

## **Gli aiuti di Stato alle infrastrutture e la metodologia del funding gap: istruzioni per l'uso e raccordo con le regole dei Fondi Sie**

*Alessandra Forzano, Alessandro Amelotti, Marta Balossino, Giorgio Perini, Olga Simeon\**

*Sommario: 1. Fondi strutturali e di investimento e aiuti di Stato. Il contesto di riferimento nel periodo 2014-2020 – 2. Esempi di aiuti di Stato alle infrastrutture esenti da notifica – 3. Aiuti di Stato alle infrastrutture. Un esempio pratico: SA 38302 – Porto di Salerno – 4. L'evoluzione dell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato alle infrastrutture: problemi aperti – 5. Le azioni delle Regioni italiane in relazione al tema degli aiuti di Stato alle infrastrutture*

### **1. Fondi strutturali e di investimento e aiuti di Stato. Il contesto di riferimento nel periodo 2014-2020**

La tematica degli aiuti di Stato ha un posto di rilievo anche nel contesto dei Fondi strutturali, sia per il periodo di programmazione 2007-2013 che per il 2014-2020. Il 40% dei Fondi, infatti, è allocato in azioni che comportano l'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato. Inoltre, poiché la scelta dell'allocatione delle risorse spetta agli Stati membri – vi è quindi potere discrezionale – anche i Fondi strutturali, non solo il cofinanziamento nazionale, vanno considerati come risorse statali. Accanto alle norme sui Fondi strutturali si applicano anche le regole sugli aiuti

---

\* Il contributo costituisce una rielaborazione degli interventi svolti dai relatori al seminario del 28 novembre 2014, organizzato dal CINSSEO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specializzati sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Alessandra Forzano ha redatto il paragrafo 1, Alessandro Amelotti il paragrafo 2, Marta Balossino il paragrafo 3, Giorgio Perini il paragrafo 4, Olga Simeon il paragrafo 5. Le opinioni espresse sono quelle personali degli autori e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

di Stato. Si tratta di un principio ormai consolidato nel tempo, già chiaramente confermato nel periodo 2007-2013, ma da ribadire ulteriormente anche per l'attuale periodo di programmazione soprattutto in considerazione degli effetti dell'interpretazione fornita nel 2011 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza *Leipzig-Halle*<sup>1</sup>. Questa ha definitivamente chiarito che i progetti di infrastrutture funzionali all'esercizio di un'attività economica possono facilmente comportare anche l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato<sup>2</sup>. Quando tali progetti so-

---

(1) Sentenza del 24 marzo 2011, *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt* (T-443/08) e *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH* (T-455/08) c. *Commissione Europea.*, confermata dalla sentenza del 19 dicembre 2012, *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle* c. *Commissione Europea* (Leipzig-Halle) C-288/11 P. Detta sentenza interpreta ulteriormente il principio già sancito nella giurisprudenza "Aéroports de Paris" Sentenza del 12 dicembre 2000, *Aéroports de Paris contro Commissione delle Comunità europee* (T-128/98), confermata dalla sentenza della Corte del 24 ottobre 2002, (Causa C-82/01 P).

(2) J. RAPP, T. KLEINER, *Infrastructure financing: the new frontier in the application of State aid rules*, in *Public Procurement Law Review*, Issue 1, 2013, Sweet & Maxwell; L. IDOT, *Notion d'entreprise et activité économique*, Europe 2011 Mai 2011 Comm. n. 5, p. 37 ss.; J.Y. CHÉROT, *Notion d'activité économique – Construction des infrastructures aéroportuaires: Le Tribunal de l'UE juge pour la première fois qu'un exploitant d'aéroport doit financer au moyen de ses ressources propres les coûts des constructions qui sont à la base de son activité économique* (Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle c/ Commission), in *Concurrences: Revue des droits de la concurrence* 2011, n. 2, pp.172-176; K. SEVINGA, N. SAANEN, *De aanleg van infrastructuur als economische activiteit*, in *Nederlands tijdschrift voor Europees recht* 2011 pp. 209-214; D.T. WIEMER, *EuG: Beihilfe zugunsten des Flughafen Leipzig/Halle – Finanzierung der Investitionen in den Bau der neuen Start- und Landebahn Süd – Entscheidung, mit der die Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt wird – Nichtigkeitsklage – kein Rechtsschutzinteresse – Begriff des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit – Flughafeninfrastruktur*, in *Zeitschrift für Beihilfenrecht*, 2011, pp.189-190; S. MONZANI, *Il finanziamento delle infrastrutture quale presupposto per l'esercizio di un'attività di impresa da parte dei gestori aeroportuali*, in *Il Foro amministrativo*, 2011, pp. 2202-2213; É. BARBIER DE LA SERRE, *L'insaisissable intérêt à agir des bénéficiaires d'une aide contre la décision la déclarant compatible*, in *Revue Lamy de la Concurrence: droit, économie, régulation*, 2011, n. 28, pp. 75-76; L. IDOT, *Construction des infrastructures aéroportuaires et notion d'entreprise. La Cour confirme que la construction d'infrastructures aéroportuaires est une activité économique qui justifie l'applicabilité du contrôle des aides d'État*, Europe 2013 Février Comm. n. 2, p.42 (FR); M. AUBERT, E. BROUSSY, H. CASSAGNABÈRE, *Chronique de jurisprudence de la CJUE. Aides d'Etat, L'actualité juridique, Droit administratif* 2013 p. 1163-1164 (FR); D.T. WIEMER, *EuGH, Rechtsmittel – Staatliche Beihilfen – Begriff des Unternehmens – Wirtschaftliche Tätigkeit – Errichtung von Flughafeninfrastruktur – Start- und Landebahn*, in *Zeitschrift für Beihilfenrecht* 2013 pp. 27-28 (DE); L. GERARD, *Les aéroports développent des activités économiques relevant du droit des aides d'État(1)*, in *Revue trimestrielle de droit européen* 2013 p. 371 ss. (FR); L. GIESBERTS, G. KLEVE, *Die Anwendbarkeit des EU-Beihilfenrechts auf Finanzierungen von Infrastrukturanlagen*, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 2013, pp. 62-74 (DE); J. MEHTA, *The Changing Face of State-Owned Infrastructure – Leipzig-Halle and Beyond*, in *European State Aid Law Quarterly* 2013, pp. 701-708 (EN); T. WILSON, *Infrastructure Financing and State Aid Post Leipzig-Halle*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2014, pp. 24-27 (EN).

no cofinanziati con Fondi strutturali essi devono essere conformi anche alle regole sugli aiuti di Stato. Pertanto, è importante affrontare anche la questione della rilevanza delle regole sugli aiuti di Stato, fin dall'inizio, nel momento stesso in cui il progetto relativo all'infrastruttura viene concepito e programmato.

La sentenza *Leipzig-Halle* è arrivata nel 2011, sostanzialmente alla fine del periodo di programmazione 2007-2013, ed ha richiesto la rapida attuazione di meccanismi di cooperazione tra la Commissione europea, in particolare le Direzioni generali della Concorrenza (DG COMP) e della Politica regionale e urbana (DG REGIO), e le autorità di gestione negli Stati membri, nonché la predisposizione veloce di strumenti per poter integrare questa interpretazione nell'ambito delle procedure proprie ai Fondi strutturali. Per questo motivo sono state predisposte delle griglie analitiche<sup>3</sup> che, da un lato, consentono di effettuare una prima analisi per capire se una misura costituisca o meno aiuto di Stato e, dall'altro, offrono scenari per la valutazione di compatibilità della misura. Accanto a ciò nell'ambito del CoCoF – Comitato di coordinamento dei Fondi – sono state predisposte con il supporto della DG COMP delle note interpretative relative alle regole per il periodo di programmazione 2007-2013, in particolare per le questioni relative ai progetti generatori di entrate nette<sup>4</sup>.

Nel periodo di programmazione 2014-2020 il principio resta invariato, tuttavia va applicato alle nuove regole in vigore per i Fondi strutturali, divenuti Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), e a quelle adottate nell'ambito della modernizzazione degli aiuti di Stato<sup>5</sup>. Ci sarà quindi l'esigenza di aggiornare le note interpretative adattandole al-

---

(3) Si tratta di un documento di lavoro sulle regole sugli aiuti di Stato fornito dalla Commissione europea agli Stati membri nel 2012, sia in inglese che in italiano. I contenuti riflettono le norme e relative prassi in vigore. Nel mese di settembre 2015 le griglie sono state integrate e aggiornate (disponibili, in lingua inglese, al link: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/state\\_aid\\_grids\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/state_aid_grids_2015_en.pdf)).

(4) Si veda ad esempio la nota «*Verification of compliance with state aid rules in infrastructure cases*» recante indicazioni sull'approccio aiuti di Stato per i progetti di infrastrutture finanziati dai fondi strutturali (CoCoF 12\_0059-001 del 21.11.2012).

