



Finanziamenti pubblici alle infrastrutture: aiuti di stato?¹

Ottavia Dalla Fior²

ABSTRACT Per lungo tempo si è ritenuto che gli investimenti in infrastrutture pubbliche non fossero assoggettati alle norme in tema di aiuti di Stato. Tuttavia, un recente pronunciamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha smentito questo dato. Il principio fissato dalla Corte è poi stato ripreso sistematicamente dalla Commissione e dalla stessa Corte in casi successivi. A livello normativo, gli interventi sono stati minimali e non del tutto chiarificatori. Di conseguenza, il quadro di riferimento per gli operatori pubblici resta nebuloso e, proprio in un momento storico in cui l'Unione Europea è impegnata a rilanciare gli investimenti pubblici, esso pare costituire un grosso ostacolo rispetto al raggiungimento di tale obiettivo.

1. Gli aiuti di Stato

1.1. Quadro normativo

Obiettivo primario del Trattato di Roma istitutivo della CEE, era la creazione di un mercato comune, ovvero un'area nella quale fosse garantita la libera circolazione di merci, persone, capitali e servizi. In tal senso, era anche necessario evitare che gli Stati sostenessero le proprie imprese con aiuti che potessero falsare la concorrenza e gli scambi, senza essere giustificati da obiettivi di interesse comune. Di qui l'introduzione nel trattato delle disposizioni volte a disciplinare gli aiuti di stato.

¹ Il contenuto di questa relazione non riflette la posizione ufficiale della Provincia autonoma di Trento. Le informazioni e le opinioni espresse in questa relazione sono esclusivamente di responsabilità dell'autore.

² Tirocinante presso l'Ufficio di Bruxelles della Provincia autonoma di Trento. Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Trento, LLM presso la London School of Economics and Political Science, Abilitata all'esercizio della professione di Avvocato.

Oggi le norme cardine che regolano la materia degli aiuti di Stato sono gli articoli 107-109 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). In particolare, l'articolo 107 TFUE, nel suo primo comma, fissa un chiaro ed ampio divieto alle misure che costituiscono aiuti di stato, prevedendo letteralmente: *“Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”*.³

Ai sensi dell'art. 107, le condizioni che debbono dunque sussistere per aversi aiuti di Stato sono:

- l'origine statale dell'aiuto (aiuto concesso dallo Stato o mediante risorse pubbliche);
- l'esistenza di un vantaggio a favore di talune imprese o produzioni;
- l'esistenza di un impatto sulla concorrenza;
- l'idoneità ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri.

Il beneficiario deve essere un'impresa e tale deve intendersi, ad avviso di una giurisprudenza consolidata, **qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, indipendentemente dalla sua forma giuridica**.⁴

L'articolo 108 obbliga gli Stati Membri a notificare preventivamente alla Commissione *“i progetti diretti a istituire o modificare aiuti”* e, se la Commissione ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno, dà inizio alla procedura disciplinata dallo stesso articolo e lo Stato non potrà dare esecuzione alle misure progettate sino a che tale procedura non abbia condotto a una decisione finale⁵. Qualora la Commissione, al termine della procedura, constati che l'aiuto non è compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, intima allo Stato interessato di sopprimerlo o modificarlo entro un determinato termine. Allorquando detto Stato non si conformi a tale decisione entro il termine

³ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, articolo 107.

⁴ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-41/90 *Hofner e Elser*; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-160/91 *Poucet e Pistre v. AGF e Cancava*; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-35/96 *Commissione v. Italia*.

⁵ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, articolo 108, comma 3.

stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato potrà adire direttamente la Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Per contro, se la Commissione conclude la procedura con una decisione positiva, lo Stato potrà mettere in esecuzione l'aiuto.

2. Finanziamenti pubblici alle infrastrutture

2.1 Concetto di Infrastruttura

Punto di partenza per affrontare il tema dei finanziamenti pubblici alle infrastrutture è il concetto stesso di infrastruttura. Nel nostro ordinamento, esso è definito dall'art. 2, comma 2, del DM 26 novembre 2010 che recita: *“per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese [...] indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni”*.⁶ Esse fanno riferimento a settori ben individuati. Si tratta infatti delle strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali, nonché i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il collegamento con le isole.

