuto) e nel Contratto II (ad eccezione dell'obbligo tariffario per il trasporto internazionale attraverso il porto di Trieste Marittima, cfr. considerando 352 e 366) sono conformi all'articolo 1, paragrafo 4, e all'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69 e ai principi generali del trattato. Pertanto, la compensazione versata a Trenitalia nel quadro dei Contratti I e II si configura come aiuto di Stato compatibile (ad eccezione dei pagamenti effettuati in relazione all'obbligo tariffario per il trasporto internazionale attraverso il porto di Trieste Marittima, che si qualificano come un aiuto di Stato incompatibile).

8.4.3. *Il Contratto III*

(402) La Commissione rileva che i termini e le condizioni del Contratto III sono stati concordati il 29 ottobre 2010 (cfr. considerando 95) e che il contratto è stato firmato il 3 dicembre 2012. Di conseguenza, il Contratto III è stato concluso quando il regolamento n. 1191/69 era ancora applicabile (cfr. considerando 300 e 301). La Commissione rileva altresì che la compensazione a titolo del Contratto III è stata versata tra il 2010 e il 2016. Pertanto, alla luce dei principi sanciti dagli organi giurisdizionali dell'Unione (cfr. considerando 316), la compatibilità degli aiuti erogati a norma del Contratto III sarà valutata, fino al 3 dicembre 2012, ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69 e dei principi generali derivanti dal trattato e, a partire dal 3 dicembre 2012, ai sensi dell'articolo 93 TFUE.

([236]) Cfr. considerando 39 della decisione nel caso SA.32603 (2011/N), Misure a sostegno del trasporto combinato - «Ferrobonus» (GU C 88 del 24.3.2012, pag. 1).

8.4.3.1. Compatibilità dei pagamenti effettuati fino al 3 dicembre 2012 ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69 e dei principi generali derivanti dal trattato

8.4.3.1.1. Affidamento del servizio di trasporto pubblico

(403) Sulla base delle prove fornite, risulta che le autorità italiane e Trenitalia hanno concordato i termini e le condizioni del Contratto III il 29 ottobre 2010 e che tale contratto è stato firmato il 3 dicembre 2012 (considerando 95). Tale contratto riguardava il periodo dal 1º gennaio 2009 al 31 dicembre 2014.

(404) La Commissione rileva che Trenitalia aveva iniziato a fornire i servizi di cui a tale contratto a partire dal 1º gennaio 2009, prima della firma del Contratto III (3 dicembre 2012), e che l'Italia ha versato le prime rate della compensazione a norma del Contratto III il 21 dicembre 2010 (cfr. considerando 102), quindi prima della firma del Contratto III stesso.

(405) La Commissione rileva tuttavia che l'Italia ha fornito prove attestanti che tutti gli elementi sostanziali del Contratto III erano stati concordati da Trenitalia e dal MIT il 29 ottobre 2010.

(406) Come illustrato al considerando 92, il progetto definitivo del Contratto III, inviato il 29 ottobre 2010 dal direttore generale del MIT al ministro competente per la firma, e il Contratto III firmato il 3 dicembre 2012 sono sostanzialmente identici. I due contratti contengono disposizioni identiche per quanto riguarda le caratteristiche dei servizi offerti ([237]), il prezzo delle prestazioni ([238]), le norme relative alle clausole addizionali e alle modifiche del contratto ([239]), il periodo di validità del contratto (2009-2014) ([240]) e le sanzioni ([241]). Inoltre, tale progetto conteneva già tutti gli elementi relativi al calcolo della compensazione ([242]). In aggiunta, è proprio tale progetto definitivo del Contratto III che ha innescato il processo di adozione della legge di bilancio che autorizzava le autorità italiane a versare a Trenitalia, il 21 dicembre 2010, una compensazione per l'anno 2009 per gli obblighi di servizio pubblico previsti dal Contratto III (cfr. considerando 95).

(407) Inoltre, il progetto del Contratto III concordato dalle parti il 29 ottobre 2010 definiva in modo chiaro e preciso la natura degli obblighi di servizio pubblico da adempiere nonché le condizioni alle quali Trenitalia doveva fornirli prima dell'effettuazione di qualsiasi pagamento.

(408) La Commissione rileva altresì che tra il 1º gennaio 2009 e il 29 ottobre 2010 Trenitalia ha gestito gli obblighi di servizio pubblico con indicazioni fornite dalle autorità pubbliche in merito alla natura degli obblighi di servizio pubblico e alle condizioni alle quali fornirli, sulla base delle trattative relative al Contratto III. Sulla base degli elementi fattuali descritti nella sezione 3.2.3.1, si può concludere che Trenitalia e il MIT hanno discusso approfonditamente della portata e della natura degli obblighi di servizio pubblico da fornire già a novembre del 2008. Il progetto di contratto scambiato tra le parti il 4 marzo 2009 (che costituiva la sesta versione discussa fino a tale data) definiva già gli elementi fondamentali per quanto concerne la portata e la natura degli obblighi di servizio pubblico da adempiere, nonché le condizioni alle quali Trenitalia li avrebbe gestiti (cfr. considerando 88) ([243]).

([237]) Articoli 4 e 5 e allegato 1 del progetto, poi articoli 4 e 5 e allegato 1 del Contratto III.

([238]) Articolo 9 e allegato 2 del progetto, poi articolo 9 e allegato 2 del Contratto III.

([239]) Articoli 7 e 8, articolo 10, comma 2, articolo 11 e allegato 5 del progetto, poi articoli 7 e 8, articolo 10, comma 2, articolo 11 e allegato 5 del Contratto III.

([240]) Articolo 6, primo comma, del progetto, poi articolo 6, primo comma, del Contratto III.

([241]) Articolo 13 e allegato 3 del progetto, poi articolo 13 e allegato 3 del Contratto III.

([242]) In particolare, insieme alle norme sulla metodologia di calcolo della compensazione, l'allegato 2 del progetto di Contratto III riportava il piano economico-finanziario di Trenitalia in cui si precisavano il tasso di rendimento interno applicato al contratto, i costi operativi, le entrate e l'importo dei fondi previsti dal bilancio dello Stato come massimale della compensazione; il contenuto della versione finale del progetto del Contratto III non è stato modificato fino alla conclusione formale di detto contratto il 3 dicembre 2012.

([243]) La portata del servizio pubblico comprendeva l'obbligo per Trenitalia di fornire servizi di trasporto ferroviario di merci, nel rispetto di determinate norme di qualità (in particolare la puntualità) e su richiesta dei clienti, da/verso le regioni del Sud Italia. Soltanto il numero esatto di treni*km da fornire e le efficienze finanziarie minime richieste per l'esercizio degli obblighi di servizio pubblico differivano rispetto alla versione definitiva del progetto di Contratto III.

(409) Di conseguenza, tanto nel 2009 quanto nel 2010, Trenitalia non ha operato in assenza di mandato in merito alla portata e alla natura degli obblighi di servizio pubblico. Soltanto il numero minimo di treno*km da gestire e le efficienze finanziarie minime richieste per l'esercizio degli obblighi di servizio pubblico sono cambiati tra il progetto del Contratto III del 4 marzo 2009 e il progetto del Contratto III del 29 ottobre 2010. A tal riguardo, la Commissione rileva che la portata di tali condizioni risulta ridotta, nel progetto di contratto del 29 ottobre 2010, rispetto al progetto di contratto del 4 marzo 2009 ([244]). Ciò significa che nel corso del 2009 Trenitalia ha gestito un maggior numero di obblighi di servizio pubblico rispetto a quanto concordato dalle parti il 29 ottobre 2010 (cfr. considerando 91). Inoltre, l'Italia ha versato soltanto un importo di compensazione corrispondente al numero di treni*km concordato il 29 ottobre 2010 (ossia 11,9 milioni di treni*km) e conformemente ai parametri finanziari stabiliti nel progetto di Contratto III del 29 ottobre 2010, senza tener conto degli obblighi di servizio pubblico aggiuntivi gestiti da Trenitalia nel 2009 ([245]). Va inoltre osservato che il MIT ha ritenuto che Trenitalia abbia assolto tutti gli obblighi di servizio pubblico nel 2009 conformemente ai requisiti del progetto di Contratto III concordato il 29 ottobre 2010, confermando che la portata e la natura degli obblighi di servizio pubblico erano di fatto sufficientemente chiare e precise per Trenitalia già nel 2009 (cfr. considerando 94).

(410) La Commissione ritiene pertanto che l'Italia abbia affidato a Trenitalia la gestione di obblighi di servizio pubblico per il periodo oggetto del Contratto III con Trenitalia.

8.4.3.1.2. Obiettivi del contratto di servizio pubblico

(411) Il Contratto III ha affidato a Trenitalia l'obbligo di erogare servizi di trasporto ferroviario di merci da e verso le regioni meridionali italiane (tra cui la Sicilia ma non la Sardegna). In particolare, Trenitalia è stata incaricata di fornire servizi di trasporto ferroviario di merci nelle modalità di trasporto per treni completi convenzionali o di trasporto combinato, a seconda della domanda degli utenti nell'area geografica identificata dal contratto in termini di collegamenti interregionali.

(412) Trenitalia era tenuta a erogare tali servizi a tutti gli operatori che ne facessero richiesta, sulla base dei criteri specificati nell'allegato 1 del contratto ([246]) e nella misura di un volume annuale di treni*km (11,9 milioni di EUR) – «l'offerta programmata» – di cui all'articolo 4, primo comma, e all'allegato 1 del Contratto III per il periodo 2009-2014 ([247]). A norma dell'articolo 11 del Contratto III, nel periodo 2012-2014, le parti avrebbero potuto procedere alla revisione dell'offerta programmata; tuttavia, esse non si sono avvalse della possibilità prevista da tale clausola.

(413) Il Contratto III imponeva a Trenitalia specifici obiettivi di qualità (in termini di puntualità), specificati nell'allegato 3 del contratto ([248]). I valori degli indicatori di qualità di cui all'allegato 3 si basavano su metodologie e criteri concordati con il MIT ([249]). Trenitalia doveva trasmettere al MIT una relazione annuale sul servizio e sulla qualità erogati, corredata da idonea e completa documentazione attestante i servizi effettivamente resi e da tutti gli elementi necessari per la verifica del rispetto degli obblighi contrattuali, inclusi gli obiettivi di qualità erogata ([250]).

(414) Inoltre, Trenitalia era tenuta a programmare e coordinare tutte le attività accessorie alla fornitura dei servizi e, in particolare, a garantire la manutenzione straordinaria e ordinaria e le revisioni periodiche del materiale rotabile, il livello ottimale delle condizioni di sicurezza e le attività amministrative e commerciali a supporto della gestione dei servizi ([251]).

([244]) In base al progetto del 4 marzo 2009, Trenitalia doveva fornire un minimo di 12,8 milioni di treni*km, mentre tale numero è stato ridotto a 11,9 nel progetto di contratto del 29 ottobre 2010.

([245]) 14 milioni di treni*km effettivamente gestiti nel 2009 meno 11,9 milioni di treni*km concordati il 29 ottobre 2010 = 2,1 milioni di treni*km forniti da Trenitalia nel 2009 e non coperti dalla compensazione.

([246]) In particolare a qualsiasi operatore che, per i collegamenti interregionali di cui all'allegato 1, avesse richiesto servizi di trasporto ferroviario di merci in grado di soddisfare «*un livello minimo di efficienza*», ossia un differenziale tra costi ed entrate per treno*km per il servizio richiesto superiore a 19 EUR per treno*km e superiore al 73 % dei costi totali. Tali disposizioni erano essenzialmente destinate a salvaguardare l'equilibrio economico del contratto e non hanno inciso sulla continuità del servizio.

([247]) L'articolo 7, comma 3, del Contratto III precisa che le parti si sono date reciprocamente atto che per gli anni 2009-2014 l'offerta prevista corrispondeva all'allegato 1 di tale contratto.

([248]) Articolo 4, comma 6, del Contratto III.

([249]) Articolo 5, primo comma, lettera a), del Contratto III.

([250]) Articolo 5, primo comma, lettera c), del Contratto III.

([251]) Articolo 4, comma 2, del Contratto III.

(415) La Commissione osserva che l'obiettivo del Contratto III era garantire una rete minima di servizi e non collegamenti individuali, ovverosia una minima presenza distribuita nell'Italia meridionale di un bundle di direttrici e collegamenti, con i relativi punti di origine/destinazione. Tale obbligo di fornire servizi «*su richiesta*» ha garantito che l'offerta di servizi di trasporto ferroviario di merci riflettesse la domanda degli utenti in termini di regolarità e capacità. Inoltre, il contratto prevedeva norme specifiche di qualità per i servizi ([252]).

(416) In tale contesto, la Commissione ritiene che gli obblighi di servizio oggetto del Contratto III rientrino nella categoria dei «*servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità*», di cui all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

8.4.3.1.3. Elementi specificati nell'atto di incarico

a) Caratteristiche dei servizi pubblici offerti (articolo 14, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CEE) n. 1191/69)

(417) Come già indicato ai considerando da 411 a 416, il Contratto III ha individuato le norme di continuità, regolarità, capacità e qualità dei servizi di trasporto ferroviario di merci affidati a Trenitalia.