(5) Comunicazione della Commissione «Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE» COM(2012) 209 final dell'8.5.2012.

le nuove regole, e di rimettere a punto i metodi organizzativi sia tra la Commissione e gli Stati membri che tra i servizi della Commissione. L'obiettivo è limitare al massimo il rischio che progetti finanziati nell'ambito dei Fondi strutturali comincino inconsapevolmente il loro percorso di vita per poi dar luogo in fase avanzata a criticità, dal punto di vista degli aiuti di Stato, tali da compromettere la stessa realizzazione del progetto. Per questo motivo la formazione e lo scambio di informazioni sulle nuove regole rivestono un ruolo cruciale, non solo per la necessità di assicurare la corretta gestione degli aiuti di Stato nell'ambito dei Fondi strutturali, ma anche perché in generale è importante promuovere l'applicazione e l'interpretazione delle nuove regole sugli aiuti di Stato adottate nell'ambito del processo di modernizzazione. Anche per questa ragione, nell'ambito della cooperazione più stretta tra gli Stati membri e la Commissione europea, è stata individuata una rete di punti di contatto nazionali con coordinatori individuati per ogni Stato membro. Tornando all'interazione tra aiuti di Stato e Fondi strutturali, il primo dei principi fondamentali da tenere presente è la necessità di garantire il rispetto delle regole sugli aiuti di Stato anche nell'ambito dei programmi gestiti e cofinanziati con i Fondi, come chiaramente previsto nel regolamento generale sui Fondi SIE<sup>6</sup>. Va sottolineato che rispetto alla definizione fornita nelle disposizioni del Trattato UE sugli aiuti di Stato, il regolamento generale sui Fondi SIE ha ampliato l'ambito di applicazione, prevedendo un'interpretazione più ampia<sup>7</sup>, che estende la portata della norma non solo agli aiuti di Stato definiti dall'art. 107 TFUE ma anche agli aiuti *de minimis*. Pertanto, ai fini del regolamento (UE) n. 1303/2013 si considerano aiuto di Stato anche gli aiuti *de minimis* ex regolamento (UE) n. 1998/2006, regolamento (UE) n. 1535/2007 e regolamento (UE) n. 875/2007<sup>8</sup>.

---

(6) Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *G.U. UE* L 347 del 20.12.2013. V. art. 6: «Le operazioni sostenute dai Fondi SIE sono conformi al diritto applicabile dell'Unione e nazionale relativo alla sua attuazione».

(7) Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 2 (13).

(8) E successive modifiche, ad esempio, il Regolamento (UE) n. 1407/2013 del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis*, *G.U. UE* L 352 del 24.12.2013.

Il secondo principio da ricordare è che sia gli Stati membri che le autorità di gestione sono responsabili nella gestione delle questioni relative agli aiuti di Stato. Lo Stato membro perché ha primaria responsabilità nella fase di controllo delle operazioni dei programmi<sup>9</sup>, l'autorità di gestione in quanto soggetto che attua in maniera efficace ed efficiente i Fondi<sup>10</sup>. Il terzo principio di rilievo postula la necessità di un cosiddetto *approccio binario* tra le due procedure, vale a dire che la decisione della Commissione di cofinanziamento con Fondi SIE<sup>11</sup> non pregiudica la posizione finale della Commissione per quanto riguarda le questioni relative agli aiuti di Stato. Il fatto che il progetto sia stato cofinanziato dai Fondi strutturali, pertanto, non può creare legittime aspettative sul rispetto delle regole sugli aiuti di Stato. Detto questo, i servizi competenti della Commissione europea, sia della DG REGIO che della DG COMP, riconoscono l'importanza di garantire un approccio coordinato e, per questo motivo, a complemento delle regole previste nei rispettivi regolamenti, pongono in essere dei metodi di lavoro per evitare che, di fatto, l'applicazione di un ordine di regole ostacoli l'applicazione dell'altro ordine di regole. Dal punto di vista pratico un esempio cruciale è l'analisi del *funding gap*, il *deficit* di finanziamento del progetto, al fine di quantificarne il cofinanziamento necessario. Secondo le regole del periodo di programmazione 2014-2020 detta analisi non va fatta nel caso dei progetti generatori di entrate nette che ricevono aiuti di Stato<sup>12</sup>, qualora una verifica individuale del fabbisogno di finanziamento sia stata condotta conformemente alle norme applicabili in materia di aiuti di Stato<sup>13</sup>. È importante anche ricordare il ruolo della condizionalità *ex ante*, pre-

---

(9) Regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei, G.U. UE L347 del 20.12.2013, considerando n. 66.

(10) Regolamento (UE) n. 1303/2013, considerando n. 108.

(11) Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020.

(12) Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 61 (8) e Note guida adottate dal CoCoF nel 2008, modificate nel 2012 a seguito della sentenza *Leipzig-Halle*, che saranno sostituite da nuove Note guida per l'attuale periodo di programmazione.

(13) È fatta comunque salva la facoltà dell'autorità di gestione di applicare la metodologia prevista all'art. 61, paragrafi da 1 a 6, del regolamento, purché ciò sia previsto dalla normativa nazionale.

vista nell'accordo di partenariato e nei singoli programmi operativi, per assicurare il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato, discussione che per l'Italia è giunta fino alla predisposizione di un piano d'azione che dettaglia attività concrete volte a favorire il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato. Sempre nell'ambito della condizionalità *ex ante*, è importante tenere presente il ruolo primario che l'autorità di gestione svolge nell'assicurare il rispetto delle regole sugli aiuti di Stato e dell'esistenza di meccanismi per assicurare il rispetto di queste regole. A questo proposito è utile ricordare, accanto alla competenza generale del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, il ruolo di coordinamento e supporto svolto dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) nell'ambito dei Fondi strutturali per l'Italia.

Tornando agli aspetti pratici più legati alla gestione dei Fondi, nella nuova normativa sui Fondi SIE vi sono delle novità cruciali. Innanzitutto, accanto alla notifica dei grandi progetti di investimento da farsi alla DG REGIO con modalità affini a quelle previste nel periodo di programmazione 2007-2013, è stata ora introdotta una nuova procedura, in base alla quale un esperto indipendente conduce un'analisi di qualità del progetto. Questa analisi viene approvata tacitamente dalla Commissione<sup>14</sup>, salvo che si riscontri una debolezza significativa nel progetto. Ricordando l'importanza di un approccio globale in fase di concezione del grande progetto di investimento, è importante tenere presente che l'esperto indipendente può svolgere un ruolo decisivo anche nel facilitare il rispetto delle regole sugli aiuti di Stato. Si sta quindi riflettendo su come instaurare dei meccanismi di cooperazione con la DG COMP. Inoltre, bisogna ricordare che il rispetto delle regole sugli aiuti di Stato è valido anche per i progetti che non si qualificano come grandi progetti di investimento, cioè anche per i progetti di importo minore alla soglia di 50 milioni di euro<sup>15</sup>. Pertanto, quando l'autorità di gestione inizia a elaborare un progetto finanziato dai Fondi strutturali, si deve sempre porre la domanda se il progetto comporta la presenza di aiuti di Stato.

---

(14) Regolamento (UE) n. 1303/2013, artt. 101-102.

(15) Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 100.

In tal senso le griglie analitiche sono ancora utili, quanto meno finché non verrà adottata la Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato<sup>16</sup>, perché queste griglie hanno consolidato l'interpretazione delle regole applicabili in materia.

Quando si ravvisa la presenza di un aiuto bisogna valutare in modo critico se questo aiuto possa essere compatibile o meno, alla luce della normativa adottata nel quadro della modernizzazione degli aiuti di Stato. Gli scenari possibili sono diversi. Se la misura ricade nei regolamenti *de minimis*, non ci sono problemi dal punto di vista della concorrenza e non ci sono adempimenti procedurali *ex art.* 108 TFUE relativi a notifica o informativa sintetica. Sono sempre applicabili, comunque, le normative sul controllo del cumulo degli aiuti *de minimis* che compete primariamente agli Stati membri.

Per quando riguarda l'Italia, è in atto l'istituzione della banca dati che consentirà, una volta entrata a regime, di calcolare automaticamente in capo al beneficiario se la soglia *de minimis* è stata rispettata. La seconda possibilità è l'utilizzo del Regolamento generale di esenzione per categoria (qui di seguito, anche "Regolamento di esenzione" o "RGEC")<sup>17</sup> che – come si vedrà meglio più avanti – è la via maestra suggerita dai servizi della DG COMP perché è anche quella che consente di avere la più rapida attuazione del progetto una volta effettuata la comunicazione dell'informativa sintetica alla DG COMP secondo le regole sugli aiuti di Stato. Dal punto di vista sostanziale, le misure attuabili in regime di esenzione da notifica riguardano soprattutto fattispecie per le quali esiste una prassi applicativa consolidata fondata su molti precedenti e si tratta quindi di misure chiaramente compatibili. Gli adempimenti necessari si complicano quando, ravvisando l'esistenza di aiuti di Stato, i progetti vanno notificati *ex ante* alla Commissione. In questa terza ipotesi, la DG COMP valuterà il progetto in base a criteri pubblicati in vari stru-

---

(16) Il *Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE* è stato pubblicato dalla Commissione in data 17.1.2014 al fine di una consultazione pubblica sul testo, v. [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014\\_state\\_aid\\_notion/](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/).