2.1 Finanziamenti alle infrastrutture: primo orientamento

Per lungo tempo si è ritenuto che gli investimenti nelle infrastrutture pubbliche costituissero **espressione dell'esercizio dei pubblici poteri** e fossero di conseguenza esclusi dall'assoggettamento alle norme in materia di aiuti di Stato. In particolare, tale esenzione trovava giustificazione nel fatto che gli Stati Membri erano tenuti a far fronte alla carenza di risorse private portando avanti progetti infrastrutturali nell'interesse della società. Ciò aveva anche trovato l'avallo della Commissione Europea, che negli orientamenti per il settore dell'aviazione del 1994 aveva stabilito come la realizzazione o l'ampliamento di progetti infrastrutturali (quali aeroporti, autostrade, ponti etc.) costituisse una **misura generale di politica economica**, che non poteva essere sottoposta al controllo della Commissione sulla base della normativa europea sugli aiuti di

⁶ DM 26 novembre 2010 “Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

stato.⁷ Sia ad avviso della Corte di Giustizia che della Commissione Europea, i finanziamenti pubblici alle infrastrutture non costituivano aiuti di stato allorché veniva garantito un accesso paritario e non discriminatorio a tutti i potenziali utilizzatori.⁸

2.2 Sentenza *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle* / Commissione⁹

È con la sentenza *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle/Commissione* che il precedente approccio al problema degli investimenti in infrastrutture pubbliche subisce un netto cambiamento di rotta.¹⁰ Con detta pronuncia, la Corte di Giustizia ha ritenuto illegittimo il finanziamento pubblico per la realizzazione della terza pista dell'aeroporto di Lipsia/Halle in Germania sulla base del presupposto che “è l'utilizzo futuro dell'infrastruttura, vale a dire se essa sarà o meno sfruttata per fini commerciali, a determinare se il finanziamento della sua costruzione rientri o meno nell'ambito di applicazione delle norme UE in materia di aiuti di Stato”. La decisione della Corte di Giustizia conferma quella del Tribunale, che, in primo grado, aveva già annullato la decisione della Commissione.¹¹

La sentenza in discussione trae origine da una Decisione della Commissione con cui la stessa aveva ritenuto compatibile con la normativa europea l'aiuto di stato pari a 350 milioni di euro al quale la Germania intendeva dare esecuzione per la costruzione di una nuova pista e delle relative installazioni aeroportuali presso l'aeroporto di Lipsia/Halle.¹² In particolare, nella decisione testé citata, la Commissione ha innanzitutto accertato la natura di aiuto di Stato del finanziamento pubblico per l'ampliamento dell'aeroporto di Lipsia in quanto “misura selettiva” che favoriva solo

⁷ Guidelines on the application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector, 94/C 350/07.

⁸ Vedi Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-225/91 del 15 giugno 1993, *Matra v Commissione*; Commissione Europea, Commissione Europea, decisione 2003/227/EC, *Terra Mitica*; Commissione Europea, decisione 109/98, *Aeroporto di Manchester*.

⁹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-288/11 del 19 dicembre 2012, *P Leipzig/Halle Airport v. Commissione*.

¹⁰ Tale cambiamento di rotta era stato anticipato dalla sentenza *Aéroports de Paris v Commissione*, T-128/98 che aveva precisato che la gestione di un aeroporto costituisce attività economica.

¹¹ Tribunale, sentenza nella cause congiunte T-455/08 *Flughafen Leipzig-Halle GmbH v Commissione* e T-443/08 *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt v Commissione*.

¹² Commissione Europea, decisione 2008/948/CE, *Lipsia/Halle*.

il predetto aeroporto.¹³ A fronte di questa conclusione, la Commissione ha poi ritenuto compatibile l'aiuto atteso che:

- la costruzione e l'esercizio dell'infrastruttura era funzionale ad un obiettivo chiaramente definito d'interesse generale¹⁴;
- l'infrastruttura risultava necessaria e proporzionata all'obiettivo¹⁵;
- l'infrastruttura offriva prospettive soddisfacenti d'uso a medio termine¹⁶;
- l'accesso all'infrastruttura risultava aperto a tutti gli utenti potenziali in modo paritario e non discriminatorio¹⁷;
- lo sviluppo degli scambi non risultava compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità¹⁸.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea è quindi intervenuta per censurare la decisione della Commissione ed ha accertato la **natura commerciale** dell'infrastruttura da realizzare, atteso che la costruzione della nuova pista non poteva essere dissociata dalla gestione delle strutture aeroportuali, costituente una attività economica, e non era collegata, in quanto tale, all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri.¹⁹ Più precisamente la Corte ha precisato che la costruzione di

¹³ Ibidem, considerando (220): *“Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE, una misura costituisce aiuto di Stato se favorisce talune imprese o produzioni. Nel caso in esame si rileva che i vantaggi in questione hanno favorito soltanto l'aeroporto di Lipsia. I contributi pubblici sono destinati ad un progetto singolo e le autorità pubbliche non hanno conferito capitali a nessuno degli altri aeroporti concorrenti. Si tratta pertanto di una misura selettiva come definita dall'articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE”.*

¹⁴ Ibidem, considerando (263): *“In conclusione si rileva che la costruzione e l'esercizio dell'infrastruttura è funzionale ad un obiettivo chiaramente definito d'interesse generale e che lo sviluppo di un aeroporto con una forte vocazione al traffico merci è conforme alla politica comunitaria in materia, anche in relazione a considerazioni di ordine regionale e ambientale. Pertanto, il progetto soddisfa tutti i requisiti per l'ammissibilità”.*

¹⁵ Ibidem, considerando (269): *“Come precedentemente illustrato, l'aeroporto non ha alcuna possibilità di ottenere finanziamenti da o tramite i suoi azionisti pubblici e necessita pertanto di un aiuto di intensità pari al 100 %. La Germania ha saputo dimostrare che tutte le installazioni infrastrutturali progettate e finanziate sono necessarie al conseguimento dei suoi obiettivi e che il progetto non è sovradimensionato o sproporzionatamente oneroso”.*

¹⁶ Ibidem, considerando (273): *“A medio termine sussistono pertanto buone prospettive di sfruttamento della nuova infrastruttura, in particolare in associazione con le infrastrutture esistenti che saranno ottimizzate tramite i lavori programmati”.*

¹⁷ Ibidem, considerando (278): *“L'accesso all'infrastruttura risulta aperto a tutti gli utenti potenziali in modo paritario e non discriminatorio”.*

¹⁸ Ibidem, considerando (283): *“Si può pertanto concludere che lo sviluppo degli scambi non è compromesso in misura contraria all'interesse comune”.*

¹⁹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-288/11 del 19 dicembre 2012, *P Leipzig/Halle Airport v. Commissione*.

qualsiasi infrastruttura destinata ad essere sfruttata a fini commerciali costituisce di per sé una attività economica: di qui l'applicazione delle norme in materia di stato in relazione alle sue modalità di finanziamento.

2.3 "Test Leipzig/Halle"

Il principio espresso dalla Corte nella sentenza *Leipzig/Halle* è stato poi successivamente applicato dalla Commissione Europea e dalla stessa Corte alle ipotesi di qualsiasi infrastruttura gestita per una attività economica.²⁰ In particolare, la valutazione che viene compiuta si sostanzia nella analisi della sussistenza dei già citati requisiti che la sovvenzione deve soddisfare per essere considerata aiuto di stato (*i.e.* l'origine statale dell'aiuto; l'esistenza di un vantaggio a favore di talune imprese o produzioni; l'esistenza di un impatto sulla concorrenza; l'idoneità ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri). Nel contesto di tale valutazione occorre in particolare verificare che la sovvenzione sia concessa ad una **impresa**, che beneficia di un **vantaggio selettivo**, e che la gestione della infrastruttura da realizzare risulti di **natura commerciale**. Come detto, per impresa deve intendersi qualsiasi entità impegnata in attività economica a prescindere dal suo status giuridico. Per quanto concerne invece il vantaggio economico, si considera se l'investimento potrebbe essere effettuato alle stesse condizioni da un investitore privato. Si valuta quindi se l'investimento pubblico possa generare un tasso di rendimento tale da essere accettabile per un investitore privato operante in normali condizioni di mercato.²¹ Allorquando si giunga a concludere che l'investitore privato non avrebbe effettuato l'investimento in questione senza aiuti pubblici, l'aiuto potrà essere ritenuto avere i caratteri della congruità e necessità.