(418) La Commissione osserva che tali servizi hanno tenuto conto, tra l'altro, di fattori sociali e ambientali. Come indicato al considerando 326, a norma dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 1191/69, gli Stati membri possono concludere contratti di servizio pubblico con un'impresa di trasporto »*per garantire servizi di trasporto sufficienti tenendo conto segnatamente dei fattori sociali, ambientali e di assetto del territorio*". Come ha spiegato l'Italia (considerando 165), il Contratto III mirava a garantire la fornitura, a condizioni economicamente sostenibili, di un'alternativa modale ferroviaria rispetto alla predominante modalità del trasporto su strada. Esso perseguiva non soltanto un obiettivo della politica dei trasporti, ma anche obiettivi di politica ambientale e territoriale e di coesione economica e sociale, essendo infatti inteso a rafforzare la coesione regionale e l'equilibrio territoriale tra Italia settentrionale e meridionale, offrendo al contempo un'alternativa sostenibile al trasporto su strada. Il Contratto III ha individuato in maniera chiara le regioni di partenza e di destinazione che Trenitalia doveva servire nel contesto degli obblighi di servizio pubblico da adempiere, una circostanza questa che è sufficiente per ritenere soddisfatte le prescrizioni di cui all'articolo 1, paragrafo 4, e all'articolo 14, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CEE) n. 1191/69.

(419) Per i motivi suddetti, la Commissione conclude che la natura dei servizi di trasporto pubblico da fornire nel quadro del Contratto III era sufficientemente definita, conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CEE) n. 1191/69, letto in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 4, del medesimo regolamento.

b) Prezzo delle prestazioni che formano oggetto del contratto (articolo 14, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (CEE) n. 1191/69)

(420) Il Contratto III specificava l'importo della compensazione concessa a Trenitalia per la fornitura dei servizi, ovverosia il prezzo dei servizi da fornire e la metodologia utilizzata per il calcolo.

(421) L'importo massimo della compensazione annuale è stato definito tenendo conto delle risorse pubbliche disponibili e dell'evoluzione prevista dei costi e delle entrate di Trenitalia per la durata del contratto di cui al piano economico e finanziario di Trenitalia (allegato 2 del contratto). La compensazione effettiva versata a Trenitalia ha coperto la differenza tra le entrate del traffico e i costi associati per la fornitura degli obblighi di servizio pubblico, verificati ex post (cfr. considerando 99 e 100).

([252]) Allegato 3 del Contratto III.

(422) Il Contratto III comprendeva norme specifiche relative al pagamento della compensazione (cfr. considerando 99) e al recupero degli importi versati in eccesso rispetto agli effettivi oneri sostenuti da Trenitalia, rispecchiati nella rendicontazione certificata inviata al MIT. In ogni caso, la compensazione non poteva superare gli importi massimi indicati all'articolo 9, primo comma, del contratto (per gli anni 2009-2011) o determinati conformemente all'articolo 11 del contratto (per gli anni 2012-2014) e avrebbe dovuto rimanere entro i limiti dei fondi stanziati nel bilancio pubblico di cui all'allegato 2 del contratto. La Commissione osserva che Trenitalia ha ricevuto la compensazione per i servizi erogati nel 2009 e nel 2010 il 21 dicembre 2010 e che essa non è stata superiore al limite di 11,9 milioni di treni*km concordato nell'ottobre 2010 ([253]).

(423) La Commissione ritiene pertanto che il Contratto III contenesse gli elementi richiesti all'articolo 14, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (CEE) n. 1191/69, che prevedeva che il contratto dovesse indicare il prezzo delle prestazioni oggetto del contratto e le modalità delle relazioni finanziarie tra le due parti.

c) Norme relative alle clausole addizionali e alle modifiche del contratto (articolo 14, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (CEE) n. 1191/69)

(424) Le rettifiche e le modifiche del contratto erano soggette all'accordo tra le parti.

(425) Trenitalia era tenuta a proporre al MIT qualsiasi scostamento dell'offerta programmata superiore per difetto o per eccesso all'1 % del volume complessivo di treni*km previsto dal Contratto III ([254]). Le parti si erano impegnate a procedere ad una revisione dell'offerta programmata qualora si fosse determinato uno scostamento tra il valore consuntivato e quello previsto dei costi di esercizio superiore al 10 % (per eccesso o per difetto) del totale dei costi di cui all'allegato 2, a condizione che tale variazione non fosse riconducibile a inadempienze di Trenitalia ([255]). Le eventuali interruzioni e variazioni dei servizi dipendenti da eventi imputabili a Trenitalia avrebbero comportato riduzioni della compensazione proporzionali ai mancati treni*km erogati ([256]). Se necessario, entro sei mesi dalla data di registrazione del contratto, le parti avrebbero potuto decidere di aggiornare l'offerta programmata e le condizioni di equilibrio economico-finanziario del contratto per il periodo 2012-2014; tale aggiornamento avrebbe dovuto essere conforme alla formula di cui all'allegato 5 del Contratto III ([257]). La clausola in questione non è mai stata utilizzata.

(426) La Commissione ritiene che le disposizioni di cui al Contratto III siano conformi all'articolo 14, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (CEE) n. 1191/69, che prevedeva l'inclusione nel contratto di servizio pubblico di norme relative alle rettifiche e modifiche del contratto.

d) Periodo di validità del contratto (articolo 14, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (CEE) n. 1191/69)

(427) Il Contratto III, il cui periodo di validità è stato compreso tra il 1º gennaio 2009 e il 31 dicembre 2014, comprendeva una disposizione (articolo 6, comma 2) che ne estendeva la validità (secondo i medesimi termini e le medesime condizioni) nel limite massimo di 12 mesi, su richiesta del MIT in tal senso entro sei mesi dalla scadenza del contratto.

(428) La Commissione ritiene che il periodo di validità del contratto sia stato chiaramente definito, in linea con l'articolo 14, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (CEE) n. 1191/69.

e) Sanzioni (articolo 14, paragrafo 2, lettera e), del regolamento (CEE) n. 1191/69)

(429) In caso di inosservanza delle disposizioni del Contratto III, Trenitalia era assoggettata a un sistema di sanzioni che dovevano essere detratte dalla compensazione da corrispondere (cfr. considerando 101).

([253]) Trenitalia non ha ricevuto compensazioni per i servizi erogati nel 2009 in eccesso rispetto a tale soglia (14 milioni di treni*km invece di 11,9 milioni di treni*km).
([254]) Articolo 7, commi 1 e 2, del Contratto III.
([255]) Articolo 10, comma 2, del Contratto III.
([256]) Articolo 8, comma 4, del Contratto III.
([257]) Articolo 11 del Contratto III. L'allegato 5 prevedeva una formula specifica applicabile all'eventuale revisione dell'equilibrio economico del contratto al fine di garantire che la compensazione rimanesse proporzionata ai costi sostenuti da Trenitalia.

(430) In caso di violazione degli obblighi contrattuali, l'articolo 13 del Contratto III prevedeva penali di importo variabile in funzione della gravità della violazione. L'articolo 13, commi da 7 a 14, stabiliva i diversi importi delle penali relative a specifiche infrazioni. Per ogni violazione non espressamente menzionata in dette clausole, l'articolo 13, paragrafo 15, prevedeva l'applicazione di una penale di importo non superiore a 50 000 EUR. L'allegato 3 prevedeva una penale specifica per il mancato rispetto degli obiettivi di qualità.

(431) La Commissione ritiene che le disposizioni di cui sopra siano conformi all'articolo 14, paragrafo 2, lettera e), del regolamento (CEE) n. 1191/69, in base al quale il contratto di servizio pubblico deve prevedere sanzioni in caso di inadempienza del contratto.

8.4.3.1.4. Proporzionalità della compensazione

(432) Per quanto riguarda l'importo della compensazione, la Commissione deve verificare se la compensazione non abbia superato quanto necessario per coprire i costi sostenuti nell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto delle relative entrate e di un margine di utile ragionevole (cfr. considerando 382).

(433) La Commissione osserva che l'allegato 2 del Contratto III conteneva tabelle dettagliate relative ai costi incrementali sostenuti da Trenitalia per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico. Nel piano economico-finanziario di cui a tale allegato 2 è stato quantificato l'importo previsto per ciascun tipo di voce di costo incrementale, per ogni anno di durata del Contratto III, con un massimale totale di compensazione stabilito per ogni anno di durata del contratto.

Tabella 11

Metodologia di calcolo della compensazione di cui al Contratto III – estratto del piano economico-finanziario di Trenitalia incluso nell'allegato 2 del Contratto III

(Mio EUR)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
A1	Costi ammissibili di rimborso e remunerazione del capitale	38,9	39,2	39,4	39,6	40,0	40,3
A2	Costi di rimborso e remunerazione del capitale	38,9	39,2	39,4	39,6	40,0	40,3
b1.1	Pedaggi	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9
b1.2	Circolazione dei treni	22,6	19,1	17,1	16,2	16,2	16,2
b1.3	Gestione delle flotte	14,0	11,3	10,0	9,3	9,3	9,3
b1.4	Guida	58,1	47,0	39,8	36,7	36,7	36,7
b1.5	Manovre e composizione dei treni	56,6	42,1	36,5	33,8	33,8	33,8
b1.6	Manutenzione	32,7	26,4	22,8	21,1	21,1	21,1
b1.7	Spese commerciali	6,1	4,9	4,2	3,9	3,9	3,9
b1.8	Personale (industriale, commerciale e di sostegno)	26,0	21,1	18,2	16,8	16,8	16,8

(Mio EUR)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
b1.9	Costi non assorbiti	*	21,1	10,9	10,4	10,4	10,4
b1.10	Interessi passivi sull'indennità di licenziamento	*	*	3,7	3,7	3,7	3,7
b1.11	Imposta sul costo del lavoro	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
B1	Costi di esercizio ammissibili	251,1	227,9	197,9	186,5	186,5	186,5
b2	Costi di esercizio non ammissibili (principio economico)	*	*	*	*	*	*
b3	Accantonamenti per oneri di ristrutturazione	*	*	*	*	*	*
b4	Riduzioni contabili delle attività	*	*	*	*	*	*
B2	Compresi costi di esercizio	251,1	227,9	197,9	186,5	186,5	186,5
C1	**COSTI TOTALI AMMISSIBILI**	**290,0**	**267,0**	**237,3**	**226,2**	**226,5**	**226,8**
C2	**COSTI TOTALI INCLUSI A TITOLO DI REMUNERAZIONE**	**290,0**	**267,0**	**237,3**	**226,2**	**226,5**	**226,8**
d1	Entrate traffico	116,4	124,2	131,8	140,1	140,1	140,1
d2	Entrate accessorie						
d2	Corrispettivi dei contratti di servizio a carico dello Stato	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0
d4	Incentivi al trasporto combinato	*	*	*	*	*	*
d5	Commissioni (integrazione della ripartizione, al netto dell'IVA)	*	*	*	*	*	*
d6	Corrispettivi dei contratti di servizio a carico delle Regioni	*	*	*	*	*	*
d3	Quota «C» degli anni precedenti	5,9	0,6	*	*	*	*
D	**TOTALE ENTRATE**	**214,8**	**231,8**	**238,8**	**247,1**	**247,1**	**247,1**

(434) *Per quanto riguarda le voci di costo*, innanzitutto, dalla tabella 11 risulta evidente che tutte le voci di costo che vi figurano erano direttamente collegate all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico ai sensi del Contratto III. L'Italia ha tenuto conto di tutti i costi di esercizio ammissibili, che si riferiscono alle operazioni dirette dei servizi di trasporto ferroviario di merci gestiti da Trenitalia per adempiere gli obblighi di servizio pubblico previsti dal Contratto III. L'Italia ha inoltre tenuto conto dei costi di capitale sostenuti da Trenitalia, in particolare per quanto riguarda l'ammortamento e la svalutazione degli attivi utilizzati per l'adempimento di tali obblighi di servizio pubblico. Inoltre, secondo la valutazione contenuta nelle certificazioni annuali fornite dall'esperto contabile indipendente, Trenitalia ha utilizzato i parametri corretti per ripartire i costi direttamente connessi agli obblighi di servizio pubblico previsti dal Contratto III e quelli connessi all'esercizio delle attività commerciali di trasporto merci del ramo di azienda «Cargo« di Trenitalia (cfr. considerando 100). La Commissione ha riesaminato tali certificazioni.

(435) *Per quanto riguarda le entrate*, la Commissione ritiene che il piano economico-finanziario di Trenitalia abbia tenuto conto di tutte le entrate pertinenti, fatta eccezione per eventuali entrate accessorie ([258]). Trenitalia ha effettivamente registrato entrate accessorie durante l'esecuzione del Contratto III e tali entrate avrebbero pertanto dovuto essere prese in considerazione nelle entrate incrementali. Tuttavia, la Commissione rileva che, anche includendo le entrate accessorie effettivamente registrate durante l'esecuzione del Contratto III (circa 6 milioni di EUR l'anno, ossia 30 milioni di EUR per la durata del Contratto III), le entrate incrementali totali previste nel piano economico-finanziario di Trenitalia rimarrebbero ampiamente al di sotto dei costi incrementali totali previsti (cfr. righe d1 e C2 di cui alla tabella 11). Di conseguenza, la mancata inclusione delle entrate accessorie nei parametri per la determinazione dell'importo della compensazione non incide sulla valutazione della proporzionalità della compensazione (etichettata come «corrispettivi dei contratti di servizio a carico dello Stato» nelle tabelle 11 e 12) concessa a norma del Contratto III, in quanto tale compensazione non ha superato i costi totali sostenuti da Trenitalia per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico previsti dal Contratto III. Dalla tabella 12 emerge che nel piano economico-finanziario di Trenitalia l'Italia ha stimato che detta impresa avrebbe subito una perdita netta complessiva di 47,53 milioni di EUR per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico a norma del Contratto III, tenendo conto della compensazione corrispondente.