(17) Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, *G.U. UE* L 187 del 26.6.2014.

menti di *soft law* effettuando un'analisi di bilanciamento degli elementi ivi contenuti. L'ipotesi più complessa è, infine, quella della notifica da valutarsi direttamente alla stregua del Trattato, in assenza di *soft legislation*. Normalmente ciò accade nei casi assolutamente innovativi o con scarsi precedenti di rilievo. Il bilanciamento viene condotto alla stregua dei principi cardine del trattato come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che tuttavia non trovano ancora riscontro nella *soft legislation*. In esito alla notifica *ex ante*, la Commissione può adottare una decisione positiva qualora i requisiti stabiliti nelle regole sugli aiuti di Stato siano soddisfatti.

Per concludere, bisogna ricordare che i Fondi strutturali vanno amministrati garantendo anche il pieno rispetto delle regole sugli aiuti di Stato. Come quella dei Fondi SIE, anche la modernizzazione delle regole sugli aiuti di Stato ha i suoi effetti anche nella gestione dei Fondi strutturali. In particolare, la modernizzazione ha introdotto maggiore responsabilità degli Stati membri ma anche maggiore flessibilità, dato che sono aumentate le possibilità di attuare immediatamente in esenzione determinate misure senza dover notificare preventivamente, accogliendo in questo modo una delle critiche più ricorrenti sulla durata delle procedure di notifica come fattore di blocco dei progetti cofinanziati dai Fondi strutturali. L'altra logica che ha governato la modernizzazione degli aiuti di Stato è la semplificazione e questa si può applicare anche nell'ambito dei Fondi SIE. Per godere al massimo di questa semplificazione, è consigliabile attuare la gran parte delle misure cofinanziate in regime di esenzione da notifica. Nel quadro della modernizzazione degli aiuti di Stato la notifica preventiva riveste infatti un carattere sempre più eccezionale.

## ***2. Esempi di aiuti di Stato alle infrastrutture esenti da notifica***

Dopo aver visto i principi generali che regolano i rapporti tra la disciplina degli aiuti di Stato ed i Fondi strutturali, di seguito si presentano le applicazioni specifiche e la casistica relative all'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato agli investimenti nelle infrastrutture. L'obiettivo è una migliore comprensione delle regole, alla luce della pratica della Commissione nel valutare i finanziamenti pubblici a favore di progetti infrastrutturali.

Anzitutto, è necessario determinare se l'intervento pubblico a favore dell'investimento infrastrutturale si qualifichi come aiuto di Stato o meno. Per quanto riguarda la più generale nozione di aiuto è necessario attendere l'adozione, da parte della Commissione, della comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato<sup>18</sup>. In attesa dell'adozione della comunicazione è utile tenere conto delle griglie analitiche sinora utilizzate nell'ambito dei Fondi strutturali per l'analisi degli aiuti alle infrastrutture<sup>19</sup>.

La griglia analitica n. 1 ("Griglia analitica generale") offre delle indicazioni utili per determinare quando un finanziamento pubblico comporta, o meno, un aiuto di Stato. Ad esempio, non si qualificano come aiuti di Stato quelli destinati alla realizzazione di infrastrutture generali, accessibili a tutti e non usate dai potenziali beneficiari per svolgere un'attività economica<sup>20</sup>. Si pensi a una strada pubblica o a una via navigabile. La stessa qualifica di «non aiuto» vale in determinati ambiti specifici, ad esempio ove lo Stato eserciti le proprie prerogative nell'esercizio dei suoi poteri pubblici quali la protezione civile o di sicurezza pubblica. Inoltre, un intervento pubblico è ritenuto non contemplare aiuti di Stato nell'ambito dei servizi di interesse economico generale<sup>21</sup>, a patto che si seguano attentamente le condizioni della sentenza sul caso *Altmark*<sup>22</sup>. Questi sono alcuni esempi per i quali si rimanda alla griglia analitica n.1, che continua ad essere valida e di utile applicazione.

---

(18) V. *supra* nota 16.

(19) V. *supra* nota 3.

(20) Questo concetto è meglio espresso nel «Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato», v. *supra* nota 16 dove al considerando 37 a pagina 10 si legge 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. Si tratta, ad esempio, delle infrastrutture generali, quali le strade, i ponti o i canali pubblici che sono messi a disposizione per un uso pubblico senza alcuna considerazione di sorta. Lo stesso vale per le infrastrutture intese per le attività che lo Stato effettua di norma nell'esercizio dei suoi poteri pubblici».

(21) Per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che non costituiscono aiuti di Stato a causa dell'assenza di vantaggio si veda anche la 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, *G.U. UE C 8* dell'11.1.2012.

(22) Sentenza, "Altmark" del 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contro Nabverkehrs-gesellschaft Altmark GmbH* (C-280/00).

Altri chiarimenti sono stati introdotti più di recente nel contesto della modernizzazione degli aiuti di Stato. Sulla base di indicazioni già contenute nel menzionato progetto di comunicazione sulla nozione di aiuto, e di elementi normativi integrati in orientamenti specifici, il Regolamento generale di esenzione per categoria, oltre ad offrire soluzioni applicative settoriali, fornisce anche soluzioni interpretative rispetto ad alcuni concetti chiave. Tra questi, ad esempio, vi è il concetto di “ancillarità” o accessorialità, per distinguere il caso di infrastrutture generali da quello di un’infrastruttura (nel caso specifico, di ricerca) usata anche a fini economici. Ad esempio, il considerando 49 del RGEC specifica che «se utilizzata quasi esclusivamente per attività non economiche, il finanziamento dell’infrastruttura può essere interamente escluso dalle norme in materia di aiuti di Stato a condizione che l’utilizzo economico rimanga puramente accessorio, ossia un’attività direttamente collegata al funzionamento dell’infrastruttura o ad esso necessaria oppure intrinsecamente legata al suo principale uso per attività non economiche e di portata limitata».

È dunque necessario presentare il Regolamento generale di esenzione per categoria, per comprendere meglio come inquadrare gli aiuti alle infrastrutture in base alle nuove evoluzioni della normativa nell’ambito della modernizzazione degli aiuti di Stato.

Anzitutto, è opportuno precisare che non esiste una definizione ufficiale di infrastruttura. Nell’ambito di valutazioni di misure di aiuto di Stato da parte della Commissione è emerso che nei diversi Stati membri il concetto di infrastruttura è interpretato diversamente a seconda della normativa nazionale. Questo rende particolarmente complesso trovare una soluzione unitaria per definire il concetto. Ad esempio, alcuni Stati membri distinguono gli elementi infrastrutturali nell’ambito di progetti di investimento produttivo. L’interpretazione corrente della Commissione è che gli elementi infrastrutturali compresi in un investimento produttivo sono parte integrante dell’investimento produttivo stesso, se sono specificamente dedicati a esso e se, pertanto, non si possono scindere dallo stesso.

Il nuovo Regolamento di esenzione per categoria, che sostituisce il regolamento n. 800/2008<sup>23</sup>, è in vigore dal 1° luglio 2014 e scadrà il 31 di-

---

(23) Regolamento (UE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008, *G.U. UE* L 214 del 9.8.2008.

cembre 2020. Esso contiene 43 tipologie di esenzioni specifiche, soggette a condizioni, soglie massime, intensità e specificazioni che è necessario analizzare nel momento in cui si intende disegnare una misura di aiuto di Stato. Tutti gli interventi pubblici che rispettino questo Regolamento hanno il grande vantaggio di poter essere attuati senza bisogno dell'autorizzazione preventiva della Commissione.

Come si può notare, negli ultimi anni si è passati da un obbligo di notifica alla Commissione per quasi tutte le misure di aiuto di Stato alla situazione attuale in cui, data la vastissima applicazione delle regole degli aiuti di Stato a tutti i settori economici, si ambisce a far rientrare il 90% delle misure di aiuto di Stato nel nuovo Regolamento generale di esenzione per categoria. Ciò è possibile, innanzitutto, perché la Commissione ha ormai acquisito una sufficiente pratica e, per determinate tipologie di misure, sotto determinate soglie, non ravvisa particolari problemi di compatibilità dal momento in cui sono rispettate determinate condizioni.

Queste condizioni discendono dall'esperienza acquisita nell'applicazione degli orientamenti, delle linee guida e degli altri strumenti di *soft law* prodotti dalla Commissione in materia di aiuti di Stato. Si tratta pertanto di misure che possono essere attuate direttamente dagli Stati membri in quanto la Commissione reputa che in queste circostanze essi siano in grado di definire da soli i criteri e le possibilità di applicare le regole in materia. È tuttavia necessario leggere attentamente il Regolamento generale di esenzione per categoria. Se permangono dei dubbi sull'applicabilità, o nell'applicazione, si possono leggere le comunicazioni, le linee guida o gli orientamenti specifici, che essendo più ampi e dettagliati possono contenere esempi e chiarimenti utili ad una corretta applicazione delle norme. È evidente che il nuovo Regolamento di esenzione richiede chiarimenti ed interpretazione delle norme specifiche, i quali dovrebbero essere forniti anche a livello nazionale. Molti Stati membri hanno creato dei sistemi di assistenza, informazione e di contatto per le autorità concedenti, ai quali queste fanno riferimento. In determinati casi, per questioni di più complessa interpretazione, gli Stati membri si possono rivolgere per chiarimenti direttamente alla Commissione. Esistono infatti degli strumenti di comunicazione, quali ad esempio la

piattaforma ECN-ET<sup>24</sup>, che sono stati approntati allo scopo di fornire un'interpretazione più omogenea possibile, di modo che tutti gli Stati membri siano nelle stesse condizioni e che possibilmente all'interno di ciascuno Stato membro avvenga un'interpretazione omogenea e uniforme della norma in materia di aiuti di Stato.