Da ciò consegue che, nell'ipotesi di finanziamenti pubblici per la realizzazione di infrastrutture, si parla di aiuto di stato quando ricorrono i seguenti presupposti:

- il soggetto beneficiario è un'impresa;
- la gestione dell'infrastruttura è di natura commerciale.

Accertata la natura di aiuto di stato, il finanziamento è compatibile con le regole della concorrenza se l'investimento:

²⁰ Si veda, ex multis, Commissione Europea, Comunicazione C(2012) 9468 final del 19 dicembre 2012, *Aiuto di Stato SA.34940 (2012/N) – Italia Porto di Augusta*.

²¹ Si tratta del principio dell'investitore privato in un'economia di mercato.

- non è in grado di produrre entrate nette che ne compensino il costo e generino un tasso di rendimento tale da essere accettabile per un investitore privato operante in normali condizioni di mercato;
- non attribuisce al beneficiario un vantaggio di mercato in grado di falsarne la concorrenza e incidere sugli scambi intracomunitari.

2.4 Interventi recenti

La sentenza Leipzig/Halle ha rappresentato di tutta evidenza un cambio di tendenza radicale rispetto al precedente approccio al tema dei finanziamenti pubblici alle infrastrutture ed ha lasciato gli operatori pubblici di fronte ad una assoluta incertezza circa le modalità d'azione. A fronte di tale incertezza, la Commissione è intervenuta al fine di tentare di colmare il vuoto normativo e d'indirizzo creatosi sul punto.

In primo luogo, la Commissione, nell'adottare il Regolamento 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato, ha incluso nell'applicabilità dello stesso gli investimenti per le infrastrutture locali, quelle relative alla banda larga, all'energia, alla ricerca, alla cultura e allo sport.²² In tal senso, gli aiuti concessi a tal fine saranno compatibili con il mercato interno e dunque esentati dall'obbligo di notifica alla Commissione di cui all'art. 108 TFUE se soddisfano tutte le condizioni previste dal Capo I del Regolamento 651/2014, nonché le condizioni specifiche per la pertinente categoria di aiuto di cui al capo III del medesimo regolamento.

In secondo luogo, si è proceduto all'adozione di Linee Guida in materia di aiuti di stato ed alla revisione di quelle già esistenti nell'ambito di numerosi settori. Dette linee guida forniscono indicazioni *ad hoc* agli Stati membri sul sostegno ai settori che vengono in rilievo, qualora siano istituiti aiuti di Stato da sottoporre alla preventiva valutazione della CE, nel rispetto delle norme europee.²³

²² Regolamento 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato, 17 giugno 2014.

²³ Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, 2013/C 209/01 del 23 luglio 2013; Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive, 2013/C 332/01 del 14 novembre 2013; Comunicazione della Commissione – Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio, 2014/C 19/04 del 22/1/2014; Comunicazione della Commissione -Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di

3. Contesto attuale

3.1 Working group in tema di infrastrutture e aiuti di stato

Seppur i menzionati interventi hanno rappresentato un primo passo nella direzione del raggiungimento di un quadro chiaro in materia di aiuti di stato alle infrastrutture, essi non sono certamente esaustivi. Che anzi, le previsioni contenute nel regolamento 651/2014 fanno nascere numerosi dubbi interpretativi in capo agli operatori del settore tenuti ad applicarle.

A fronte di tale constatazione, nel corso di un Forum di Alto Livello tenutosi nel dicembre 2014, la nuova Commissaria per la Concorrenza Margrethe Vestager ha invitato gli Stati Membri a collaborare con la Commissione per la costituzione di un *working group* relativo al tema degli aiuti di stato alle infrastrutture che consenta la elaborazione di progetti infrastrutturali a finanziamento statale nel rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato.²⁴

Il working group costituitosi sta ad oggi lavorando in quattro direzioni.