Tabella 12

Risultati netti previsti di Trenitalia nell'ambito del Contratto III

(Mio EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
Costi ammissibili	290,0	267,0	237,3	226,2	226,5	226,8	1 473,80
Corrispettivi dei contratti di servizio a carico dello Stato	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	627,40
Entrate traffico	116,4	124,2	131,8	140,1	140,1	140,1	799,20
Entrate totali	214,8	231,8	238,8	247,1	247,1	247,1	1 426,27
Risultato netto	**[75,30]**	**[35,53]**	**1,50**	**20,90**	**20,60**	**20,30**	**[47,53]**

(436) In secondo luogo, la Commissione osserva che la quantificazione ex post della compensazione corrisposta a Trenitalia era basata sui costi effettivamente sostenuti da quest'ultima e sull'importo del capitale impiegato e che si limitava all'importo dei fondi stanziati nel bilancio dello Stato. In particolare, come indicato nella tabella 13, l'importo totale degli aiuti versati a Trenitalia nell'ambito del Contratto III non ha superato: a) l'importo totale della compensazione stimata nel piano economico-finanziario e degli aiuti effettivamente concessi; b) i costi netti complessivi di Trenitalia previsti nel piano economico e finanziario e quelli effettivamente sostenuti.

([258]) Le entrate accessorie sono le entrate derivanti da beni o servizi diversi dall'attività principale di un'impresa (in questo caso, i servizi di trasporto di merci).

Tabella 13

Compensazione nell'ambito del Contratto III

(Mio EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
Compensazione stimata	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	**627,40**
Compensazione concessa	92,4	106,7	107,0	106,1	106,1	105,2	**623,50**
Compensazione corrisposta	92,4	106,6	102,5	106,0	103,6	101,0	**612,10**
Costi netti di Trenitalia previsti	290,0	267,0	237,3	226,2	226,5	226,8	**1 473,80**
Costi netti di Trenitalia effettivamente sostenuti	200,0	179,6	138,0	131,0	113,7	92,9	**855,20**

(437) In tale contesto, la Commissione ritiene che la compensazione complessiva percepita da Trenitalia a norma del Contratto III non sia andata al di là di quanto necessario a coprire i costi netti dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico e sia stata pertanto proporzionata. Ciò implica che anche la compensazione versata fino al 3 dicembre 2012 è stata proporzionata.

(438) La conclusione circa la proporzionalità della compensazione complessiva versata a Trenitalia a titolo del Contratto III lascia impregiudicata la valutazione delle altre condizioni che devono essere soddisfatte a norma dell'articolo 93 TFUE per dichiarare compatibili con il mercato interno le compensazioni versate dopo il 3 dicembre 2012.

8.4.3.2. Conclusione

(439) Per i motivi che precedono, la Commissione conclude che tutti gli obblighi di cui al Contratto III sono conformi all'articolo 1, paragrafo 4, e all'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69 nonché ai principi generali del trattato. Pertanto, la compensazione corrisposta a Trenitalia fino al 3 dicembre 2012 a titolo del Contratto III si configura come aiuto di Stato compatibile.

8.4.3.3. Compatibilità dei pagamenti erogati dopo il 3 dicembre 2012 ai sensi dell'articolo 93 TFUE

8.4.3.3.1. Esistenza di SIEG effettivi

(440) Ai fini della valutazione dell'esistenza di un SIEG effettivo ai sensi dell'articolo 93 TFUE, occorre verificare se l'Italia abbia commesso un errore manifesto nella definizione del SIEG oggetto del Contratto III.

(441) Tale valutazione è condotta alla luce delle sentenze del Tribunale nelle cause *Andersen* ([259]) e *SNCM* ([260]), tenendo conto, tuttavia, delle specificità del quadro giuridico settoriale. A tale riguardo, la Commissione osserva che il margine di discrezionalità degli Stati membri per quanto riguarda la definizione del contenuto e della portata dei SIEG nel settore del trasporto ferroviario di merci non è limitato dal diritto derivato a livello dell'Unione. Si fa riferimento all'articolo 93 TFUE, il quale stabilisce che le misure di aiuto sono compatibili se «corrispond[ono] al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio».

([259]) Sentenza del Tribunale del 18 gennaio 2017, *Andersen/Commissione*, T-92/11 RENV, ECLI:EU:T:2017:14, punti 69 e 70.
([260]) Sentenza del Tribunale del 1° marzo 2017, *SNCM/Commissione*, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, punti 134 e 135.

(442) In questo contesto, la Commissione valuterà cumulativamente:

(1) le esigenze in questione in materia di trasporti alla luce del legittimo obiettivo di interesse pubblico perseguito dallo Stato membro interessato (ossia l'esistenza di un'effettiva esigenza di servizio pubblico);

(2) in che misura le forze di mercato potrebbero da sole soddisfare tali esigenze (ossia l'esistenza di un fallimento del mercato che rende l'aiuto necessario ai fini del soddisfacimento dell'esigenza di servizio pubblico di cui sopra);

(3) se i contratti di servizio pubblico fossero le misure meno distorsive per rimediare a tale carenza, alla luce dell'obiettivo pubblico perseguito dallo Stato membro interessato (ossia l'adeguatezza dell'aiuto).

8.4.3.3.1.1. Esistenza di un'effettiva esigenza di servizio pubblico

(443) Secondo l'Italia, il Contratto III mirava a garantire il trasporto ferroviario di merci al fine di rafforzare la coesione regionale tra l'Italia settentrionale e l'Italia meridionale. L'Italia ha sostenuto che la permanenza in Italia meridionale di una alternativa modale ferroviaria per il trasporto delle merci, almeno di carattere minimale, era di fondamentale importanza per gli utilizzatori finali e per l'intera comunità, anche per evitare trasferimenti massicci del traffico verso la modalità del trasporto su strada (considerando 165).

(444) Il principale obiettivo perseguito dall'Italia nel caso di specie era la coesione economica e sociale territoriale tra l'Italia settentrionale e l'Italia meridionale, attraverso l'organizzazione di un servizio interregionale di trasporto ferroviario di merci. A tal fine, l'Italia ha individuato la necessità di garantire una rete minima di servizi di trasporto ferroviario di merci, piuttosto che singoli collegamenti, nell'Italia meridionale. Tale rete era intesa consentire la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci da/per l'Italia meridionale. Inoltre essa era intesa contribuire a conseguire un obiettivo di politica ambientale e territoriale, favorendo un sistema di trasporto di merci più sicuro e meno inquinante.

(445) La Commissione ritiene che gli obiettivi della politica di coesione economica e sociale territoriale e della politica ambientale e territoriale individuati dall'Italia siano legittimi e non siano inficiati da errori manifesti, in quanto l'organizzazione di servizi interregionali di trasporto ferroviario di merci può svolgere un ruolo importante nel rafforzamento della coesione regionale, offrendo nel contempo un'alternativa sostenibile al trasporto su strada.

(446) Nel 2008, ovvero due anni dopo che i concorrenti di Trenitalia avevano iniziato a operare nell'Italia meridionale, il volume delle merci in transito tra l'Italia settentrionale e l'Italia meridionale era relativamente basso rispetto al traffico registrato nell'Italia settentrionale ([261]). Come indicato dall'Italia, tale volume era ritenuto insufficiente dalle amministrazioni delle regioni dell'Italia meridionale (considerando 229) e si sarebbe ulteriormente ridotto, alla luce dell'intenzione annunciata di Trenitalia di ridurre i suoi servizi di trasporto ferroviario di merci in perdita, in assenza di compensazione pubblica (considerando 216).

(447) L'Italia ha ritenuto che, in assenza di adeguate misure di sostegno, la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci sarebbe probabilmente scomparsa nell'Italia meridionale. Ciò avrebbe inciso negativamente sulla coesione regionale, considerando che lo squilibrio di traffico di merci tra l'Italia settentrionale e quella meridionale esisteva anche nel trasporto stradale ([262]) e aereo ([263]). In considerazione di tali circostanze, la Commissione ritiene che, anche in assenza di una consultazione pubblica, vi siano elementi sufficienti per concludere che era necessario un sostegno pubblico al trasporto ferroviario di merci. Questa posizione è stata suffragata anche dal fatto che i terminal e le piattaforme intermodali erano presenti principalmente nell'Italia settentrionale, mentre il numero di tali installazioni risultava limitato nell'Italia meridionale.

([261]) In particolare, l'Italia ha dimostrato che nel 2008 il traffico ferroviario di merci nelle regioni dell'Italia meridionale rappresentava soltanto il 10 % del volume totale delle merci trasportate in Italia, il 60 % del quale era concentrato in quattro dell'Italia settentrionale (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto). Come chiarito dal gruppo FS nelle sue osservazioni (considerando 214), i concorrenti di Trenitalia nell'Italia meridionale fornivano solo una parte molto marginale del volume, già molto limitato, dei servizi di trasporto ferroviario di merci.

([262]) In assenza del trasporto ferroviario, il trasporto su strada non sarebbe in grado di soddisfare le esigenze dell'Italia meridionale in termini di trasporto di merci. Nel 2007, il volume di merci trasportate su strada dall'Italia settentrionale all'Italia meridionale e viceversa ha rappresentato soltanto una percentuale inferiore al 2,5 % del traffico totale di merci su strada. Nel 2008 il trasporto di merci su strada ha rappresentato il 90 % del totale del traffico merci nazionale. Cfr. la relazione sullo stato delle infrastrutture di trasporto in Italia, Uniontrasporti, febbraio 2011.

([263]) In assenza del trasporto ferroviario, il trasporto aereo non sarebbe in grado di soddisfare le esigenze dell'Italia meridionale in termini di trasporto di merci. Il traffico aereo di merci era essenzialmente concentrato nelle regioni dell'Italia settentrionale, mentre il traffico gestito dagli aeroporti situati nell'Italia meridionale è risultato molto limitato. Nel 2010 le merci trasportate dagli aeroporti dell'Italia meridionale hanno rappresentato soltanto il 3 % del traffico aereo nazionale di merci.

(448) Inoltre l'Italia riteneva probabile che il trasporto ferroviario di merci avrebbe evitato un trasferimento modale verso il trasporto su strada, il quale avrebbe potuto comportare un aumento degli incidenti e della congestione, in particolare sulla rete stradale nell'Italia meridionale. A tale riguardo, la Commissione prende atto delle specifiche circostanze, derivanti in particolare dall'insularità della Sicilia rispetto al continente e dallo stato di degrado di porzioni della rete stradale di alcune regioni dell'Italia meridionale (ad esempio, della Calabria), come sottolinea lo studio PWC (cfr. considerando da 235 a 237). Un aumento del traffico di merci su strada tra l'Italia settentrionale e l'Italia meridionale avrebbe potenzialmente comportato un aumento non solo dell'inquinamento ma anche dei rischi per la sicurezza stradale ([264]).

(449) Il fatto che il Contratto III fosse incentrato su collegamenti interregionali e non su singoli collegamenti tra tratte non rende l'ambito di applicazione del SIEG incoerente con l'obiettivo della coesione regionale. Per i motivi illustrati di seguito (considerando da 450 a 452), la Commissione ritiene che l'approccio dei collegamenti interregionali fosse giustificato dalle caratteristiche del trasporto ferroviario di merci e non fosse in contrasto con l'obiettivo della coesione regionale.

(450) In primo luogo, il trasporto ferroviario è organizzato sulla base di reti e coinvolge stazioni sulla stessa tratta, nonché numerose tratte nel quadro dello stesso collegamento interregionale.

(451) In secondo luogo, con particolare riferimento al trasporto di merci, gli utilizzatori finali non sono soltanto gli operatori industriali, ma anche trasportatori di merci che gestiscono servizi di trasporto da punto a punto in funzione delle esigenze dei clienti. Pertanto, ai fini della coesione territoriale, la Commissione ritiene opportuno concentrarsi sui servizi di trasporto ferroviario di merci forniti a livello di collegamenti interregionali piuttosto che a livello più granulare.

(452) Infine la Commissione osserva che il volume di 11,9 milioni di treni*km l'anno, che costituisce il perimetro del contratto, è stato concordato per trovare un equilibrio tra le esigenze di trasporto individuate ai considerando da 443 a 445 e i vincoli di bilancio italiani. Tale volume riguardava l'intero territorio dell'Italia (indipendentemente dalle singole tratte da gestire) al fine di mantenere il sistema abbastanza flessibile per soddisfare il massimo volume possibile di domanda di trasporto di merci, nonché per offrire la più ampia copertura possibile del servizio. Secondo l'Italia, tale flessibilità era necessaria in quanto la domanda di trasporto ferroviario di merci differiva non soltanto da regione a regione, ma anche su base annuale, in funzione della produzione industriale.

(453) Alla luce delle circostanze di cui sopra, la Commissione conclude che l'Italia ha definito, senza commettere errori manifesti, le necessità di servizi di trasporto ferroviario di merci su specifici collegamenti interregionali al fine di migliorare la coesione territoriale.

8.4.3.3.1.2. Esistenza di una carenza a livello di offerta commerciale di servizi di trasporto ferroviario di merci sul mercato

(454) FerCargo ha sostenuto che i suoi membri avrebbero potuto garantire servizi paragonabili a quelli forniti da Trenitalia in termini di continuità, regolarità e frequenza, capacità e tariffe (considerando 206). Al contrario, l'Italia ha sostenuto che, nel periodo 2008-2009, al momento della definizione del perimetro geografico e della portata del Contratto III, le forze di mercato da sole non avrebbero garantito un volume sufficiente di servizi di trasporto ferroviario di merci da/verso le regioni nell'Italia meridionale.