Per tornare al tema delle infrastrutture, come si è anticipato, non esiste una definizione generale ed è dunque fondamentale guardare alle diverse applicazioni settoriali. Definire la tipologia di infrastruttura è un esercizio complesso, ma necessario a determinare se ci si trovi in presenza di un aiuto di Stato.

Nel Regolamento di esenzione troviamo un lungo elenco di aiuti che possono essere concessi per la realizzazione di infrastrutture. In tal senso, la Commissione ha voluto introdurre nel RGEC una serie di nuove tipologie di infrastruttura, coperte dalla recente pratica decisionale, dagli orientamenti o da altre comunicazioni. Tra gli esempi di aiuti di Stato alle infrastrutture, le nuove esenzioni per categoria comprendono gli aiuti per infrastrutture a banda larga, aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio, particolarmente importanti per l'Italia, aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali, gli aiuti ai poli di innovazione, gli aiuti per infrastrutture locali in genere. Il Regolamento prevede anche tipologie di aiuti non specificamente diretti alle infrastrutture, ma che si possono applicare ad esse, ad esempio gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali, per compensare danni a infrastrutture connesse ad attività economiche. Sono inoltre previsti aiuti alle infrastrutture di ricerca, aiuti per certe tipologie di infrastrutture energetiche, aiuti per infrastrutture di tele-riscaldamento e tele-raffreddamento efficienti sotto il profilo energetico, aiuti per le infrastrutture per il riciclaggio. Si tratta di ambiti nei quali il vantaggio economico dell'intervento pubblico è evidente, ma per i quali si è voluto alleggerire il carico amministrativo per il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato, introducendo appunto specifiche tipologie di aiuti esenti da notifica.

---

(24) *European Competition Network – Electronic Transmissions* (ECN-ET) è un sistema per la trasmissione elettronica dei documenti tra la Commissione e gli Stati membri nel quadro della rete delle autorità garanti della concorrenza. È accessibile solo ad un ristretto numero di utenti abilitati, muniti di una chiave di accesso.

Un'attenzione particolare va riservata alla definizione di «infrastruttura dedicata». Un esempio, il più semplice, è quello di una strada accessibile a tutti. In linea di massima si tratterebbe di un'infrastruttura generale ma, se la strada è specificamente realizzata per servire esclusivamente un'impresa, può essere considerata «infrastruttura dedicata». In tal caso, la misura si qualificherebbe come aiuto di Stato. Pertanto, o l'infrastruttura ha un costo molto limitato, per cui potrebbe applicarsi il *de minimis*<sup>25</sup>, nel qual caso è comunque necessario fare attenzione al cumulo degli aiuti già concessi in *de minimis* alla medesima impresa, oppure può far parte di un investimento produttivo che può ottenere contributi solo a determinate condizioni. La definizione di «infrastruttura dedicata» è all'art. 2, c. 33, del Regolamento di esenzione che la definisce come «l'infrastruttura costruita per imprese individuabili *ex ante* e adeguata alle loro esigenze».

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione del Regolamento, le disposizioni comuni al Capo I riportano in dettaglio il campo di applicazione, laddove all'art. 1 esso elenca le categorie cui si applica, ma anche i settori esclusi, di cui è necessario tenere debito conto.

Inoltre, è opportuno fare estrema attenzione alle soglie di notifica (art. 4). Se è vero che il Regolamento offre uno strumento al fine di evitare la procedura di notifica, ciò vale solo sotto determinate soglie, in termini di spese ammissibili e di ammontare di aiuti che possono essere concessi.

Esistono pertanto dei limiti e, qualora si intenda finanziare grandi progetti infrastrutturali, si possono incontrare dei problemi di applicazione perché spesso si superano le soglie del Regolamento. Si prendano ad esempio gli aiuti agli investimenti per le infrastrutture di ricerca di cui all'art. 26. In questo caso la soglia di notifica è di 20 milioni di euro. Dunque, le infrastrutture per le quali si superano i 20 milioni di aiuti non rientrerebbero nell'ambito di applicazione del Regolamento generale di esenzione. Vi sono però una serie di condizioni cui è possibile fare riferimento. Innanzitutto, l'intensità di aiuto del 50% si applica solo in relazione all'utilizzo economico dell'infrastruttura di ricerca. Per

---

(25) Ad esempio, il regolamento (Ue) n. 1407/2013 del 18 dicembre 2013 (vedi *supra* nota 8) prevede una soglia di 200.000 euro.

la parte non economica non è quindi necessario tener conto del massimale di intensità. Inoltre, si può applicare il principio per cui quando un'infrastruttura è utilizzata per svolgere solo marginalmente un'attività economica, questa attività è considerata solo accessoria (o "ancillare"). Ora, è stabilito che se l'attività economica è sotto il 20% dell'utilizzo si può considerare *tout court* che l'infrastruttura non è utilizzata a scopo economico e pertanto non ricade nella disciplina degli aiuti di Stato.

D'altro canto, possono presentarsi delle difficoltà nella stima *ex ante* dell'attività economica. A questo proposito, nel Regolamento di esenzione si è introdotta una clausola che permette un meccanismo di recupero a posteriori. Un esempio di applicazione del meccanismo di recupero è il seguente: si considera che un'infrastruttura di ricerca svolga attività economica al 30% (e, pertanto, solo il 15% sarebbe finanziabile per la parte economica, oltre al 70% per la parte non economica). Qualora *ex post* l'attività economica risulti superiore, il meccanismo di recupero permette di recuperare l'ammontare degli aiuti a cui non si aveva diritto.

Si prendano in considerazione altri esempi. L'art. 27 tratta degli aiuti ai poli di innovazione. Questi aiuti possono essere concessi esclusivamente al soggetto giuridico che gestisce il polo di innovazione. Vi è anche in questo caso una soglia di notifica, di 7,5 milioni di euro per polo, con un'intensità del 50% più la possibilità di applicare maggiorazioni regionali. Si noti che, nel momento in cui queste condizioni non sono rispettate, non si rientra più nell'ambito di applicazione del regolamento. Gli interventi nell'ambito dell'energia e dell'ambiente hanno regole particolarmente dettagliate. Ad esempio, si può verificare la necessità di risanare siti contaminati per i quali spesso non è stato verificato chi abbia causato il danno. Il principio che sarebbe necessario applicare è quello del "chi inquina paga" ma, se non è possibile identificare il soggetto originariamente responsabile dell'inquinamento, ed è però necessario fare l'intervento, si rientrerebbe nella tipologia di aiuto previsto all'art. 45. Di nuovo si applica una soglia di notifica, pari a 20 milioni di euro per impresa e per progetto di investimento, e l'aiuto può arrivare fino al 100% dei costi ammissibili. Ancora più specifici sono gli aiuti per tele-riscaldamento e tele-raffreddamento (art. 46), come anche sono specifici gli aiuti agli investimenti per il riciclaggio e riutilizzo dei rifiuti (art.

47). In quest'ultimo caso è richiesto che gli investimenti siano innovativi e l'intensità di aiuto sia del 35% più eventuali maggiorazioni per le piccole imprese o gli investimenti in zone assistite.

Già con questi pochi esempi si è resa l'idea di quanti siano gli ambiti e le possibili infrastrutture finanziabili, ognuna con proprie condizionalità specifiche alle quali è necessario prestare molta attenzione. Sempre nell'ambito energia e ambiente, l'art. 48 del Regolamento riguarda gli aiuti agli investimenti per le infrastrutture energetiche, dalle quali sono però escluse le infrastrutture di stoccaggio. Questi aiuti sono però limitati alle infrastrutture situate in zone assistite: per queste, i costi ammissibili sono i costi di investimento, mentre la soglia di notifica è di 50 milioni per impresa e per progetto.

Altrettanto restrittive sono le condizionalità previste nel caso delle infrastrutture a banda larga (art. 52). Per queste, è opportuno complementare l'applicazione del Regolamento con la lettura della rispettiva comunicazione<sup>26</sup> per meglio comprendere quale sia il contesto generale di applicazione; in sostanza, nel Regolamento si prevede l'esenzione da notifica per l'ambito di applicazione più semplice, ossia una situazione di carenza di infrastrutture a banda larga o di reti di accesso di nuova generazione.

Nel caso degli aiuti alla cultura e al patrimonio (art. 53) si prevede che l'infrastruttura debba essere utilizzata almeno all'80% per uso culturale su base annua. Tra le forme di aiuto previste in quest'articolo del Regolamento vi sono gli aiuti agli investimenti per la creazione e l'ammmodernamento dell'infrastruttura culturale, con una soglia di notifica fino a 100 milioni per progetto. Inoltre, la norma prevede che gli aiuti non debbano superare la differenza tra i costi ammissibili e il risultato operativo dell'investimento stesso (*funding gap*).