In primo luogo, esso si sta concentrando sulla ultimazione del “Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 1, del TFUE”²⁵. Tale comunicazione, che verrà presumibilmente presentata nella sua versione definitiva nelle prossime settimane, chiarisce che “il finanziamento pubblico delle infrastrutture non intese ad essere sfruttate a fini commerciali è in linea di principio escluso dall’applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato”.²⁶ Esso comprende, ad esempio, le infrastrutture generali, quali le strade, i ponti o i canali pubblici che sono messi a disposizione per un uso pubblico senza alcuna considerazione di

aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga, 2013/C 25/01 del 26/1/2014; Comunicazione della Commissione – Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree, 2014/C 99/03 del 4 aprile 2014; Comunicazione della Commissione — Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, 2014/C 198/01 del 27 giugno 2014; Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell’ambiente e dell’energia 2014-2020, 2014/C 200/01 del 28 giugno 2014; Le linee guida per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione, 2014/C 249/01 del 9 luglio 2014.

²⁴

Discorso di Margrethe Vestager al forum di alto livello degli Stati Membri, 18 dicembre 2014.

²⁵

Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

²⁶

Ibidem, p. 10.

sorta, e le infrastrutture intese per le attività che lo Stato effettua di norma nell'esercizio dei suoi poteri pubblici (ad esempio, le infrastrutture di controllo del traffico aereo negli aeroporti, i fari e le altre strutture necessarie per la navigazione generale, le infrastrutture connesse alle attività di polizia e di dogana). La comunicazione precisa inoltre che: *“Se un’infrastruttura è utilizzata per attività sia di natura economica che non economica, il finanziamento pubblico rientra nel campo di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato solo nella misura in cui copra i costi legati alle attività economiche. Quando è possibile separare i costi e i ricavi corrispondenti alle attività economiche e non economiche, la normativa sugli aiuti di Stato si applica solo per quanto concerne il sostegno statale concesso in esubero rispetto all’importo che copre i costi delle attività non economiche”*.²⁷ Ed ancora che: *“Se, in caso di uso misto, l’infrastruttura è usata quasi esclusivamente per un’attività non economica, il suo finanziamento può esulare interamente dalle norme in materia di aiuti di Stato, a condizione che l’uso economico rimanga puramente accessorio, ad esempio qualora un’attività sia direttamente connessa all’utilizzo delle infrastrutture o per esso necessaria o sia intrinsecamente legata al suo uso principale non economico. In generale, tali attività accessorie necessitano degli stessi fattori produttivi delle attività primarie non economiche, ad esempio materiali, attrezzature, manodopera, capitale fisso. Le attività economiche devono rimanere di portata limitata in termini di capacità dell’infrastruttura. Esempi di attività economiche accessorie comprendono alcuni organismi di ricerca che occasionalmente affittano le loro attrezzature e i loro laboratori a partner industriali”*.²⁸

Tali chiarificazioni (ancora in forma di progetto sino alla presentazione della versione definitiva) in relazione al discrimine tra attività economica e non economica risultano particolarmente importanti, atteso che ad oggi tale distinzione non risulta affatto scontata. Ed invero, la Commissione ha recentemente affermato che non può essere escluso che l’attività di un museo abbia natura economica, atteso che esso fornisce un servizio dietro corrispettivo.²⁹ Pare dunque che qualsiasi progetto infrastrutturale, financo nel settore della cultura, risulti potenzialmente soggetto alle norme in tema di aiuti di Stato qualora l’infrastruttura sia destinata allo svolgimento di un’attività economica. In tal senso, le Pubbliche Amministrazioni, per ragioni di certezza

²⁷

Ibidem, pag. 11.

²⁸

Ibidem.

²⁹

Commissione Europea, decisione Aiuti di Stato SA.36581 (2013/NN) – Grecia, *Costruzione di un museo archeologico Messara Creta*, 15 ottobre 2014.

giuridica, potrebbero spingersi ad includere una verifica sul rispetto delle norme in tema di aiuti di stato per qualsiasi progetto infrastrutturale che dovessero in un futuro intraprendere. Peraltro, le Amministrazioni potrebbero voler riconsiderare tutti progetti a cui è stata data esecuzione dopo la sentenza *Aéroport de Paris* del 12 dicembre del 2000, atteso che nella Comunicazione si legge: *“la Commissione non può mettere in discussione tali misure di finanziamento definitivamente adottate prima della sentenza Aéroports de Paris in base alla normativa sugli aiuti di Stato. Ovviamente ciò non significa che, successivamente alla sentenza Aéroports de Paris, vi sia la presunzione della presenza di aiuti di Stato in quanto questa deve essere verificata caso per caso”*. Ne consegue dunque che solo le misure adottate prima della sentenza citata non potranno essere più contestate sulla base della normativa in tema di aiuti di stato, persiste invece un punto interrogativo per quelle successive.