(455) La tabella 14 dettaglia, sulla base dei dati presentati dall'Italia ([265]), l'offerta (in treni*km) dei concorrenti di Trenitalia sui collegamenti interregionali oggetto del Contratto III nel 2008 e nel 2009.

([264]) La rete stradale dell'Italia meridionale presentava squilibri a livello della densità autostradale e alcune autostrade erano oggetto di importanti lavori di ammodernamento al momento dell'affidamento del Contratto III (autostrada A3 tra Salerno e Reggio Calabria). Alcune regioni non disponevano di alcuna autostrada (Molise, Basilicata e gran parte della Puglia), circostanza che costringeva i servizi di trasporto merci ad operare sulle strade nazionali e aumentava pertanto i rischi di congestione e incidenti (cfr. Relazione sullo stato delle infrastrutture di trasporto in Italia, Uniontrasporti, febbraio 2011).

([265]) Pagine 44 e 58 dello studio PWC 3.

Tabella 14

	Collegamenti		2008		2009	
	Da	A	Concorrenti	Offerta	Concorrenti	Offerta
1.	**Abruzzo**	Abruzzo	*Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	3 800	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	4 200
2.	**Calabria**	Calabria	*Rail Traction Company*	250	*Rail Traction Company*	300
3.	**Campania**	Campania	*NordCargo, Rail Traction Company*	900	*Rail Italia, Rail Traction Company*	6 300
4.	**Molise**	Molise	-	-	-	-
5.	**Puglia**	Puglia	*Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	1 000	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, GTS Rail, Linea, Nordcargo*	7 100
6.	**Sicilia**	Sicilia	-	-	-	-
7.	**Abruzzo**	Basilicata	-	-	-	-
	Basilicata	Abruzzo	-	-	-	-
8.	**Abruzzo**	Campania	-	-	-	-
	Campania	Abruzzo	-	-	-	-
9.	**Abruzzo**	Calabria	-	-	-	-
	Calabria	Abruzzo	-	-	-	-
10.	**Abruzzo**	Molise	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	350	-	-
	Molise	Abruzzo	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	350	-	-
11.	**Abruzzo**	Puglia	*Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	810	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo*	34 000
	Puglia	Abruzzo	*Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana,*	940	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo*	34 100
12.	**Abruzzo**	Sicilia	-	-	-	-
	Sicilia	Abruzzo	-	-	-	-
13.	**Basilicata**	Calabria	-	-	-	-
	Calabria	Basilicata	-	-	-	-

	Collegamenti		2008		2009	
	Da	A	Concorrenti	Offerta	Concorrenti	Offerta
14.	**Basilicata**	Campania	-	-	-	-
	Campania	Basilicata	-	-	-	-
15.	**Basilicata**	Puglia	-	-	Linea	1 000
	Puglia	Basilicata	-	-	Linea	2 300
16.	**Basilicata**	Sicilia	-	-	-	-
	Sicilia	Basilicata	-	-	-	-
17.	**Calabria**	Campania	*Rail Traction Company*	90 900	*Rail Italia, Rail Traction Company*	89 600
	Campania	Calabria	*Rail Traction Company*	91 600	*Rail Italia, Rail Traction Company*	89 500
18.	**Calabria**	Puglia	-	-	-	-
	Puglia	Calabria	-	-	-	-
19.	**Calabria**	Sicilia	-	-	-	-
	Sicilia	Calabria	-	-	-	-
20.	**Campania**	Molise	-	-	-	-
	Molise	Campania	-	-	-	-
21.	**Campania**	Puglia	-	-	-	-
	Puglia	Campania	-	-	-	-
22.	**Campania**	Sicilia	-	-	-	-
	Sicilia	Campania	-	-	-	-
23.	**Molise**	Calabria	-	-	-	-
	Calabria	Molise	-	-	-	-
24.	**Molise**	Puglia	*Rail One*	200	*Ferrotramviaria*	400
	Puglia	Molise	-	-	*Ferrotramviaria*	400
25.	**Molise**	Sicilia	-	-	-	-
	Sicilia	Molise	-	-	-	-
26.	**Puglia**	Sicilia	-	-	-	-
	Sicilia	Puglia	-	-	-	-

	Collegamenti		2008		2009	
	Da	A	Concorrenti	Offerta	Concorrenti	Offerta
27.	**Sicilia**	Nord	-	-	-	-
	Nord	Sicilia	-	-	-	-
28.	**Molise**	Nord	-	-	-	-
	Nord	Molise	*Rail One*	700	-	-
29.	**Puglia**	Nord	*Rail One, Linea*	49 000	*Linea, NordCargo*	90 700
	Nord	Puglia	*Rail One, Linea*	51 500	*Linea, NordCargo*	108 000
30.	**Campania**	Nord	*NordCargo, Rail Traction Company*	187 100	*Compagnia Ferroviaria Italiana, NordCargo, Rail Italia, Rail Traction Company*	193 500
	Nord	Campania	*NordCargo, Rail Traction Company*	175 600	*Compagnia Ferroviaria Italiana, NordCargo, Rail Italia, Rail Traction Company*	185 100
31.	**Calabria**	Nord.	-	-	-	-
	Nord	Calabria	-	-	-	-
32.	**Basilicata**	Nord	-	-	*Linea*	105 900
	Nord	Basilicata	-	-	*Linea*	92 000
33.	**Abruzzo**	Nord	*NordCargo, Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana,*	113 800	*Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo, Rail Traction Company*	179 800
	Nord	Abruzzo	*NordCargo, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana,*	116 400	*Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo*	178 100

(456) La Commissione osserva che nel periodo 2008-2009 su 19 dei 33 collegamenti interregionali (andata e ritorno) che Trenitalia doveva gestire nel quadro del Contratto III non erano presenti operatori di mercato. In particolare, i 19 collegamenti non serviti dai concorrenti né nel 2008 né nel 2009 erano i seguenti: Molise/Molise, Sicilia/Sicilia, Abruzzo/Basilicata, Abruzzo/Campania, Abruzzo/Calabria, Abruzzo/Sicilia, Basilicata/Calabria, Basilicata/Campania, Basilicata/Sicilia, Calabria/Puglia, Calabria/Sicilia, Campania/Molise, Campania/Puglia, Campania/Sicilia, Molise/Calabria, Molise/Sicilia, Puglia/Sicilia, Sicilia/Nord e Calabria/Nord.

(457) Al contrario, i restanti 14 collegamenti interregionali (andata e ritorno) sui quali i concorrenti di Trenitalia erano già presenti negli anni 2008-2009 erano: Abruzzo/Abruzzo; Calabria/Calabria; Campania/Campania; Puglia/Puglia; Abruzzo/Molise; Abruzzo/Puglia; Basilicata/Puglia; Calabria/Campania; Molise/Puglia; Molise/Nord; Puglia/Nord; Campania/Nord; Basilicata/Nord; e Abruzzo/Nord.

I 19 collegamenti interregionali gestiti soltanto da Trenitalia nel 2008 e nel 2009

(458) Su questi 19 collegamenti interregionali non gestiti da concorrenti né nel 2008 né nel 2009 non era ragionevole ipotizzare un rapido ingresso dei concorrenti sul mercato.

(459) In primo luogo, all'epoca i concorrenti non possedevano i pertinenti certificati di sicurezza necessari per operare su questi 19 collegamenti interregionali, ad eccezione del collegamento Basilicata/Calabria (per cui GTS ha ricevuto il certificato il 10 dicembre 2009) ([266]) e del collegamento Campania/Puglia (per cui Compagnia Ferroviaria Italiana ha ricevuto il certificato il 29 dicembre 2009) ([267]). Tali certificati erano tuttavia validi soltanto per determinati tipi di merci ([268]). Poiché per operare il collegamento ([269]) era necessario il rilascio preliminare di tali certificati, le imprese ferroviarie intenzionate a estendere le proprie attività a un «nuovo» collegamento dovevano inoltrare una richiesta specifica all'agenzia nazionale competente, sostenere i relativi costi e attendere il rilascio del certificato di sicurezza prima di poter operare ([270]).

(460) In secondo luogo, il semplice possesso del pertinente certificato di sicurezza non garantiva la prestazione dei servizi sul collegamento, in quanto il titolare del certificato era libero di decidere quali collegamenti gestire e quando. Come risulta dai dati presenti nella Tabella 14, i concorrenti operanti su un collegamento interregionale non erano necessariamente gli stessi nel 2008 e nel 2009 e alcuni collegamenti gestiti da concorrenti nel 2008 non sono stati gestiti nel 2009 (in particolare, i collegamenti Abruzzo/Molise e Nord/Molise). Inoltre, sulla base delle informazioni fornite dagli interessati e dall'Italia, non vi sono prove (quali dichiarazioni di interessi, piani economici-finanziari o comunicati stampa) che dimostrino che, in assenza del Contratto III, i concorrenti di Trenitalia avrebbero avviato nuovi servizi di trasporto ferroviario di merci (o ampliato quelli esistenti) sui 19 collegamenti interregionali.

(461) Infine, la Commissione esclude che il Contratto II, in vigore fino alla fine del 2008, abbia potuto incidere sulla capacità dei concorrenti di fornire servizi sui suddetti 19 collegamenti interregionali. Il Contratto II prevedeva soltanto obblighi tariffari e obblighi di esercizio relativi al traffico merci ferroviario da/verso la Sicilia e la Sardegna. In primo luogo, la Commissione osserva che l'Italia ha ritenuto necessario concludere il Contratto III, in considerazione dell'inadeguatezza del Contratto II, per garantire una copertura sufficiente dell'Italia meridionale e dei collegamenti con l'Italia settentrionale (cfr. considerando da 80 a 83). In secondo luogo, alla scadenza del Contratto II, i concorrenti di Trenitalia non erano presenti sui suddetti collegamenti, ad eccezione dei collegamenti Campania/Puglia e Basilicata/Calabria. Tuttavia, il Contratto II non avrebbe potuto incidere sulle operazioni commerciali relative a tali due collegamenti, in quanto non rientravano nel perimetro del Contratto II. L'unico obbligo di servizio pubblico imposto a Trenitalia sui collegamenti da/per l'Italia meridionale era l'obbligo tariffario relativo al trasporto ferroviario di merci sulle distanze superiori ai 1 000 km. Tuttavia, il traffico sul collegamento Campania/Puglia e su quello Puglia/Basilicata è decisamente inferiore a tale soglia.

(462) Alla luce di quanto precede e considerate le circostanze specifiche e le caratteristiche di tali 19 collegamenti interregionali, la Commissione ritiene che, nel periodo 2008-2009, quando è stato definito il perimetro del Contratto III, i 19 collegamenti interregionali in cui non operavano concorrenti erano interessati da un fallimento del mercato. La Commissione conclude pertanto che, su questi 19 collegamenti interregionali, le forze di mercato da sole non erano in grado di soddisfare le esigenze di servizi pubblici di trasporto ferroviario di merci rispondenti all'obiettivo di interesse pubblico definito dall'Italia e pertanto l'aiuto era necessario per soddisfare tale obiettivo.

([266]) GTS Rail aveva richiesto il certificato di sicurezza l'8 aprile 2008. Informazioni disponibili all'indirizzo www.ansf.gov.it (data dell'ultimo accesso: 15.11.2023).

([267]) Compagnia Ferroviaria Italiana aveva richiesto il certificato di sicurezza il 31 ottobre 2008. Informazioni disponibili all'indirizzo www.ansf.gov.it (data dell'ultimo accesso: 15.11.2023).

([268]) GTS Rail non poteva trasportare merci pericolose sul collegamento Basilicata/Calabria. Compagnia Ferroviaria Italiana non poteva trasportare alcune merci pericolose (ad es. esplosivi e materiali radioattivi) sul collegamento Campania/Puglia. Fonte: www.ansf.gov.it (data dell'ultimo accesso: 15.11.2023).

([269]) Cfr. articolo 10 del decreto del 2003 e articolo 14, primo comma, del decreto legislativo n. 162/2007.

([270]) Al fine di ottenere il certificato di sicurezza, le imprese ferroviarie devono dimostrare la conformità ai requisiti specifici per la circolazione in sicurezza sull'infrastruttura ferroviaria nazionale stabiliti dalle norme di sicurezza, dalle norme tecniche e dalle norme nazionali in vigore al momento del rilascio del certificato. Secondo uno studio pubblicato dalla Confcommercio («*Analisi e previsioni per il trasporto merci in Italia*», ottobre 2017, pag. 27), i tempi di rilascio del certificato erano di solito compresi tra da 6 mesi a 1 anno.

(463) Tale conclusione non è alterata dal progressivo ingresso dei concorrenti su tali 19 collegamenti interregionali, in quanto la valutazione dell'esistenza di un fallimento del mercato deve essere effettuata al momento dell'affidamento dei servizi. In ogni caso, le attività commerciali su tali collegamenti sono risultate estremamente marginali per tutta la durata del Contratto III, come conferma lo studio PWC 3. Come spiegato dalle autorità italiane, i servizi di trasporto ferroviario di merci sui 19 collegamenti interregionali hanno dovuto far fronte a:

a) carenze oggettive delle infrastrutture ferroviarie presenti nelle zone interessate, che richiedono l'utilizzo di materiale rotabile specifico;

b) costi di manovra più alti rispetto ai costi generalmente associati ai trasporti convenzionali a causa della necessità di comporre e scomporre i treni; e

c) elevata volatilità della domanda e conseguente impossibilità di contare su flussi di traffico ed entrate costanti ([271]).