L'utilizzo del *funding gap* – previsto agli artt. 53, 55 e 56 del Regolamento – è uno strumento importante e richiede un'analisi molto attenta, per cui si deve disporre di tutte le informazioni necessarie a stimare *ex ante* i flussi in termini di profitti e di perdite o di costi e di ricavi generati dalle infrastrutture stesse. Se non fosse possibile determinarli *ex ante*

---

(26) 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, G.U. UE C 25 del 26.1.2013.

con certezza, è sempre possibile fare appello al meccanismo di recupero – *claw-back clause* – con cui l'aiuto può essere in parte recuperato in una fase successiva. Questo dev'essere però previsto in anticipo, introducendolo contrattualmente al momento della concessione dell'aiuto, e non in corso d'opera.

L'art. 55, come anche altri articoli innovativi del Regolamento, riflette la recente pratica decisionale della Commissione, in seguito alla sentenza della Corte nel caso *Leipzig-Halle*<sup>27</sup>. Nell'art. 55 – relativo alle infrastrutture sportive e infrastrutture ricreative multifunzionali – è richiesto che l'uso dell'infrastruttura (stadio, palazzo dello sport, arena, ecc.) non sia esclusivo, ossia non sia riservato ad un unico utilizzatore sportivo professionista, ma che l'infrastruttura debba essere utilizzata da altri sportivi, professionisti e non, almeno per il 20% del tempo annuo di utilizzo, che sia aperto a più utenti, concesso in maniera trasparente e non discriminatoria, sia pur prevedendola possibilità di un accesso preferenziale alle imprese che avessero finanziato l'infrastruttura per almeno il 30% dei costi di investimento. Anche in questo caso vi sono delle soglie massime da rispettare. Il progetto può avere un costo massimo di 50 milioni di euro e aiuti per un massimo di 15 milioni da calcolarsi, di nuovo, applicando l'analisi del *funding gap*.

L'art. 56 – intitolato alle infrastrutture locali – è un articolo residuale, che si può applicare solo alle fattispecie non disciplinate dalle altre sezioni del Regolamento. Dal punto di vista delle soglie, l'aiuto a queste infrastrutture locali è ridotto, prevedendo un massimo di 20 milioni di euro di costi totali per la singola infrastruttura, con un aiuto inferiore a 10 milioni di euro. Anche in questo caso si applica l'analisi del *funding gap* per determinare il costo ammissibile. Nel caso di un'infrastruttura locale che abbia costi e ricavi operativi uguali (ossia una redditività attesa pari a zero) si prevede la possibilità di una copertura finanziaria pari al 100% dei costi di realizzazione dell'infrastruttura se l'infrastruttura ha un costo inferiore a 10 milioni. Pensando all'applicazione nell'ambito dei Fondi strutturali, questo articolo risolve tutte quelle situazioni in cui si intende intervenire per la realizzazione di infrastrutture locali di

---

(27) Cit., v. nota 1.

piccola dimensione, senza doversi preoccupare ulteriormente degli impatti in termini di aiuti di Stato. È però nuovamente necessario fare attenzione ad altre limitazioni previste dalla norma: questo non si applica alle infrastrutture dedicate, né a infrastrutture portuali o aeroportuali. Un parallelo, a questo proposito, può essere fatto con riferimento alla decisione della Commissione 2012/21/UE sui Servizi di interesse economico generale<sup>28</sup>, nella quale è stata introdotta nell'art. 2 una specificazione a proposito delle infrastrutture. Si pensi a un soggetto al quale è stato assegnato l'obbligo di fornire un servizio di interesse economico generale il quale, per fornire questo servizio, deve realizzare un'infrastruttura. La decisione 2012/21/UE prevede che se la compensazione è inferiore a 15 milioni di euro annui, incluso il costo di ammortamento dell'investimento infrastrutturale, si rientra nell'ambito di esenzione e non sussiste l'obbligo di notifica. Questo esempio si può ritrovare anche nella griglia specifica sulle infrastrutture per la fornitura di servizi idrici (griglia analitica n. 7). Si tratta, in questo caso, di un esempio di applicazione di altre norme sugli aiuti di Stato, norme per le quali si rimanda ad una lettura delle griglie analitiche.

### ***3. Aiuti di Stato alle infrastrutture. Un esempio pratico: SA 38302 – Porto di Salerno***

Il controllo della Commissione europea sugli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture è diventato sempre più importante negli ultimi anni. Nonostante alcuni segnali in senso contrario nei primi anni 2000 come, ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia nel caso *Aéroport de Paris*<sup>29</sup>, gli investimenti nelle infrastrutture erano generalmente ritenuti collegati all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri e pertanto erano considerati al di fuori del campo di applicazione delle regole degli aiuti di Stato. Molti Stati membri qualificavano inoltre i sog-

---

(28) Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, *G.U. UE L 7* dell'11.1.2012.

(29) Sentenza del 24 ottobre 2002, causa C-82/01 P, *Aéroports de Paris c. Commissione Europea*.

getti gestori delle infrastrutture (per esempio le autorità portuali), come entità non-economiche che svolgono attività di pubblico interesse, il che contribuiva a rafforzare la conclusione che tali soggetti non potessero qualificarsi come imprese ai sensi dell'art. 107(1) del Trattato. A seguito della sentenza del Tribunale nel caso *Leipzig-Halle*<sup>30</sup> del 2011, il numero di decisioni della Commissione nel settore delle infrastrutture è tuttavia cresciuto notevolmente<sup>31</sup>. Tale sentenza ha, infatti, stabilito che, ai fini dell'esame della natura economica dell'attività del gestore dell'infrastruttura nel contesto del finanziamento pubblico della sua costruzione, «non si deve dissociare l'attività consistente nel costruire o nell'ampliare un'infrastruttura, nella specie la pista sud, dal successivo utilizzo che ne viene fatto e che il carattere economico o non del successivo utilizzo dell'infrastruttura costruita determina necessariamente il carattere dell'attività di ampliamento»<sup>32</sup>.

Al fine di illustrare cosa è stato fatto finora in questo settore e come ci si sta muovendo, è utile presentare una *best practice* riguardante un recente caso piuttosto complesso relativo a un investimento in un porto italiano: il caso di aiuti di Stato SA.38302, «Aiuto all'investimento per il porto di Salerno»<sup>33</sup>. Bisogna sottolineare da subito l'efficienza di tale procedura, riconducibile anche alla qualità della pre-notifica, che ha consentito l'approvazione della decisione in meno di due mesi dalla notifica. Il caso è particolarmente interessante poiché riguarda un'infrastruttura di trasporto, pertanto esclusa dal Regolamento generale di esenzione per categoria<sup>34</sup>. Inoltre, a differenza dei casi aeroportuali, per i quali esistono orientamenti recentemente aggiornati,<sup>35</sup> nel settore dei

---

(30) Cit., v. nota 1.

(31) Ad esempio, cfr. la decisione della Commissione del 15 ottobre 2014 nel caso SA.38371 – Danimarca – Vantaggi fiscali per al costruzione e gestione dell'Øresund Fixed Link, *GUUE* C 418 del 21.11.2014.

(32) Sentenza *Leipzig-Halle*, cit., par. 95.

(33) Decisione della Commissione del 27 marzo 2014 nel caso SA.38302, «Aiuto all'investimento per il porto di Salerno», *G.U. UE* C 156 del 23.5.14.

(34) Regolamento (UE) n. 651/2014, cit.

(35) Comunicazione della Commissione «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree», *G.U. UE* C 99 del 4.4.2014.

porti la valutazione di compatibilità viene effettuata direttamente in base al Trattato.

L'obiettivo del progetto era di aumentare il traffico del porto e avere la possibilità di accogliere grandi navi. Si trattava di consolidare il molo, effettuare il dragaggio per approfondire il fondale e ampliare l'imboccatura portuale. A fronte di un costo del progetto di 73 milioni di euro, 71 milioni di euro di finanziamenti pubblici erano erogati dalla Regione tramite Fondi strutturali, mentre la rimanente parte di 1,98 milioni di euro era fornita dall'Autorità portuale come contributo proprio, in questo caso sotto forma di prestito a condizioni di mercato. Il beneficiario diretto del finanziamento era quindi l'Autorità portuale nella sua qualità di proprietario/gestore per conto dello Stato<sup>36</sup>, che, a sua volta, avrebbe poi selezionato con gare aperte e non discriminatorie i futuri concessionari. Un ulteriore livello tenuto in considerazione è, infine, quello degli utenti finali<sup>37</sup>.

Una volta identificato il soggetto beneficiario dell'aiuto, in questo caso l'Autorità portuale di Salerno, è stato necessario valutare se l'investimento fosse legato a un'attività economica o all'esercizio di pubblici poteri. Nel caso del porto di Salerno si è discusso se il dragaggio e l'ampliamento dell'imboccatura portuale potessero essere considerati attività economica o non-economica. Se è vero che questi investimenti non hanno un ritorno economico diretto, molto spesso essi sono direttamente legati allo sviluppo del porto. Infatti, il ricevere navi più grandi comporta un beneficio economico sia per il/i gestore/i del molo, sia per la stessa Autorità portuale, che otterrà ricavi più elevati. L'investi-

---

(36) Nonostante le Autorità portuali possano anche svolgere attività rientranti nell'esercizio di pubblici poteri, sono spesso considerate delle imprese ai sensi della normativa sugli aiuti di Stato, non rilevando la definizione a livello nazionale, bensì la natura economica dell'attività svolta dall'Autorità portuale nel caso specifico.

(37) In questo caso è stato escluso per la prima volta un eventuale aiuto indiretto ai concessionari. Ciò è stato possibile grazie all'impegno delle autorità italiane a effettuare gare pubbliche aperte e non discriminatorie, che risultino in canoni di concessione in linea con i prezzi di mercato, andando anche oltre quanto richiesto dalla normativa sugli appalti pubblici. Le autorità italiane si sono altresì impegnate ad eseguire un controllo incrociato dei canoni di concessione derivanti da tali gare e a condurre un'analisi comparativa con i canoni pagati per simili contratti di concessione in altri porti italiani e stranieri. Escludendo un aiuto indiretto al livello dei concessionari è stato escluso, a sua volta, anche un eventuale aiuto indiretto a livello degli utenti.

mento non può essere pertanto considerato un mero esercizio di funzioni pubbliche.

Al contrario, nelle decisioni della Commissione e nelle sentenze della Corte di giustizia emerge che le seguenti attività siano state considerate come esercizio di pubblici poteri: controllo del traffico marittimo<sup>38</sup>, polizia<sup>39</sup>, dogana<sup>40</sup>, sorveglianza anti inquinamento<sup>41</sup>. Per esempio, se nell'ambito dell'investimento si costruisce un edificio che verrà utilizzato dalla dogana, i costi legati alla costruzione di questo edificio non rientrano nella nozione di aiuto, perché non sono destinati all'esercizio di attività economiche bensì a pubblici poteri, e possono essere interamente finanziati da fondi nazionali o Fondi strutturali.

Se l'investimento si riferisce ad un'attività economica, per valutare se si è in presenza di un aiuto di Stato, si dovrà comunque verificare se ci sono risorse statali coinvolte, la presenza di un vantaggio selettivo, e l'impatto sulla concorrenza e sul mercato intra-europeo. Ciò significa che per investimenti molto ridotti, in cui effettivamente non c'è un effetto sugli scambi tra Stati membri, è possibile che un investimento, pur riferito ad un'attività economica, non sia un aiuto di Stato<sup>42</sup>.

Una volta che si è definito che si tratta di attività economiche e che si rientra nell'ambito degli aiuti di Stato, entra in gioco il Regolamento generale di esenzione per categoria. Per quanto riguarda il caso «porto di Salerno», il Regolamento generale di esenzione non potrebbe applicarsi oggi, perché sono attualmente esclusi i porti, insieme alle infrastruttu-

---

(38) Quali, ad esempio, la costruzione di una torre di controllo, cfr. la decisione della Commissione del 25 giugno 2014, SA.38048 – Grecia – Porto di Patras, *G.U. UE* C 280, 22.8.2014, p. 1, par. 42.

(39) Decisione della Commissione del 30 aprile 2015, SA.39637 – Germania – Terminal crociere di Wismar, *G.U. UE* C 203 del 19.6.2015, par. 32 e 33.

(40) Decisione della Commissione del 19 giugno 2013, SA.35738 – Grecia – Porto di Katakolo, *G.U. UE* C 204, 18.7.2013, p. 2, par. 17-19.

(41) Sentenza del 18 marzo 1997, C-343/95, *Cali & Figli v. Servizi ecologici porto di Genova*, par. 22 e 23.

(42) Ad esempio, decisione della Commissione del 29 aprile 2015, SA.39403 – Paesi Bassi – Porto di Lauwersoog, *G.U. UE* C 259, 7.8.2013, p. 3.

re dedicate e agli aeroporti<sup>43</sup>. Se il progetto di aiuto non rientra nel Regolamento generale di esenzione per categoria è necessario effettuare una notifica e, nell'ambito della notifica, viene analizzata la compatibilità dell'intervento a seconda delle diverse basi giuridiche disponibili. Per quanto riguarda le infrastrutture, in assenza di specifici orientamenti, la valutazione di compatibilità viene effettuata direttamente sulla base del Trattato (generalmente in base all'art. 107(3)(c) per autostrade<sup>44</sup>, porti e ponti o all'art. 93 per i porti fluviali, interporti ecc.).

L'analisi di compatibilità ai sensi dell'art. 107(3)(c) del Trattato è svolta sulla base di quattro requisiti fondamentali, come emerge dalla decisione del porto di Salerno. Innanzitutto, l'esistenza di un ben definito obiettivo di interesse generale era dimostrata dal fatto che il porto di Salerno rientra nell'ambito dei porti TEN-T. Inoltre, la decisione indica come il rischio di distorsione della concorrenza non ecceda i benefici derivanti dal raggiungimento dall'obiettivo di interesse generale. L'aiuto è considerato essere necessario e ha un effetto di incentivazione se l'intervento non può essere realizzato senza il contributo pubblico, ovvero se i ricavi attesi dall'infrastruttura non sono sufficienti a coprire i costi dell'investimento (per cui il valore attuale netto dell'investimento è negativo). Per quanto riguarda il requisito della proporzionalità, è importante che l'aiuto non vada oltre l'ammontare strettamente necessario per rendere la costruzione dell'infrastruttura possibile.

La parte centrale dell'analisi dei requisiti di necessità e proporzionalità consiste quindi nel verificare come viene calcolato il valore netto dell'investimento (*deficit* di finanziamento o *funding gap*), che si differenzia dall'analisi costi-benefici effettuata per i progetti cofinanziati con Fondi strutturali, ma riguarda tutti i progetti che ricevono fondi nazionali inclusi quelli cofinanziati da Fondi TEN-T in aggiunta a fondi nazio-

---

(43) Sulla base dell'esperienza che maturerà in questo periodo, nella nuova revisione del regolamento generale di esenzione è possibile che i porti e gli aeroporti siano inclusi nel Regolamento di esenzione, come prevede il considerando 1.

(44) Per quanto riguarda le autostrade la prassi decisionale è piuttosto limitata. La maggior parte delle decisioni della Commissione in questo settore sono quasi tutte inserite nel contesto dei Servizi di interesse economico generale (es. i casi delle autostrade francesi del 2006/2009, e 2014, il più recente dei quali è trattato nella decisione della Commissione del 28.10.14, SA.38271 – Francia – *Plan de relance autoroutier*, G.U. UE C 64 del 20.2.2015) oppure in base all'art. 107(3)(c) del Trattato (es. i casi delle autostrade greche del 2013/2014).

nali. L'analisi ai fini degli aiuti di Stato ha infatti uno scopo più ampio, complementare e diverso, perché orientata a limitare il contributo pubblico allo stretto indispensabile. Come si può notare da quanto previsto negli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti, l'analisi è effettuata dal solo punto di vista finanziario ed è basata su un *business plan ex ante*, richiesto a tutti i progetti che avranno un ritorno economico.

La metodologia del *funding gap* consiste nel valore attuale netto della differenza tra i flussi di cassa positivi e negativi, inclusi i costi di investimento, nel corso della durata dell'investimento in capitale fisso. I flussi di cassa sono pertanto quelli dello scenario di progetto, confrontati con quelli derivanti dal mantenimento dello *status quo – business as usual* – o eventuali ipotesi alternative. Nel caso del porto di Salerno è stata fatta la stima dell'incremento di traffico e, quindi, dei ricavi aggiuntivi per l'autorità portuale risultanti dall'aumento della dimensione delle navi in grado di accedere al porto. Tutti questi valori, ricavi e costi, devono essere scontati al valore attuale netto utilizzando il costo del capitale, vale a dire in base ai normali tassi di rendimento applicati dal beneficiario in altri progetti di investimento di tipo simile o, se questi non sono disponibili, il costo del capitale del beneficiario nel suo complesso, o i rendimenti attesi comunemente osservati nel settore. Grande attenzione è posta in particolare sul calcolo e la stima dei futuri ricavi generati dall'infrastruttura, ad esempio calcolando il livello di tariffe e canoni che potrebbero essere applicati per finanziare l'investimento senza compromettere l'attrattività dell'infrastruttura. Questo consente infatti di ridurre il contributo pubblico al minimo indispensabile (requisito della proporzionalità dell'aiuto). Bisogna infine fare presente che, in assenza di orientamenti specifici, l'analisi è in corso di perfezionamento.

#### ***4. L'evoluzione dell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato alle infrastrutture: problemi aperti***

Forse vale la pena di chiedersi, prima ancora di affrontare il tema specifico delle infrastrutture, se la modernizzazione degli aiuti di Stato abbia portato effettivamente più «chiarezza, semplificazione ed efficacia», obiettivi dichiarati del progetto fin dal suo lancio con la comunicazione del maggio 2012<sup>45</sup>.

---

(45) Cit., v. nota 5.

Indubbiamente il margine di manovra per gli Stati membri e il decentramento, in particolare preventivo, risulta molto ampliato per effetto della nuova architettura di “pianeti” (gli orientamenti per le varie tipologie di aiuti soggetti a notifica preventiva) che girano tutti attorno alla “stella” costituita dal nuovo Regolamento generale di esenzione per categoria, ma è tutto da verificare se questo abbia anche portato a maggiori chiarezza, semplificazione ed efficacia.

Questo è particolarmente vero nel caso del finanziamento degli interventi infrastrutturali, anche se bisogna ammettere che la Commissione europea aveva da tempo (ben prima della sentenza ormai universalmente nota come *Leipzig-Halle*) messo in guardia sull’evoluzione di attività considerate a lungo come non economiche verso attività economiche, nel campo per esempio della sanità, dell’istruzione, della cultura, dello sport, dei servizi alla collettività (servizio idrico, smaltimento rifiuti), perfino della previdenza sociale, e questo a causa dell’ampiezza del concetto sia di impresa che di attività economica sviluppato dalla Commissione sulla base dell’art. 107 TFUE. Una lettura interessante sotto questo aspetto è costituita per esempio dalla «Guida relativa all’applicazione ai servizi d’interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d’interesse generale, delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno» (SEC (2010) 1545 final) del 7 dicembre 2010.

Ciò non toglie che la Commissione europea stessa si interroghi sul grado di sottoposizione dei finanziamenti alle opere infrastrutturali alle regole sugli aiuti di Stato e sia alla ricerca di criteri ragionevoli ma allo stesso tempo compatibili con la giurisprudenza europea, atti soprattutto a definire le aree grigie.

Così la bozza di Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato, della quale, non a caso, è stata significativamente ritardata l’adozione definitiva, precisa che il finanziamento delle infrastrutture è soggetto alle norme sugli aiuti di Stato (tra l’altro già dall’ormai lontano 2000, anno della sentenza *Aéroports de Paris*, e non solo dalla *Leipzig-Halle* in poi), ma poi distingue i casi delle c.d. «infrastrutture generali», ovvero quelle aperte a tutti e senza corrispettivo di nessuna natura, della conversione di infrastrutture non economiche in economiche, delle infrastrutture ad uso misto ed in particolare dell’ipotesi che la quota parte relativa all’at-

tività economica sia puramente ancillare a quella non economica<sup>46</sup>. In tutti questi casi infatti la “invasività” delle regole sugli aiuti di Stato sarebbe annullata o fortemente ridotta.

Naturalmente non è realistico un approccio generale di sottrazione “in blocco” del finanziamento pubblico degli investimenti infrastrutturali dal controllo degli aiuti di Stato. Il recepimento della giurisprudenza europea nei nuovi orientamenti sugli aiuti ad ambiente ed energia, a ricerca, sviluppo ed innovazione e nello stesso Regolamento generale di esenzione lo impedisce con assoluta evidenza. Lo spazio di manovra consiste piuttosto in un’analisi approfondita, per ogni singola tipologia di investimento (e all’interno di ciascuna, per le diverse spese ammissibili), che è quello che ha cominciato a fare la Commissione nel processo di modernizzazione e, ancor prima, con le griglie analitiche per le infrastrutture elaborate a seguito della posizione comune delle Direzioni generali Politiche regionali e concorrenza formalizzata con la lettera congiunta dei rispettivi Direttori generali di novembre 2011.

Sembra di poter dire che, rispetto alle citate griglie analitiche licenziate dal CoCoF a settembre 2012, la Commissione abbia scelto un percorso a più velocità, per le infrastrutture aeroportuali da un lato<sup>47</sup>, e per banda larga, infrastrutture di ricerca, sviluppo ed innovazione e culturali dall’altro, in quanto queste ultime sono state inserite nel Regolamento generale di esenzione assieme a talune infrastrutture energetiche, sportive e locali non esplicitamente considerate nelle griglie analitiche di valutazione. Non è stata invece minimamente sviluppata la posizione della Commissione verso le infrastrutture portuali per le quali la scheda analitica n. 5 rimane l’unica scarna base giuridica applicabile, assieme naturalmente alla casistica costituita dalle decisioni finora adottate. Come noto il problema del finanziamento pubblico degli investimenti infrastrutturali è nato proprio nell’ambito dell’intersezione con le regole sui Fondi strutturali, per effetto del cofinanziamento con risorse europee, ed infatti non a caso le griglie analitiche esordiscono con la precisazione che «riguardano principalmente i progetti cofinanziati dal Fon-

---

(46) Sul punto v. *supra*, par. 2.

(47) Cit., v. nota 35.

do strutturale e dal Fondo di coesione», ma naturalmente non è il caso di trascurare questo aspetto, anche quando analoghi progetti siano finanziati esclusivamente con risorse nazionali.

Sullo sfondo rimane il problema della coerenza tra esame della DG REGIONI e quello della DG COMP che l'Italia ha ripetutamente chiesto, come Stato membro, sia contestuale (c.d. *one stop shop*), soprattutto per aspetti quali il calcolo del *funding gap* e il contributo proprio del beneficiario (per esempio nel caso delle Autorità portuali).

Si deve dar atto che, almeno per quanto riguarda i progetti selezionati nell'ambito del «Piano di investimenti per l'Europa» (il c.d. «Piano Juncker»), la Commissione, dopo un'iniziale fase di incertezza, sta andando nella direzione giusta annunciando con chiarezza che i finanziamenti diretti dal Fondo europeo per gli investimenti strategici non configurano aiuti di Stato e non necessitano pertanto di alcuna approvazione della Commissione stessa per la compatibilità con le regole sugli aiuti di Stato.

Al contrario l'eventuale cofinanziamento con risorse pubbliche nazionali a qualsiasi livello (statali, regionali o locali) è suscettibile di configurare aiuti di Stato e dovrà quindi essere valutato ed approvato alla luce del pacchetto di regole sugli aiuti di Stato per il periodo 2014/2020, risultante dal processo di modernizzazione, ma godrà di un percorso preferenziale (c.d. *fast track*) che dovrebbe essere completato entro 6 settimane dalla data di ricezione da parte della Commissione europea di tutte le informazioni necessarie.

Da ultimo, per quanto riguarda i porti, e preso atto che nessuna proposta di linee guida specifiche è stata finora avanzata dalla Commissione, l'Italia mantiene, come Stato membro, la posizione pragmatica di non sottrarsi all'interpretazione estensiva della sentenza *Leipzig-Halle* adottata dalla Commissione, anche e soprattutto per non rischiare il disimpegno di fondi europei, ma nello stesso tempo di non recedere dalla tesi che le Autorità portuali italiane non sono imprese in quanto non svolgono attività economica (non configurandosi come tale la semplice attribuzione di concessioni dietro pagamento di un canone).

Ciò è particolarmente rilevante alla luce del *dossier* aperto dalla Commissione sul trattamento fiscale delle Autorità portuali in Italia che, per

quanto perfettamente coerente con lo *status* delle Autorità secondo il diritto nazionale, potrebbe essere considerato quale aiuto di Stato e, come tale, potenzialmente incompatibile.

### *5. Le azioni delle Regioni italiane in relazione al tema degli aiuti di Stato alle infrastrutture*

L'applicazione delle regole degli aiuti Stato alle infrastrutture è una tematica che ha destato l'interesse e la forte attenzione delle Regioni ancor prima che la Corte di giustizia, con sentenza del 19 dicembre 2012 (C-288/11P), confermasse il giudizio del Tribunale europeo del 24 marzo 2011 sulla nota causa riguardante l'aeroporto di Lipsia (T-443/08 e T-455/08)<sup>48</sup>.

Il 15 marzo 2012, infatti, la Conferenza approvava il documento contenente la posizione delle Regioni e delle Province autonome italiane sull'applicazione della normativa europea in materia di aiuti di Stato agli interventi infrastrutturali, manifestando già allora preoccupazione nei confronti dell'approccio restrittivo che la Commissione europea stava adottando in attuazione della sentenza relativa all'aeroporto di Lipsia e del principio in essa formulato, in base al quale il finanziamento pubblico delle infrastrutture destinate all'utilizzo commerciale può configurare aiuto di Stato, e non può quindi sottrarsi alla disciplina europea in materia. In quella sede, le Regioni sottolineavano la necessità che la Commissione europea definisse il quadro normativo di riferimento che, al di là della pronuncia del giudice europeo su un singolo caso nel settore aeroportuale, non forniva agli Stati membri linee guida chiare che consentissero alle amministrazioni di agire in un contesto di certezza giuridica e di legalità.

La preoccupazione traeva origine nel contesto della valutazione dei grandi progetti di investimento infrastrutturali cofinanziati dai Fondi Strutturali della programmazione 2007-2013, che la Direzione generale per le politiche regionali (DG REGIO) aveva sospeso rimettendola al vaglio della Direzione generale per la concorrenza (DG COMP) per quanto concerne la compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato, rite-

---

(48) Cit., v. nota 1.

nuta applicabile qualora si trattasse di infrastrutture destinate ad attività economiche.

Tale sospensione era stata accompagnata da una lettera congiunta delle due Direzioni generali del 10 novembre 2011, con la quale, richiamando la sentenza del Tribunale UE del 24 marzo 2011, si ricordava agli Stati membri che la responsabilità per la verifica, se le operazioni co-finanziate coi Fondi strutturali costituiscono aiuti di Stato o meno, riguardava anche i progetti infrastrutturali, in quanto il sostegno pubblico alla costruzione di infrastrutture poteva configurare aiuto di Stato se l'infrastruttura era destinata ad utilizzo commerciale.

Il caso "pilota", che per primo in questo contesto si trovò oggetto di tale rinnovato approccio della Dg Concorrenza, riguardava il finanziamento del porto di Augusta, ritenuto aiuto di Stato a favore del beneficiario, l'Autorità portuale, considerata impresa in quanto esercente l'attività economica di gestione dell'infrastruttura portuale. La Commissione europea lo avrebbe autorizzato come aiuto di Stato compatibile con decisione del 19.12.2012.

Considerato lo stato avanzato dell'attuazione dei programmi operativi 2007-2013, la lettera delle due Direzioni generali mise in evidenza difficoltà le Autorità di gestione che si videro applicare retroattivamente un approccio particolarmente restrittivo rispetto al passato anche ad interventi che, di fatto, erano già stati autorizzati con decisione della Commissione europea di approvazione dei programmi operativi, e quindi dell'intero collegio dei commissari. In assenza di linee guida operative, le Autorità di gestione si videro d'improvviso sottoposte al forte rischio di disimpegno automatico per l'impossibilità di attuare gli interventi infrastrutturali programmati (e autorizzati) senza il preventivo assenso della Dg Concorrenza, dovendo intraprendere la procedura di notifica preventiva, dalle tempistiche non prevedibili né tantomeno brevi.

Solo in data 31.8.2012 la Commissione europea trasmetteva agli Stati membri le griglie analitiche<sup>49</sup> che intendevano fornire un orientamento per stabilire in particolare se il finanziamento pubblico delle infrastrut-

---

(49) V. *supra*, parr. 1 e 2.

ture configura un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1, del Trattato, e in caso affermativo se è soggetto all'obbligo di notifica preventiva. Le griglie consistevano in particolare di sei schede settoriali, non esaustive, riguardanti le infrastrutture aeroportuali, di banda larga, culturali/multifunzionali, portuali, di ricerca e idriche.

La clausola di esclusione della responsabilità che accompagnava le griglie analitiche ne evidenziava l'applicazione principalmente ai progetti cofinanziati dal FESR e dal Fc, non escludendone quindi la valenza generale anche al di fuori del contesto dei Fondi strutturali.

Solo successivamente, al fine di non pregiudicare l'andamento dell'attuazione dei programmi operativi, in una nota dell'allora Comitato di Coordinamento dei Fondi (CoCoF) del 21.11.2012 relativa alla verifica della coerenza con le regole degli aiuti di Stato dei casi infrastrutturali, la DG REGIO specificava l'impegno della Commissione europea ad un esame non sistematico dei casi infrastrutturali il cui cofinanziamento dei Fondi strutturali fosse stato deciso prima del 21.11.2012.

Ulteriori chiarimenti sul tema sono stati forniti nei mesi seguenti nel contesto di alcuni incontri tecnici del CoCoF, anche sotto forma di risposte scritte a domande poste dagli Stati membri in preparazione di tali incontri, senza tuttavia un'adeguata pubblicizzazione delle risultanze degli utili confronti su questioni applicative che spesso interessano le Regioni prima ancora dei principi giurisprudenziali.

In tale contesto di incertezza giuridica, il 22.11.2012 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome italiane assumeva una posizione sugli aiuti di Stato alle infrastrutture ad uso commerciale, che evidenziava la necessità che la Commissione europea garantisse coerenza e sinergia tra politica regionale e politica di concorrenza, e auspicava che le regole di concorrenza non ostacolassero il finanziamento pubblico delle infrastrutture, definito priorità indispensabile della strategia Europa 2020. Le Regioni sottolineavano altresì la necessità di un forte presidio centrale, riconducibile alla competenza rivendicata dallo Stato in via esclusiva in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, in particolare in uno scenario che, avendo ampliato considerevolmente il campo di applicazione delle regole degli aiuti di Stato estendendolo a tutte le infrastrutture di qualsiasi settore del mercato, accresceva le incertezze sulla corretta attuazione di interventi nell'ambito di materie a competenza concorrente, per le qua-

li qualsiasi azione delle Regioni non può prescindere da chiari principi stabiliti dallo Stato, e a maggior ragione nell'ambito di materie di competenza esclusiva statale, per le quali è indispensabile assicurare la coerenza del quadro normativo nazionale con i principi europei di concorrenza, tale da consentirne l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale. Tali aspetti di rilievo interno venivano ribaditi anche nel documento approvato dalla Conferenza il 20.12.2012, sulla competenza in materia di aiuti di Stato alla luce del riparto di competenze ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, con particolare riferimento al finanziamento delle infrastrutture destinate ad uso commerciale e asservite allo svolgimento di servizi di interesse economico generale. Le criticità di una non chiara definizione dei ruoli, delle competenze e delle responsabilità in materia di aiuti di Stato nell'assetto istituzionale e organizzativo dell'Italia, erano tuttavia accompagnate dalla piena disponibilità collaborativa delle Regioni per la definizione congiunta di una soluzione condivisa nel lungo periodo.

Il 2013 ha visto le Regioni impegnate nella faticosa applicazione delle griglie analitiche ai progetti cofinanziati e non, rincorrendo le scadenze dell'N+2 ed interrogandosi sul futuro degli interventi della nuova programmazione 2014-2020, molto più stringente sul versante del rispetto della normativa degli aiuti di Stato in virtù del nuovo meccanismo cogente delle condizionalità *ex ante*.

La partecipazione attiva della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome alle consultazioni pubbliche della Commissione europea relative alla modernizzazione degli aiuti di Stato, e in particolare per la definizione del nuovo Regolamento generale di esenzione, non lasciava presagire l'ingresso così dirompente delle infrastrutture nel rinnovato quadro normativo. Nel nuovo Regolamento generale di esenzione per categoria, regolamento (UE) n. 651/2014, sono infatti confluite alcune delle infrastrutture illustrate nelle griglie analitiche, segnatamente le infrastrutture culturali/multifunzionali, di banda larga e di ricerca, alle quali si sono aggiunte le nuove categorie delle infrastrutture energetiche, sportive, e locali<sup>50</sup>.

---

(50) Sul punto v. *supra* par. 2.

Giova ricordare che per molte di queste infrastrutture la Commissione europea non disponeva di esperienza sufficiente a definire criteri generali di compatibilità, tramite comunicazioni contenenti linee guida generali o tramite decisioni (come le infrastrutture culturali o quelle locali), presupposto che il regolamento di abilitazione del Consiglio n. 994/1998 pone alla base dell'autorizzazione della Commissione a dichiarare che determinate categorie di aiuti sono compatibili con il mercato comune mediante regolamenti che esentano gli Stati membri dall'obbligo di notifica preventiva.

All'ampliamento della semplificazione procedurale, almeno negli intenti, è corrisposto un considerevole aggravio della responsabilità, ricaduta in capo agli Stati membri e con cui le Regioni devono fare i conti nella quotidiana attuazione delle proprie politiche economiche ed infrastrutturali, per la definizione di cosa è aiuto di Stato e cosa non lo è, compito particolarmente complesso rimesso all'interpretazione autentica della Corte europea, come spesso ricorda la Commissione europea.

L'incertezza giuridica che ne è derivata si è espressa con particolare problematicità nel contesto degli aiuti di Stato alla cultura. La posizione della Conferenza del 24 luglio 2013<sup>51</sup>, contenente analisi e proposta delle Regioni e delle Province autonome sull'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alla cultura, si soffermava in particolare sulla controversa applicazione, nell'ambito degli interventi di conservazione del patrimonio culturale, delle regole degli aiuti di Stato al finanziamento delle infrastrutture culturali, ritenuta discutibile sotto vari profili, istituzionale (in particolare in relazione ai principi della Costituzione in materia di cultura), giuridico ed economico.

I tentativi sicuramente apprezzabili della Commissione, quali l'istituzione di una piattaforma interattiva per la formulazione di quesiti interpretativi, in particolare sul nuovo Regolamento generale di esenzione per categoria (ECN-ET), la comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato quale compendio della giurisprudenza europea (per quanto ancora in

---

(51) Ripresa successivamente nella posizione del 25 marzo 2015, contenente le linee guida delle Regioni e delle Province autonome per l'applicazione delle disposizioni in materia di aiuti di Stato alla cultura e alla conservazione del patrimonio del regolamento (UE) n. 651/2014, e richiamata infine nella posizione del 30 luglio 2015 contenente il contributo delle Regioni e delle Province autonome al negoziato con la Commissione europea sugli aiuti di Stato alla cultura.

bozza), o l'organizzazione di seminari formativi sul territorio, non sono certo sufficienti a risolvere tutte le incertezze interpretative ed applicative che, va detto, sono in parte connaturate a un diritto dinamico come quello della concorrenza e degli aiuti di Stato.

La sfida raccolta dalle Regioni italiane nel coordinamento svolto in seno alla Conferenza, in questi anni di attiva partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto europeo degli aiuti di Stato, è quella di integrare le nuove regole di concorrenza nel proprio ordinamento, non perdendo di vista l'effetto utile delle prime ed evitando l'appesantimento burocratico del secondo. Ma soprattutto di sottoporre allo Stato, e per il suo tramite alla Commissione europea, il riscontro applicativo delle regole europee per un loro progressivo perfezionamento nell'ottica della sussidiarietà e di un'economia sociale di mercato, in cui il ruolo pubblico istituzionale di garantire un'adeguata infrastrutturazione del territorio trovi la massima libertà di espressione nel rispetto dei principi di concorrenza che rendano il mercato europeo fortemente competitivo non solo al proprio interno ma soprattutto a livello globale.