Un secondo obiettivo che il *working group* si proponeva di raggiungere era quello di lavorare sulla modifica del testo del “Regolamento 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato”, così da includere le opere infrastrutturali relative a porti ed aeroporti nelle ipotesi di compatibilità dallo stesso disciplinate. Si tratta di un obiettivo particolarmente significativo, atteso il ruolo che queste infrastrutture giocano nell’economia dei singoli Stati Membri e che dovrebbe essere portato a termine entro la fine del 2015.

Infine, la elaborazione di nuove Linee guida e la modifica di quelle esistenti rappresenta il terzo elemento di cui il *working group* si sta occupando, al fine di fornire agli Stati Membri un supporto più significativo a fronte di un quadro normativo e giurisprudenziale che la stessa Commissione sa essere estremamente intricato.

3.2 Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici e Aiuti di Stato

Anche nel contesto del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici³⁰ il problema dei finanziamenti pubblici alle infrastrutture si pone come cruciale. A riguardo, nella comunicazione 2014/0903 si legge: *“Per garantire che gli investimenti in infrastrutture e progetti sostenuti*

³⁰

Pagina dedicata al Piano di investimenti per l’Europa: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm

*dall'iniziativa siano conformi alle norme in materia di aiuti di Stato, i progetti dovrebbero coprire bisogni non soddisfatti (evitando ad esempio le duplicazioni con infrastrutture esistenti), riunire il massimo di finanziamenti privati e evitare di escludere i progetti finanziati da privati. In linea di massima, i progetti finanziati dovrebbero essere aperti a tutti gli utenti, compresi gli operatori concorrenti, a condizioni eque, ragionevoli e adeguate, per evitare di creare ostacoli all'ingresso. Per massimizzare l'impatto degli investimenti la Commissione definirà una serie di **principi di base**, per le valutazioni degli aiuti di Stato, che i progetti dovranno rispettare per poter beneficiare del sostegno del Fondo europeo per gli investimenti strategici. Gli eventuali contributi nazionali complementari ai progetti che rispettano questi criteri e ricevono sostegno dal fondo saranno oggetto di una procedura semplificata e accelerata di valutazione degli aiuti di Stato, nel cui ambito l'unico aspetto supplementare verificato dalla Commissione sarà la proporzionalità del sostegno pubblico (assenza di sovra compensazioni)".³¹ La Commissione dovrebbe dunque procedere alla individuazione di principi *ad hoc* giustificati dalle particolari caratteristiche del fondo destinato a sostenere gli investimenti pubblici e privati a lungo termine e ad agevolare l'accesso ai finanziamenti per le PMI e le imprese a media capitalizzazione, tuttavia sulla consistenza di tali principi non v'è ancora chiarezza. La loro elaborazione costituisce di tutta evidenza uno snodo cruciale ai fini del successo del FEIS atteso che proprio il tema degli aiuti di stato rappresenta uno degli ostacoli principali in tal senso.*

Conclusioni

Nel corso di pochissimi anni si è passati dal ritenere che gli investimenti nelle infrastrutture pubbliche costituissero espressione dell'esercizio dei pubblici poteri e fossero di conseguenza esclusi dall'assoggettamento alle norme in materia di aiuti di Stato al considerare qualsiasi progetto infrastrutturale soggetto alle predette norme. Si tratta di una virata a 360 gradi che non può che creare difficoltà ed incertezze per le Amministrazioni degli Stati Membri, soprattutto se si considera che gli appigli normativi e di indirizzo risultano ad oggi piuttosto limitati.

A fronte di una politica dell'Unione oggi volta a rilanciare gli investimenti pubblici e privati che con il "Piano Juncker" si propone la mobilitazione di 315 miliardi di euro³², appare chiaro che i vuoti

³¹

Comunicazione della Commissione relativa al Piano di Investimenti per l'Europa 2014/0903 del 26.11.2014.