(464) Per quanto riguarda in particolare la Sicilia, è inoltre opportuno menzionare anche i costi associati alle operazioni di traghettamento e manovra e le caratteristiche della rete ferroviaria siciliana che è compatibile soltanto con un tipo molto vecchio e specifico di locomotive per il trasporto di merci.

I 14 collegamenti interregionali sui quali i concorrenti di Trenitalia erano già presenti nel 2008 e nel 2009

(465) Per quanto riguarda i restanti 14 collegamenti interregionali in cui i concorrenti di Trenitalia erano già presenti negli anni 2008-2009 ([272]), l'Italia e il gruppo FS hanno affermato che l'offerta dei concorrenti di Trenitalia non era adeguata in quanto troppo limitata (in termini di tratte servite, direzioni e tipi di servizio) e/o instabile (considerando 214 e da 230 a 238). I concorrenti di Trenitalia perseguivano una *cherry picking strategy*, in quanto la loro offerta si concentrava sulle tratte più redditizie, sulle quali offrivano principalmente servizi di trasporto combinato ([273]).

(466) Dallo studio PWC 3 emerge che, nel contesto di tali collegamenti, l'offerta dei concorrenti era insufficiente a coprire l'intera domanda di servizi sul collegamento interregionale dell'anno in questione ([274]). Inoltre, nel contesto di taluni collegamenti interregionali, i concorrenti fornivano servizi di trasporto ferroviario di merci soltanto in una direzione ([275]) o almeno in una direzione per un tipo specifico di trasporto ([276]), mentre Trenitalia doveva fornire servizi in entrambe le direzioni. Analogamente, l'offerta dei concorrenti di Trenitalia relativamente ai collegamenti Campania/Nord, Abruzzo/Nord, Calabria/Campania e Basilicata/Nord era maggiore rispetto all'offerta di Trenitalia soltanto in termini di trasporto ferroviario combinato, mentre Trenitalia doveva fornire anche servizi di trasporto convenzionali. Infine i concorrenti operavano su alcuni collegamenti interregionali, soltanto su alcune tratte ([277]), mentre Trenitalia doveva servire tutte le tratte disponibili sul collegamento interregionale in questione.

(467) La Commissione ritiene che tali elementi non siano tuttavia sufficienti a dimostrare l'esistenza di un fallimento del mercato nei suddetti 14 collegamenti interregionali.

([271]) La domanda degli utenti dei servizi di trasporto ferroviario di merci (calcolati come somma dell'offerta di Trenitalia e dell'offerta dei concorrenti) non era omogenea e per diversi anni su tali collegamenti interregionali non si sono registrati traffici o si sono registrati traffici inferiori ai 1 000 treni*km.

([272]) Ossia Abruzzo/Abruzzo; Calabria/Calabria; Campania/Campania; Puglia/Puglia; Abruzzo/Molise; Abruzzo/Puglia; Basilicata/Puglia; Calabria/Campania; Molise/Puglia; Molise/Nord; Puglia/Nord; Campania/Nord; Basilicata/Nord; e Abruzzo/Nord.

([273]) Ad eccezione dell'offerta presente in Abruzzo, in cui i concorrenti offrivano anche un numero ragionevole di servizi di trasporto convenzionale (principalmente a servizio dell'industria automobilistica).

([274]) Tale situazione riguardava anche quei collegamenti, ad esempio Campania/Nord, Puglia/Nord, Abruzzo/Puglia e Abruzzo/Nord, dove tra il 2008 e il 2010 la presenza dei concorrenti di Trenitalia evidenziava una tendenza all'aumento.

([275]) Ad esempio, nel 2008 i concorrenti di Trenitalia fornivano servizi soltanto dal Molise alla Puglia sul collegamento Molise/Puglia e soltanto dall'Italia settentrionale al Molise sul collegamento Molise/Nord.

([276]) È il caso del traffico dall'Abruzzo alla Puglia sul collegamento Abruzzo/Puglia, che consisteva unicamente nel trasporto convenzionale, principalmente relativo al settore automobilistico.

([277]) Ciò è avvenuto in maniera evidente nel collegamento Campania/Nord e Puglia/Nord.

(468) Al fine di dimostrare l'esistenza di un fallimento del mercato che giustificasse l'inclusione di tali 14 collegamenti interregionali nel Contratto III, l'Italia avrebbe dovuto dimostrare che le esigenze di trasporto non potevano essere soddisfatte dagli operatori già presenti sul mercato, in assenza di un obbligo imposto dalle autorità pubbliche a tal fine. Di fatto, al momento dell'affidamento del Contratto III, l'Italia non aveva tenuto sufficientemente conto dell'offerta di mercato esistente in tali collegamenti ai fini della constatazione di un fallimento del mercato.

(469) In primo luogo, i dati contenuti nello studio PWC 3 indicano che, nel 2009 e nel 2010, su alcuni di questi collegamenti, i concorrenti di Trenitalia offrivano già, complessivamente, un volume di treni*km maggiore di quello fornito da Trenitalia e che la quantità dei servizi forniti era in rapido aumento ([278]). Dallo studio PWC 3 emerge che gli operatori privati avevano quasi raddoppiato il numero di treni*km tra il 2007 e il 2009 sulla maggior parte dei 14 collegamenti interregionali in cui erano presenti. L'aumento del volume di treni*km interessava anche alcuni collegamenti Nord/Sud, contribuendo quindi all'obiettivo della coesione regionale dell'Italia ([279]). L'Italia non ha analizzato se tale offerta di mercato esistente abbia contribuito in misura sufficiente all'obiettivo di coesione economica e sociale territoriale tra l'Italia settentrionale e l'Italia meridionale, come indicato al considerando 444. Il crescente numero di servizi di trasporto ferroviario di merci forniti dagli operatori commerciali tra il 2007 e il 2009 potrebbe altresì essere un segnale della loro volontà di espandere ulteriormente le loro attività commerciali sui 14 collegamenti interregionali. Inoltre, se il traffico espresso dai concorrenti nel 2009 si fosse rivelato sufficiente a soddisfare la domanda complessiva di servizi di trasporto ferroviario di merci registrata nel 2010 ([280]), l'Italia avrebbe dovuto verificare ulteriormente se i servizi offerti da Trenitalia fossero davvero necessari per soddisfare le esigenze di trasporto su quei collegamenti ([281]).

(470) L'argomentazione secondo cui gli operatori privati non disponevano dei mezzi necessari per coprire l'intero perimetro del contratto III (11,9 milioni di treni*km) risulta irrilevante, in quanto la capacità degli operatori privati avrebbe dovuto essere valutata per ciascuno dei 14 collegamenti interregionali in cui essi erano presenti nel 2008 o nel 2009. In effetti, il perimetro del Contratto III avrebbe dovuto essere definito *dopo* avere calcolato la capacità dell'offerta del mercato di soddisfare le esigenze di trasporto.

(471) In secondo luogo, il fatto che i concorrenti operassero soltanto alcune tratte all'interno di un determinato collegamento interregionale non significa necessariamente che l'integrità di tale collegamento fosse interessata da un fallimento del mercato. Come indicato al considerando 451, gli utenti finali del trasporto ferroviario di merci non sono soltanto gli operatori industriali, ma anche trasportatori di merci che operano servizi di trasporto da punto a punto in funzione delle esigenze dei clienti. L'Italia non ha spiegato il motivo per cui, dal punto di vista di tali trasportatori, una o più tratte all'interno del medesimo collegamento interregionale non fossero sostituibili. La Commissione ritiene che tale giustificazione sarebbe stata un elemento necessario in quanto le autorità italiane stesse hanno deciso di definire l'esigenza di trasporto pubblico a livello di collegamento interregionale, piuttosto che a livello di singoli collegamenti.

([278]) In particolare, per quanto riguarda il collegamento Campania/Nord, nel 2009 i concorrenti di Trenitalia hanno fornito 374 300 treni*km di trasporto ferroviario di merci combinato a fronte di 281 500 treni*km forniti da Trenitalia e, nel 2010, 621 200 treni*km di trasporto ferroviario di merci combinato a fronte di 253 100 treni*km forniti da Trenitalia. Per quanto riguarda il collegamento Abruzzo/Nord, nel 2009 i concorrenti di Trenitalia hanno fornito 57 300 treni*km di trasporto ferroviario di merci combinato, mentre Trenitalia non ha fornito alcun servizio e, nel 2010, 93 400 treni*km di trasporto ferroviario di merci combinato, a fronte di 50 900 treni*km forniti da Trenitalia. Per quanto riguarda il collegamento Calabria/Campania, nel 2009 i concorrenti di Trenitalia hanno fornito 179 100 treni*km di trasporto ferroviario di merci combinato, a fronte di 46 900 treni*km forniti da Trenitalia. Nel 2010 l'offerta dei concorrenti è scesa a 7 200 treni*km, a fronte di 20 100 treni*km forniti da Trenitalia. Per quanto riguarda il collegamento Basilicata/Nord, i concorrenti di Trenitalia hanno fornito 10 000 treni*km di trasporto ferroviario di merci combinato nel 2009 e 1 000 treni*km di trasporto ferroviario di merci combinato nel 2010, mentre Trenitalia non ha fornito alcun servizio. Sul collegamento Abruzzo/Puglia, nel 2009 i concorrenti di Trenitalia hanno fornito 30 500 treni*km di trasporto ferroviario di merci convenzionale, rispetto ai 6 800 treni*km offerti da Trenitalia e 37 600 treni*km di trasporto ferroviario di merci combinato, a fronte di 1 200 treni*km forniti da Trenitalia. Nel 2010, i concorrenti di Trenitalia hanno fornito 58 600 treni*km di trasporto ferroviario di merci convenzionale a fronte di 1 100 treni*km forniti da Trenitalia e 59 800 treni*km di trasporto ferroviario di merci combinato, mentre Trenitalia non ha fornito alcun servizio di trasporto di questo tipo.

([279]) In particolare sulle tratte Campania/Nord, Puglia/Nord e Abruzzo/Nord.

([280]) Come è avvenuto, ad esempio, sul collegamento Calabria/Campania.

([281]) I dati forniti dall'Italia non consentono di concludere che i servizi offerti da Trenitalia fossero realmente necessari per soddisfare le esigenze di trasporto su tali collegamenti, in quanto non forniscono una visione completa dello sviluppo del traffico ferroviario di merci registrato su tali collegamenti. In particolare, l'Italia non ha fornito il traffico di Trenitalia nel 2007 e nel 2008 su tali collegamenti, ma soltanto il traffico totale dei concorrenti (senza operare una distinzione tra trasporto convenzionale e combinato) (cfr. studio PWC 3). Tali dati avrebbero consentito di verificare l'andamento del traffico dei concorrenti rispetto a quello espresso da Trenitalia nel periodo 2007-2009 e di comprendere se tale tendenza giustificasse obblighi di servizio pubblico su tali collegamenti nel 2010.

(472) In terzo luogo, la Commissione non può accogliere l'argomentazione dell'Italia secondo cui in alcuni collegamenti interregionali l'offerta dei concorrenti non era sufficientemente stabile da garantire l'erogazione costante di un livello minimo di servizi ([282]). Innanzitutto, la finalità della consultazione di mercato sarebbe stata proprio quella di stabilire se gli operatori che già fornivano servizi commerciali su determinate tratte o reti prevedevano di aumentare, mantenere o ridurre tali servizi, ma l'Italia ha escluso la necessità di una consultazione di mercato (cfr. considerando 166). Inoltre, il Contratto III stesso non ha individuato alcuna tratta specifica per le operazioni di Trenitalia, ma, più in generale, ha imposto a quest'ultima l'obbligo di gestire collegamenti interregionali (indipendentemente dalle tratte gestiste all'interno di tali regioni) «*su richiesta*» espressa da qualsiasi utente finale. Di conseguenza, non si dovrebbe tener conto dell'argomentazione secondo cui i concorrenti sarebbero stati in grado di operare soltanto su determinate tratte, in quanto Trenitalia stessa non aveva alcun obbligo di operare nell'ambito del Contratto III su tutte le tratte all'interno di una determinata regione. In ogni caso, la Commissione osserva che la presunta instabilità dell'offerta dei concorrenti è legata anche alle caratteristiche intrinseche della domanda relativa a tali collegamenti interregionali, che hanno reso estremamente difficile individuare uno stabile livello minimo di servizi da fornire su ciascun collegamento interregionale ([283]). Infine, come evidenziato nella tabella 15, tra il 2009 e il 2010, sui collegamenti interregionali cui fa riferimento l'Italia, le offerte tanto di Trenitalia quanto dei suoi concorrenti hanno evidenziato analoghe tendenze in materia di traffico.

Tabella 15

Traffico ferroviario di merci nel 2009

*(in treni*km)*

Collegamento interregionale	Concorrenti		Trenitalia	
	Convenzionale	Combinato	Convenzionale	Combinato
Puglia/Nord	119 200	79 500	1 864 100	1 767 900
Calabria/Campania	-	179 100	264 800	46 900
Basilicata/Nord	187 900	10 000	380 500	-

Traffico ferroviario di merci nel 2010

*(in treni*km)*

Collegamento interregionale	Concorrenti		Trenitalia	
	Convenzionale	Combinato	Convenzionale	Combinato
Puglia/Nord	80 900	497 400	1 439 700	1 279 700
Calabria/Campania	-	7 200	80 200	20 100
Basilicata/Nord	25 600	1 000	340 400	-

(473) Come dimostrano i dati di cui alla tabella 15, in concomitanza con la diminuzione del traffico dei concorrenti, anche Trenitalia ha evidenziato un'analoga tendenza negativa. Pertanto, l'evoluzione dell'offerta dei concorrenti di Trenitalia è stata imputabile a una diminuzione della domanda da parte degli utenti piuttosto che a una presunta instabilità dell'offerta dei concorrenti. In ogni caso, anche l'offerta di Trenitalia ha registrato una diminuzione analoga, non garantendo così un'offerta stabile.

([282]) In particolare, i collegamenti Puglia/Nord, Calabria/Campania e Basilicata/Nord (cfr. considerando 235).

([283]) Tale difficoltà è stata riconosciuta dall'Italia stessa quando ha deciso di imporre l'obbligo di fornire servizi «su richiesta» anziché l'obbligo di fornire un volume fisso di servizi.

(474) Infine, la Commissione osserva che l'Italia non ha dimostrato che i servizi forniti da Trenitalia presentassero caratteristiche particolari (rispetto a quelli offerti dagli operatori commerciali), dimostrando un fallimento del mercato. Il Contratto III aveva un perimetro molto ampio, limitato soltanto dal numero massimo di treni*km per i quali Trenitalia aveva diritto alla compensazione. Ad esempio, il Contratto III non limitava gli obblighi di servizio pubblico al trasporto di determinate merci sui 14 collegamenti interregionali che gli operatori commerciali non potevano trasportare. Al contrario, secondo il Contratto III, Trenitalia avrebbe teoricamente potuto trasportare qualsiasi tipo di merce richiesta dai clienti. Secondo lo studio PWC 3, i servizi di trasporto merci forniti da Trenitalia riguardavano principalmente merci trasportate con container, un tipo di servizio che anche gli operatori commerciali avrebbero potuto fornire. Il Contratto III non imponeva che le merci dovessero essere trasportate secondo una determinata norma che gli operatori commerciali non potevano rispettare o in treni specifici che tali operatori non possedevano. Il Contratto III non limitava il perimetro degli obblighi di servizio pubblico a specifici servizi di trasporto di merci e l'Italia non ha dimostrato che su 14 collegamenti interregionali il Contratto III abbia affidato a Trenitalia servizi di trasporto merci specifici rispetto a quelli degli operatori commerciali.

(475) Il fatto che Trenitalia fosse soggetta a un obbligo di puntualità ([284]) e di garanzia di un livello sufficiente di sicurezza non modifica la conclusione di cui sopra. Infatti, la puntualità e la sicurezza sono norme di qualità attese da qualsiasi operatore di trasporto merci e nulla di quanto presente nel fascicolo suggerisce che gli operatori commerciali non fossero in grado di rispettare tali norme. Analogamente, il fatto che Trenitalia dovesse garantire prezzi non discriminatori è irrilevante nel caso di specie, in quanto tale aspetto non conferisce di per sé una caratteristica speciale ai servizi offerti da Trenitalia nell'ambito del Contratto III.

(476) Risulta dagli elementi di cui ai considerando da 469 a 475 che le autorità italiane non hanno dimostrato che Trenitalia sia stata compensata solo per i servizi forniti per ovviare a una carenza dell'offerta di mercato. Tenuto conto dell'ampio perimetro del Contratto III e della crescente presenza di operatori commerciali sui 14 collegamenti interregionali, l'Italia doveva procedere ad ulteriori ricerche di mercato, consultazioni pubbliche o qualsiasi altro studio in grado di analizzare l'offerta di mercato esistente e quella prevista. Pertanto, la Commissione conclude che, per quanto riguarda i 14 collegamenti interregionali in questione su cui concorrenti erano già presenti al momento dell'affidamento del Contratto III, quest'ultimo non riguardava soltanto i collegamenti interregionali caratterizzati da un fallimento del mercato.

(477) Per quanto riguarda i collegamenti Nord/Nord oggetto del Contratto III, la Commissione prende atto del chiarimento fornito dall'Italia secondo cui tali collegamenti costituivano il semplice continuamento dei collegamenti Nord/Sud finalizzato a raccogliere e ottimizzare i flussi di traffico (considerando 237). Come spiegato dalle autorità italiane, tali collegamenti accessori avevano una duplice finalità:

— hanno consentito a Trenitalia di riassegnare i treni e i carri, o qualsiasi altra risorsa necessaria, dall'Italia settentrionale (dove erano concentrate le sue attività commerciali di trasporto ferroviario di merci) ai collegamenti interregionali interessati dal Contratto III. Poiché il Contratto III non prevedeva l'obbligo per Trenitalia di gestire tratte regolari a orari programmati, quanto piuttosto quello di gestire tratte ad hoc su richiesta sui collegamenti interregionali, Trenitalia non ha assegnato in via permanente risorse a tali collegamenti interregionali, ma le ha riposizionate su tali collegamenti in funzione della domanda degli utenti. Tale riposizionamento ha avuto luogo sui collegamenti Nord/Nord, in quanto le risorse necessarie erano ubicate principalmente nell'Italia settentrionale;

— Trenitalia ha inoltre utilizzato i collegamenti Nord/Nord per ottimizzare il traffico di merci da trasportare sugli altri collegamenti interregionali. Grazie a tali collegamenti, Trenitalia ha potuto trasportare tutte le merci raccolte sui collegamenti Nord/Nord verso la medesima destinazione finale nell'Italia meridionale (e viceversa). In altre parole, anche i collegamenti Nord/Nord sono stati utilizzati come tratte accessorie ai 33 collegamenti interregionali al fine di raccogliere un volume di merci su questi ultimi collegamenti e, quindi, ottimizzare il fattore di carico il più possibile.

([284]) Cfr. allegato 3 del Contratto III.

(478) Pertanto, l'assenza o l'esistenza di un fallimento del mercato su tali collegamenti Nord/Nord dipendeva, in ultima analisi, dall'assenza o dall'esistenza di un fallimento del mercato sullo specifico collegamento Nord/Sud collegato al collegamento Nord/Nord.

(479) In conclusione, la Commissione riconosce l'esistenza di un fallimento del mercato nei 19 collegamenti interregionali (e nei collegamenti Nord/Nord associati) in cui vi era un'evidente carenza di offerta commerciale di servizi di trasporto ferroviario di merci sul mercato, non essendo presente alcun concorrente. Per contro, per quanto riguarda i restanti 14 collegamenti interregionali (e i collegamenti Nord/Nord ad essi collegati), su cui operavano già i concorrenti al momento dell'affidamento del Contratto III, l'Italia non ha condotto un'analisi completa dell'offerta del mercato esistente e quella potenziale e pertanto non ha stabilito ex ante l'esistenza di un fallimento del mercato. Poiché l'Italia non ha svolto tale valutazione nel caso di specie, non vi sono prove del fatto che l'aiuto fosse necessario al fine di soddisfare un'esigenza di servizio pubblico. Ne consegue che la compensazione versata per i servizi forniti su tali 14 collegamenti interregionali (e sui collegamenti Nord/Nord collegati) non è compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 93 TFUE.

8.4.3.3.1.3. Il contratto di servizio pubblico era la misura meno distorsiva per porre rimedio al fallimento del mercato

(480) Infine, la Commissione verificherà se il Contratto III sia stato la misura meno distorsiva per porre rimedio al fallimento del mercato individuato dall'Italia per quanto concerne l'obiettivo perseguito della coesione economica e sociale territoriale.

(481) L'Italia ha sostenuto che nel periodo 2008-2010 la liberalizzazione del mercato non era sufficientemente matura per garantire un livello sufficiente di servizi di trasporto ferroviario di merci da/per l'Italia meridionale, anche in presenza di un sistema generalizzato di sovvenzioni.

(482) La Commissione ritiene che nel periodo 2008-2010, data la limitata concorrenza disponibile sul mercato, un regime di aiuti ([285]) non sarebbe stato sufficiente a garantire la copertura del trasporto ferroviario di merci di tutte le regioni dell'Italia meridionale. Un regime di questo tipo, aperto a tutte le imprese ferroviarie che soddisfacevano specifiche condizioni sostanziali e di ammissibilità, avrebbe potuto ridurre i costi sostenuti dai concorrenti di Trenitalia per la fornitura dei servizi, ma non avrebbe garantito la fornitura di un livello minimo di servizi su tutti i collegamenti interregionali e non avrebbe pertanto soddisfatto l'obiettivo di coesione territoriale che l'Italia perseguiva. Il traffico realizzato dai concorrenti era del tutto inesistente lungo i 19 collegamenti interregionali caratterizzati da un fallimento del mercato e, in ogni caso, i concorrenti sarebbero rimasti liberi di decidere se estendere il servizio a collegamenti interregionali non serviti in precedenza ([286]).

(483) Inoltre, per quanto concerne la possibilità di affidare i servizi a operatori diversi ed evitare in tal modo un bundle di servizi nell'ambito di un unico contratto di servizio pubblico, la Commissione rileva che il Contratto III riguardava 33 collegamenti interregionali (andata e ritorno) che coprivano ciascuno più tratte. La Commissione osserva altresì che la conclusione di contratti di servizio pubblico diversi (e i relativi costi amministrativi) avrebbe potuto essere eccessivamente onerosa. Inoltre, l'Italia non aveva l'obbligo di indire una gara d'appalto per i contratti di servizio pubblico relativi ai servizi di trasporto ferroviario di merci, ma poteva aggiudicare direttamente un tale contratto a un unico operatore. Per tali motivi, la conclusione di contratti di servizio pubblico distinti non avrebbe avuto effetti meno distorsivi sul mercato.

(484) Per i motivi che precedono, la Commissione conclude che l'affidamento a Trenitalia di un contratto di servizio pubblico per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci sui 19 collegamenti interregionali interessati da un fallimento del mercato (e sui collegamenti Nord/Nord collegati) era adeguato al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo di coesione territoriale tra l'Italia settentrionale e l'Italia meridionale perseguito dalle autorità italiane.

([285]) Un regime di questo tipo è accessibile a tutte le imprese ferroviarie che soddisfano le condizioni sostanziali e di ammissibilità previste. Cfr. ad esempio la misura valutata dalla Commissione nel caso SA.45482 - Regime di sostegno per il trasporto ferroviario di merci.

([286]) Ciò non è contraddetto dal fatto che nel 2015 l'Italia ha abbandonato il contratto di servizio pubblico e ha introdotto un sistema per la compensazione delle tariffe di accesso alle infrastrutture e dei costi esterni connessi alla prestazione di servizi di trasporto ferroviario di merci (caso SA.45482 - Regime di sostegno per il trasporto ferroviario di merci e caso SA.48759 - Proroga del regime di trasporto ferroviario di merci). Tale sistema si basava su un obiettivo politico diverso, ossia sostenere servizi di trasporto intermodale di merci su tutto il territorio nazionale, piuttosto che garantire la fornitura di un volume minimo di servizi di trasporto ferroviario di merci nell'Italia meridionale.

8.4.3.3.2. Affidamento del servizio di trasporto pubblico

(485) Come già precisato al considerando 405, la Commissione rileva che tutti gli elementi sostanziali del Contratto III sono stati concordati da Trenitalia e dal MIT già il 29 ottobre 2010 e il contratto è stato firmato il 3 dicembre 2012. La Commissione ritiene pertanto che l'Italia abbia affidato a Trenitalia la gestione di obblighi di servizio pubblico per il periodo oggetto del Contratto III.

8.4.3.3.3. Assenza di sovracompensazione

(486) Le considerazioni già esposte nei considerando da 432 a 437, relative alla proporzionalità della compensazione versata nel quadro del Contratto III fino al 3 dicembre 2012, si applicano alla compensazione versata nel quadro del Contratto III nel periodo compreso tra il 4 dicembre 2012 e il 31 dicembre 2014 dato che è stata applicata la medesima metodologia per il calcolo dell'aiuto.

(487) In particolare, la Commissione osserva che la compensazione versata a titolo del Contratto III è stata calcolata ex ante sulla base dei costi connessi alla fornitura dei servizi, come previsti nel piano economico-finanziario di Trenitalia allegato al Contratto III (considerando 99). La Commissione osserva che la compensazione totale prevista nel contratto si limitava all'effettivo onere finanziario sostenuto dall'operatore per l'intera durata del contratto. Inoltre, da un punto di vista ex post, le compensazioni versate tra il 3 dicembre 2012 e il 31 dicembre 2014 erano inferiori all'importo dei costi complessivi registrati dall'impresa per la fornitura dei servizi nello stesso periodo (cfr. considerando 436). Per di più, esse erano persino inferiori all'importo previsto nel piano economico e finanziario di Trenitalia.

(488) In tale contesto, la Commissione ritiene che la compensazione complessiva percepita da Trenitalia a norma del Contratto III non sia andata al di là di quanto necessario a coprire i costi netti dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico e sia stata pertanto proporzionata. Ciò implica che anche la compensazione versata dopo il 3 dicembre 2012 era proporzionata. La conclusione circa la proporzionalità della compensazione complessiva versata a Trenitalia a titolo del Contratto III lascia impregiudicata la valutazione delle altre condizioni che devono essere soddisfatte per dichiarare compatibili con il mercato interno le compensazioni versate dopo il 3 dicembre 2012.

8.4.3.3.4. Prevenzione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza

(489) La Commissione ritiene che il Contratto III non fosse suscettibile di provocare distorsioni della concorrenza sui 19 collegamenti interregionali interessati da un fallimento del mercato. In primo luogo, per la maggior parte di questi collegamenti, i concorrenti di Trenitalia non disponevano dell'autorizzazione necessaria per operare (cfr. considerando 459). In secondo luogo, come sottolinea la Commissione, anche se queste imprese avessero avuto l'autorizzazione pertinente o avessero potuto procurarsela in breve tempo, il Contratto III non impediva loro di entrare nel mercato ma si limitava a garantire una prestazione di servizi costante su tratte che si erano dimostrate rivestire un interesse limitato per gli operatori del mercato (cfr. considerando 460 e 461). Infine, l'approccio «su richiesta» adottato dall'Italia garantiva che l'offerta di Trenitalia non superasse la domanda degli utenti.

(490) Al contrario, per quanto concerne i 14 collegamenti interregionali per i quali la Commissione ha constatato l'assenza di un fallimento del mercato (cfr. considerando 479), la compensazione versata era tale da falsare la concorrenza, in particolare considerando che su tali tratte i concorrenti erano già presenti all'epoca in cui Trenitalia e il MIT avevano concordato tutti gli elementi sostanziali del Contratto III e che, in assenza di quest'ultimo contratto, detti concorrenti avrebbero potuto aumentare i loro servizi sui collegamenti interregionali da loro già gestiti.

(491) Per quanto riguarda i collegamenti Nord/Nord oggetto del Contratto III, la Commissione osserva che essi erano intesi a raccogliere e ottimizzare i flussi di traffico sui collegamenti Nord/Sud e pertanto erano accessori rispetto ai collegamenti interregionali (considerando 237). La Commissione ritiene che il Contratto III abbia determinato distorsioni della concorrenza solo sui collegamenti Nord/Nord supplementari ai 14 collegamenti interregionali per i quali l'Italia non ha stabilito ex ante l'esistenza di un fallimento del mercato.

9. **CONCLUSIONI**

(492) La compensazione versata nel quadro del Contratto I non costituisce un aiuto di Stato, ad eccezione: a) della compensazione concessa per i servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci effettuati dal 22 ottobre 2003, la quale ha costituito un aiuto esistente; e b) della compensazione concessa per i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria e attraverso il porto di Trieste Marittima effettuati dal 15 marzo 2003, la quale costituisce un nuovo aiuto. Questo nuovo aiuto, valutato ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69 e dei principi generali di cui al trattato, è considerato un aiuto di Stato compatibile per quanto riguarda gli importi versati in relazione al trasporto internazionale ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria; detto aiuto si qualifica come un aiuto illegale e incompatibile per quanto concerne gli importi versati in relazione al trasporto internazionale ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima.

(493) La compensazione erogata nell'ambito del Contratto II, valutata ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69 e i principi generali di cui al trattato, è considerata un aiuto di Stato compatibile, con l'eccezione dell'aiuto versato in relazione all'obbligo tariffario relativo al trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima, che è considerato un aiuto di Stato illegale e incompatibile.

(494) Per quanto riguarda il Contratto III, la compensazione versata fino al 3 dicembre 2012, valutata a norma del regolamento (CEE) n. 1191/69 e dei principi generali del trattato, si configura come un aiuto di Stato compatibile. La compensazione versata dopo il 3 dicembre 2012 a titolo del Contratto III, per la quale la compatibilità è valutata direttamente ai sensi dell'articolo 93 TFUE, costituisce un aiuto illegale e si qualifica in parte come aiuto compatibile e in parte come aiuto incompatibile. L'"importo pagato dall'Italia a Trenitalia per i servizi di trasporto ferroviario di merci prestati sui 19 collegamenti interregionali seguenti costituisce un aiuto illegale compatibile: Molise/Molise, Sicilia/Sicilia, Abruzzo/Basilicata, Abruzzo/Campania, Abruzzo/Calabria, Abruzzo/Sicilia, Basilicata/Calabria, Basilicata/Campania, Basilicata/Sicilia, Calabria/Puglia, Calabria/Sicilia, Campania/Molise, Campania/Puglia, Campania/Sicilia, Molise/Calabria, Molise/Sicilia, Puglia/Sicilia, Sicilia/Nord e Calabria/Nord (e i collegamenti Nord/Nord collegati). L'importo pagato dall'Italia a Trenitalia per i servizi di trasporto ferroviario di merci prestati sui 14 collegamenti interregionali seguenti costituisce un aiuto illegale incompatibile: Abruzzo/Abruzzo; Calabria/Calabria; Campania/Campania; Puglia/Puglia; Abruzzo/Molise; Abruzzo/Puglia; Basilicata/Puglia; Calabria/Campania; Molise/Puglia; Molise/Nord; Puglia/Nord; Campania/Nord; Basilicata/Nord; Abruzzo/Nord (e i collegamenti Nord/Nord collegati). Su tali 14 collegamenti interregionali, che erano offerti anche da concorrenti di Trenitalia, l'Italia ha commesso un evidente errore di valutazione considerando che, in assenza del Contratto III, il mercato non sarebbe stato in grado di fornire la totalità o una parte dei servizi forniti da Trenitalia nell'ambito del contratto stesso.

Tabella 16

Conclusione sui tre contratti di servizio pubblico

Misure di aiuti di Stato	Valutazione degli aiuti di Stato
Contratto I	**Nessun aiuto**: compensazione per a) i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci prima del 15.3.2003; b) i servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci prima del 22.10.2003. **Aiuti esistenti**: compensazione per i servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci tra il 22.10.2003 e il 31.12.2003. **Aiuti nuovi**: compensazione per i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci sulla TERFN tra il 15.3.2003 e il 31.12.2003, di cui: — ***aiuti compatibili***: compensazione per la fornitura di servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria; — ***aiuti illegali incompatibili***: compensazione per la fornitura di servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima.

Misure di aiuti di Stato	Valutazione degli aiuti di Stato
Contratto II	**Aiuti nuovi:** compensazione per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci, di cui: — ***aiuti compatibili***: compensazione per la fornitura di servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria e per la fornitura di servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci (obblighi tariffari e obblighi di esercizio); — ***aiuti illegali incompatibili***: compensazione per la fornitura di servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima.
Contratto III	**Aiuti nuovi:** compensazione per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci, di cui: — ***aiuti compatibili***: aiuti versati fino al 3.12.2012 per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci; — ***aiuti illegali compatibili***: aiuti versati dopo il 3.12.2012 per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci sui 19 collegamenti interregionali di cui al considerando 456 e sui collegamenti Nord/Nord collegati; — ***aiuti illegali incompatibili***: aiuti versati dopo il 3.12.2012 per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci sui 14 collegamenti interregionali di cui al considerando 457 e sui collegamenti Nord/Nord collegati.

10. **RECUPERO**

(495) In conformità del TFUE e della giurisprudenza costante degli organi giurisdizionali dell'Unione, la Commissione è competente a decidere che lo Stato membro interessato deve modificare o sopprimere gli aiuti qualora abbia accertato che tali aiuti sono incompatibili con il mercato interno ([287]). Gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno inoltre statuito in diverse occasioni che l'obbligo per uno Stato di sopprimere un aiuto che la Commissione ha dichiarato incompatibile con il mercato interno mira a ripristinare lo statu quo ante ([288]).

(496) In tale contesto, gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno precisato che tale obiettivo è raggiunto quando il destinatario ha rimborsato gli importi concessi a titolo di aiuti illegittimi, perdendo quindi il vantaggio di cui aveva fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti e la situazione esistente prima della corresponsione dell'aiuto è ripristinata ([289]).

(497) In linea con la giurisprudenza, l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio ([290]) statuisce che «[n]el caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario».

(498) Pertanto, essendo state attuate in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, alcune delle compensazioni corrisposte a Trenitalia di cui ai considerando da 492 a 494 sono state constatate costituire un aiuto illegale e incompatibile e devono essere recuperate al fine di ripristinare la situazione esistente sul mercato interno prima della loro concessione. Gli importi da recuperare producono interessi a decorrere dalla data in cui sono stati messi a disposizione di Trenitalia fino al loro recupero effettivo.

([287]) Sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 1973, *Commissione/Germania*, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punto 13.
([288]) Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1990, *Belgio/Commissione*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punto 66.
([289]) Sentenza della Corte di giustizia del 17 giugno 1999, *Belgio/Commissione*, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punti da 64 a 65.
([290]) Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9).

(499) Nessuna disposizione del diritto dell'Unione impone alla Commissione, nell'ordinare il recupero degli aiuti dichiarati incompatibili con il mercato interno, di quantificare l'importo esatto dell'aiuto da recuperare. È sufficiente che la decisione della Commissione contenga informazioni che consentano al destinatario della decisione di determinare esso stesso tale importo senza eccessive difficoltà ([291]).

(500) L'importo dell'aiuto illegale e incompatibile concesso a Trenitalia è calcolato nel modo illustrato di seguito.

(501) Per quanto riguarda gli aiuti illegali e incompatibili concessi a Trenitalia nell'ambito del Contratto I e del Contratto II sotto forma di compensazioni per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima effettuati tra il 15 marzo 2003 e il 31 dicembre 2008, il loro importo deve essere calcolato come la differenza tra le entrate effettive ricavate dall'applicazione dell'obbligo tariffario e le entrate che Trenitalia avrebbe ricavato dall'applicazione della tariffa ordinaria, moltiplicata per il numero totale di carri movimentati nel porto di Trieste Marittima.

(502) Per quanto riguarda gli aiuti illegali e incompatibili concessi a Trenitalia nell'ambito del Contratto III dopo il 3 dicembre 2012 per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci sui 14 collegamenti interregionali di cui al considerando 494 e i collegamenti Nord/Nord collegati, il loro importo deve essere calcolato tenendo conto della percentuale di treni*km gestiti da Trenitalia sui suddetti 14 collegamenti interregionali (e sui collegamenti Nord/Nord collegati) rispetto al totale dei treni*km oggetto di compensazione a norma del Contratto III dopo il 3 dicembre 2012.

(503) La Commissione osserva che, a seguito della decisione di avvio, il ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia ha subito un sostanziale processo di ristrutturazione (cfr. considerando 46 e 47). Nel 2017 il gruppo FS, proprietario esclusivo di Trenitalia, ha trasferito tutte le sue attività di trasporto merci a un nuovo soggetto denominato «gruppo Mercitalia», soggetto al controllo esclusivo del gruppo FS. Tale processo di ristrutturazione ha compreso lo scorporo del ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia a favore di Mercitalia Rail.

(504) Se il beneficiario di un aiuto di Stato illegale e incompatibile ha trasferito in tutto o in parte le sue attività a un'altra impresa, l'obbligo di rimborsare un tale aiuto di Stato illegale e incompatibile può essere esteso all'impresa che fruisce effettivamente del vantaggio a seguito del trasferimento delle attività (impresa subentrante) ([292]). Inoltre, in caso di fusione o di altre forme di riorganizzazione aziendale, l'obbligo di recupero dell'aiuto può essere trasmesso al soggetto risultante al termine dell'operazione ([293]).

(505) La Commissione osserva che il trasferimento del ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia a Mercitalia Logistics è stato essenzialmente una riorganizzazione aziendale che ha assunto la forma di un trasferimento infragruppo all'interno del gruppo FS, da Trenitalia a Mercitalia Rail, dell'attività di trasporto ferroviario di merci nel contesto del quale non è stato pagato alcun prezzo. Lo stesso gruppo FS ha presentato il trasferimento come una riorganizzazione della sua attività di trasporto merci (cfr. considerando 46). Come riconosciuto dalle autorità italiane, dal 1º gennaio 2017 Mercitalia Rail, nella sua qualità di nuovo proprietario del ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia, è diventata, ai sensi del diritto italiano, il successore legale di Trenitalia nel mercato del trasporto ferroviario di merci.

(506) A norma del punto 95 della comunicazione sul recupero, nel caso di una concentrazione o di un'altra forma di riorganizzazione aziendale, l'impresa tenuta a rimborsare eventuali aiuti incompatibili e illegali è il beneficiario iniziale o, se gli aiuti non possono essere recuperati presso tale beneficiario, il suo successore legale.

([291]) Sentenza della Corte di giustizia del 18 ottobre 2007, *Commissione/Francia*, C-441/06, ECLI:EU:C:2007:616, punto 29 e giurisprudenza ivi citata.

([292]) Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1991, *Italia/Commissione*, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punto 57 e comunicazione della Commissione - Comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili (GU C 247 del 23.7.2019, pag. 1) («comunicazione sul recupero»), punto 89. Restituendo l'aiuto, il beneficiario deve perdere il vantaggio di cui ha fruito precedentemente sul mercato e la situazione esistente sul mercato prima della concessione è ripristinata.

([293]) Comunicazione sul recupero, punto 95.

(507) La Commissione conclude pertanto che qualsiasi aiuto dichiarato illegale e incompatibile ai sensi della presente decisione deve essere recuperato dall'Italia presso Trenitalia, nella sua veste di beneficiario diretto di tali aiuti oppure, qualora le autorità italiane non fosse in grado di recuperare l'aiuto illegale e incompatibile presso Trenitalia, presso il suo successore legale, ossia Mercitalia Rail.

(508) La conclusione di cui sopra non cambierebbe neppure ipotizzando, come sostenuto dalle autorità italiane, che la successione legale non abbia comportato il trasferimento a Mercitalia Rail delle passività connesse all'aiuto illegale e incompatibile concesso a Trenitalia prima dello scorporo (cfr. considerando 198). Infatti, come sarà spiegato nei considerando da 511 a 517, Mercitalia Rail si qualifica in ogni caso anche come successore economico di Trenitalia sul mercato del trasporto ferroviario di merci.

(509) Conformemente al punto 89 della comunicazione sul recupero, se, nella fase di esecuzione della decisione di recupero, l'aiuto non può essere recuperato presso il beneficiario iniziale ed è stato trasferito a un'altra impresa, lo Stato membro dovrebbe estendere il recupero all'impresa che fruisce effettivamente del vantaggio a seguito del trasferimento delle attività e garantire che l'obbligo di recupero non sia eluso. Tale trasferimento può assumere la forma di una vendita, da parte del beneficiario, della totalità o di una parte dei suoi attivi, a seguito della quale l'attività non è più svolta dal medesimo stesso soggetto giuridico.

(510) Secondo la sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2003, *Italia e SIM 2/Commissione* ([294]), la valutazione della continuità economica tra il beneficiario dell'aiuto e l'impresa alla quale sono stati trasferiti i suoi attivi è stabilita mediante una serie di indicatori. I seguenti fattori possono essere presi in considerazione, ma non devono necessariamente essere soddisfatti cumulativamente per stabilire la continuità economica tra due società ([295]): a) la corrispondenza del prezzo di vendita al prezzo di mercato; b) l'oggetto del trasferimento (attivi e passivi, forza lavoro, esistenza di gruppi funzionali di attivi); c) l'identità degli azionisti; d) il momento in cui il trasferimento è realizzato (dopo l'inizio dell'indagine preliminare, l'avvio del procedimento o la decisione finale); e) la logica economica e lo scopo dell'operazione.

(511) Nel caso di specie, la Commissione ritiene che vi siano diversi fattori che, considerati nel loro insieme, consentono di concludere a favore dell'esistenza di una continuità economica tra Trenitalia e Mercitalia Rail.

(512) Innanzitutto, per quanto concerne l'identità dell'acquirente, le attività trasferite sono rimaste in ultima analisi soggette al medesimo proprietario (Ferrovie dello Stato S.p.A.). È pacifico che tanto Trenitalia quanto Mercitalia Rail (quest'ultima indirettamente tramite Mercitalia Logistics) sono soggette a controllo da parte di Ferrovie dello Stato S.p.A., la holding del gruppo FS.

(513) In secondo luogo, per quanto concerne la logica economica e la finalità dell'operazione, è altresì evidente che l'intera operazione è stata concepita come una mera riorganizzazione aziendale all'interno del gruppo FS (considerando 48). Tale riorganizzazione era intesa a continuare a gestire in modo più efficiente il ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia e le altre attività di trasporto ferroviario di merci del gruppo FS, attribuendoli a un unico soggetto (il gruppo Mercitalia).

(514) In terzo luogo, è pacifico (cfr. considerando 47) che Mercitalia Rail non ha corrisposto a Trenitalia alcun prezzo per il trasferimento del ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia e che il trasferimento è avvenuto mediante la riduzione del capitale sociale di Trenitalia e un aumento proporzionale del valore del capitale di Mercitalia Rail, per un importo equivalente al valore contabile del ramo di azienda «Cargo» trasferito da Trenitalia. Di conseguenza, l'operazione non è stata strutturata in modo tale da impedire il trasferimento dell'aiuto incompatibile da Trenitalia a Mercitalia Rail.

([294]) Sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2003, *Repubblica italiana e SIM 2 Multimedia SpA/Commissione*, cause riunite C-328/99 e C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252.

([295]) Questa serie di indicatori è stata ribadita dalla Corte nella sua sentenza del 29 aprile 2021, *Fortischem a.s.*, C-890/19P, ECLI:EU:C:2021:345, punto 59.

(515) In quarto luogo, per quanto concerne la portata del trasferimento, come indicato dalle autorità italiane e dallo stesso gruppo FS nella sua relazione finanziaria 2017 (cfr. considerando 46 e 47), Mercitalia Rail ha rilevato tutti gli attivi ([296]) e i contratti in corso del ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia. In particolare, Mercitalia Rail ha rilevato: a) tutti i contratti commerciali conclusi da Trenitalia in relazione all'attività di trasporto di merci nonché l'accesso a tutte le informazioni e a tutti i dettagli dei clienti del settore del trasporto merci di Trenitalia; b) l'intera forza lavoro e la dirigenza del ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia (ossia 3 117 dipendenti e 15 amministratori), che hanno mantenuto le stesse condizioni contrattuali in vigore prima dello scorporo; c) tutte le licenze commerciali e di proprietà intellettuale relative alle attività di trasporto di merci di proprietà di Trenitalia; d) tutti i contratti di locazione finanziaria relativi alle attività di trasporto di merci (materiale rotabile, infrastrutture, ecc.), nonché i diritti di proprietà su attivi precedentemente di proprietà di Trenitalia; ed e) la capacità e i diritti di accesso all'infrastruttura ferroviaria e/o agli impianti di servizio di cui Trenitalia beneficiava in Italia e in qualsiasi altro Stato membro. Il trasferimento ha compreso altresì una parte rilevante delle passività di Trenitalia ([297]).

(516) Infine, per quanto riguarda il momento del trasferimento, la riorganizzazione aziendale ha avuto luogo dopo l'avvio del procedimento di indagine formale, ossia quando Trenitalia era già consapevole del rischio di recupero.

(517) Tutti gli elementi di cui ai considerando da 512 a 516 indicano l'esistenza di una continuità economica tra Trenitalia e Mercitalia Rail per quanto concerne la loro attività di trasporto di merci. Le autorità italiane non hanno fornito alcun elemento in grado di contraddire tale conclusione. L'argomentazione secondo cui Trenitalia non aveva intenzione di trasferire a Mercitalia Rail le potenziali passività derivanti da eventuali aiuti di Stato illegali e incompatibili e secondo cui il Contratto III era già scaduto non esclude che Mercitalia Rail goda del vantaggio derivante dall'aiuto illegale e incompatibile ricevuto dal ramo di azienda «Cargo» di Trenitalia. Il fatto che il certificato di sicurezza di Trenitalia non facesse parte del trasferimento non esclude di per sé che Mercitalia Rail operasse in continuità economica con Trenitalia e, in ogni caso, tale circostanza è dovuta al fatto che, ai sensi della normativa applicabile ([298]), la nuova società Mercitalia Rail doveva acquisire il suo certificato per poter operare come impresa ferroviaria sul mercato del trasporto ferroviario di merci.

(518) Data l'esistenza di una continuità economica tra Trenitalia e Mercitalia Rail per quanto concerne la loro attività di trasporto di merci, quest'ultima dovrebbe essere considerata il successore economico di Trenitalia.

(519) In conclusione, laddove non sia possibile recuperare l'aiuto illegale e incompatibile presso Trenitalia, tale recupero dovrebbe essere esteso a Mercitalia Rail nella sua veste di successore legale o comunque di successore economico di Trenitalia.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La compensazione concessa a Trenitalia nell'ambito del Contratto I per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico concernenti la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci non costituisce un aiuto di Stato per quanto riguarda: a) i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci sulla rete ferroviaria transeuropea per il trasporto di merci forniti prima del 15 marzo 2003; e b) i servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci effettuati prima del 22 ottobre 2003.

([296]) Come spiegato dalle autorità italiane nelle loro risposte dell'11 aprile 2023, tra gli attivi figuravano attivi materiali (edifici, impianti, attrezzature, materiale rotabile), attivi immateriali (principalmente software relativi ai sistemi di gestione del ramo d'azienda), partecipazioni detenute in controllate, società collegate e altre imprese, scorte (in particolare pezzi di ricambio per la manutenzione del materiale rotabile); crediti commerciali correnti.

([297]) Come spiegato dalle autorità italiane nelle loro osservazioni dell'11 aprile 2023, tra le passività trasferite figuravano il debito finanziario del ramo d'azienda (costituito essenzialmente da finanziamenti a breve termine da parte della società madre Ferrovie dello Stato S.p.A.), gli accantonamenti per il trattamento di fine rapporto e altre prestazioni a favore del personale, gli accantonamenti per rischi e oneri, altre passività correnti e debiti commerciali correnti. Al contrario, come indicato al considerando 198, il trasferimento non ha contemplato passività che potrebbero derivare da eventuali constatazioni di aiuti illegali e incompatibili concessi a Trenitalia per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci prima dello scorporo.

([298]) Cfr. nota 44.

La compensazione concessa a Trenitalia nell'ambito del Contratto I per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico concernenti la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci fino al 31 dicembre 2003 costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE per quanto riguarda: a) i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci sulla rete ferroviaria transeuropea per il trasporto di merci forniti dal 15 marzo 2003; e b) i servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci effettuati a decorrere dal 22 ottobre 2003.

La compensazione concessa a Trenitalia nell'ambito del Contratto II per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico concernenti la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

La compensazione concessa a Trenitalia nell'ambito del Contratto III per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico concernenti la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Articolo 2

L'aiuto di Stato concesso a Trenitalia nell'ambito del Contratto I per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico relativi alla fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci costituisce un aiuto esistente per quanto riguarda i servizi nazionali di trasporto ferroviario di merci tra il 22 ottobre 2003 e il 31 dicembre 2003. L'aiuto di Stato concesso a Trenitalia nell'ambito del Contratto I per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico relativi alla fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci costituisce un nuovo aiuto per quanto riguarda i servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci sulla rete ferroviaria transeuropea per il trasporto di merci effettuati tra il 15 marzo 2003 e il 31 dicembre 2003.

L'aiuto di Stato concesso a Trenitalia nell'ambito del Contratto II per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico relativi alla fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci costituisce un nuovo aiuto.

L'aiuto di Stato concesso a Trenitalia nell'ambito del Contratto III per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico relativi alla fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci costituisce un nuovo aiuto.

Articolo 3

L'aiuto di Stato versato a Trenitalia nell'ambito del Contratto I per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico in relazione alla fornitura di servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci tra il porto italiano di Trieste e l'Ungheria è compatibile con il mercato interno. L'aiuto di Stato versato a Trenitalia nell'ambito del Contratto I per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico in relazione alla fornitura di servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima è stato attuato in modo illegale in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE ed è incompatibile con il mercato interno.

L'aiuto di Stato versato a Trenitalia nell'ambito del Contratto II per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico in relazione alla fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci è compatibile con il mercato interno, ad eccezione dell'aiuto di Stato versato a Trenitalia per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico in relazione alla fornitura di servizi internazionali di trasporto ferroviario di merci attraverso il porto di Trieste Marittima, che è stato attuato in modo illegale in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE ed è incompatibile con il mercato interno.

L'aiuto di Stato versato a Trenitalia nell'ambito del Contratto III per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico relativi alla fornitura di servizi di trasporto ferroviario di merci è legale per quanto concerne gli aiuti versati fino al 3 dicembre 2012, mentre è stato attuato in modo illegale in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE per quanto concerne gli aiuti versati dopo il 3 dicembre 2012. L'aiuto di Stato versato a Trenitalia nell'ambito del Contratto III è compatibile con il mercato interno, fatta eccezione per l'aiuto di Stato versato dopo il 3 dicembre 2012 per quanto concerne i servizi sui 14 collegamenti interregionali seguenti (compresi tutti i collegamenti Nord/Nord collegati): Abruzzo/Abruzzo; Calabria/Calabria; Campania/Campania; Puglia/Puglia; Abruzzo/Molise; Abruzzo/Puglia; Basilicata/Puglia; Calabria/Campania; Molise/Puglia; Molise/Nord; Puglia/Nord; Campania/Nord; Basilicata/Nord; Abruzzo/Nord, che è incompatibile con il mercato interno.

Articolo 4

L'Italia recupera l'aiuto incompatibile di cui all'articolo 3 presso Trenitalia o, nell'impossibilità di recuperarlo presso tale impresa, lo recupera presso il successore di Trenitalia, ossia Mercitalia Rail.

Gli importi da recuperare producono interessi a decorrere dalla data in cui sono stati messi a disposizione del beneficiario fino al loro recupero effettivo.

Gli interessi sono calcolati secondo il regime dell'interesse composto, conformemente al capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione ([299]) e al regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione ([300]) che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004.

Articolo 5

Il recupero dell'aiuto incompatibile di cui all'articolo 3 è immediato ed effettivo.

L'Italia garantisce l'esecuzione della presente decisione entro quattro mesi dalla data della sua notifica.

Articolo 6

Entro due mesi dalla notifica della presente decisione, l'Italia trasmette alla Commissione le seguenti informazioni:

— l'importo complessivo dell'aiuto ricevuto dal beneficiario;

— l'importo totale (capitale e interessi di recupero) da recuperare presso il beneficiario;

— una descrizione dettagliata delle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione;

— i documenti attestanti che al beneficiario è stato imposto di rimborsare l'aiuto.

L'Italia informa la Commissione dei progressi delle misure nazionali adottate per l'attuazione della presente decisione fino al completo recupero dell'aiuto di cui all'articolo 3. L'Italia comunica immediatamente, su semplice richiesta della Commissione, le informazioni relative alle misure già adottate e a quelle previste per conformarsi alla presente decisione. Fornisce inoltre informazioni dettagliate sugli importi degli aiuti e degli interessi di recupero già recuperati presso il beneficiario.

Articolo 7

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

([299]) Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1).

([300]) Regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione, del 30 gennaio 2008 , che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 82 del 25.3.2008, pag. 1)

La Commissione può pubblicare gli importi recuperati in relazione agli aiuti e agli interessi di recupero in applicazione della presente decisione, fatto salvo l'articolo 30 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio ([301]).

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 2023

Per la Commissione
Didier REYNDERS
Membro della Commissione

([301]) Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamen.to dell'Unione europea (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9)