³²

Si veda Pagina dedicata al Piano di investimenti per l'Europa: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm.

normativi e le incertezze interpretative in relazione al tema degli aiuti di stato alle infrastrutture costituiscono un freno al predetto rilancio degli investimenti. I recenti interventi della Commissione, ed in modo particolare la costituzione del *working group* che garantisce un dialogo tra la stessa Commissione e gli Stati Membri, rappresentano un primo passo verso la creazione di un quadro più chiaro per gli operatori. Tuttavia, la imminente presentazione della versione definitiva del progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE e la recente adozione di Linee guida non possono che rappresentare un punto di partenza rispetto ad un quadro che necessita di ulteriore evoluzione. In modo particolare, sarà necessaria non solo una normativa che prenda in considerazione tutti i settori rilevanti per le infrastrutture e che individui chiaramente delle regole semplificate in ipotesi di strumenti come il FEIS, ma anche dei chiari indirizzi interpretativi sulle norme che vengono in rilievo nei singoli casi ed un approccio che non comprima eccessivamente l'azione delle Amministrazioni. Solo così sarà possibile evitare che la complessità delle questioni attinenti agli aiuti di stato in relazione alle infrastrutture possa costituire un ostacolo al rilancio degli investimenti e di conseguenza alla crescita economica.

Bibliografia

[Guidelines on the application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector 94/C 350/07](#)

[Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea](#)

[Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-288/11 del 19 dicembre 2012, *P Leipzig/Halle Airport v. Commissione*](#);

[Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-82/01, del 24 ottobre 2002](#)

[Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-225/91 del 15 giugno 1993, *Matra v Commissione*](#)

[Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-41/90 del 23 aprile 1991, *Hofner e Elser*](#);

[Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-160/91 del 17 febbraio 1993, *Poucet e Pistre v. AGF e Cancava*](#);

[Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-35/96 del 18 giugno 1998, *Commissione v. Italia*](#)

[Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee, sentenza nella cause congiunte T-455/08 Flughafen Leipzig-Halle GmbH v Commissione e T-443/08 Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt v Commissione](#)

[Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee, sentenza T-128/98 del 12 dicembre 2000, *Aéroports de Paris v Commissione*](#)

[Commissione Europea, Comunicazione C\(2012\) 9468 final del 19 dicembre 2012, *Aiuto di Stato SA.34940 \(2012/N\) – Italia Porto di Augusta*](#)

[Commissione Europea, decisione 2003/227/EC, *Terra Mitica*](#)

[Commissione Europea, decisione 2008/948/CE, *Lipsia/Halle*](#)

[Commissione Europea, decisione Aiuti di Stato SA.36581 \(2013/NN\) – Grecia, *Costruzione di un museo archeologico Messara Creta*, 15 ottobre 2014](#)

[DM 26 novembre 2010 “Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell’articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42](#)

[Regolamento 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato, 17 giugno 2014.](#)

[Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020 , 2013/C 209/01 del 23 luglio 2013,](#)

[Comunicazione della Commissione relativa al Piano di Investimenti per l'Europa, 2014/0903 del 26.11.2014](#)

[Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive, 2013/C 332/01 del 14 novembre 2013](#)

[Comunicazione della Commissione – Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio, 2014/C 19/04 del 22/1/2014](#)

[Comunicazione della Commissione -Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga, 2013/C 25/01 del 26/1/2014](#)

[Comunicazione della Commissione – Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree,2014/C 99/03 del 4 aprile 2014](#)

[Comunicazione della Commissione — Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, 2014/C 198/01 del 27 giugno 2014](#)

[Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, 2014/C 200/01 del 28 giugno 2014](#)

[Le linee guida per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione, 2014/C 249/01 del 9 luglio 2014](#)

[Discorso di Margrethe Vestager al forum di alto livello degli Stati Membri, 18 dicembre 2014](#)

[Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE](#)

Sitografia:

Sito della Commissione europea: <http://ec.europa.eu/>:

- Pagina dedicata agli Aiuti di Stato: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html
- Pagina dedicata al Piano di investimenti per l'Europa: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm