

Papers

di diritto europeo



UNIVERSITÀ
di VERONA
Dipartimento
di SCIENZE GIURIDICHE



Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona – *Papers di diritto europeo*, 2017 / 1

Ruggiero Cafari Panico, *L'intervento dello Stato a favore della crescita nel quadro delle regole dell'Unione europea*

© 2017 Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona

ISSN 2038-0461

Registrazione al Tribunale di Verona numero 1875 del 22/07/2010

Referee: Gli scritti contenuti nella rivista sono valutati attraverso un sistema peer-review.

La rivista *open access* “Papers di diritto europeo” raccoglie contributi sui temi dell’integrazione europea nei suoi aspetti di diritto, sia istituzionale sia materiale, e dei suoi riflessi sugli ordinamenti nazionali in una prospettiva interdisciplinare. Sono accolti contributi di professori e ricercatori universitari, come pure di studiosi italiani e stranieri.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf sul sito Internet.

Direzione scientifica:

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi

Comitato scientifico:

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, mariacaterina.baruffi@univr.it

Prof.ssa Laura Calafà, laura.calafa@univr.it

Prof. Franco Ferrari, franco.ferrari@nyu.edu

Prof. Matteo Ortino, matteo.ortino@univr.it

Dott.ssa Isolde Quadranti, isolde.quadranti@univr.it

Comitato di redazione:

Dott.ssa Diletta Danieli, diletta.danieli@univr.it

Dott.ssa Caterina Fratea, caterina.fratea@univr.it

Dott.ssa Marta Gatti, marta.gatti@univr.it

Dott.ssa Cinzia Peraro, cinzia.peraro@univr.it

Dott.ssa Isolde Quadranti, isolde.quadranti@univr.it

Responsabile tecnico:

Dott. Angelo Mazzotta, angelo.mazzotta@univr.it

Editore:

Centro di documentazione europea dell’Università degli Studi di
Verona Dipartimento di Scienze giuridiche
Via Carlo Montanari, 9
Tel +39.045.8028847
Fax +39.045.8028846

L'intervento dello Stato a favore della crescita nel quadro delle regole dell'Unione europea

Ruggiero Cafari Panico

Abstract

This paper focuses on the State intervention as a driver for a growth within the framework of the EU rules on State aid, especially with regard to local infrastructure investments. In particular, it aims to illustrate the approach (big on big things and small on small things) recently adopted by the European Commission, which is reinforcing its partnership with the Member States on the implementation of the new rules on State aid as they have now increased their responsibility to grant aid without prior notification to the Commission. This strengthened partnership should create conditions so that the Commission can support strategic investments of Member States, by working with them on how to design growth-enhancing aid measures that promote a strong, integrated and dynamic single market. Concerning the implementation of the assessment criteria of the compatibility of an aid, the Commission carries out a balancing test where the impact of the project on the common European interest could be decisive. From this perspective, more attention should be paid to aid measures having a local relevance. A change in the Commission attitude may be found in a set of decisions recently taken and concerning local public support measures that are unlikely to affect competition. What is needed is the research of a new balancing test between State intervention in favour of economic growth and development and protection of competition. This new method of assessment might start from local infrastructures and services.

L'intervento dello Stato a favore della crescita nel quadro delle regole dell'Unione europea

Ruggiero Cafari Panico*

SOMMARIO: 1. Nuovi orientamenti della Commissione in tema di aiuti: *big on big things and small on small things*. – 2. Leale collaborazione e crescita economica: l'interesse comune. – 3. *Segue*: i progetti di interesse locale. – 4. La recente prassi della Commissione in casi di rilevanza locale. – 5. Il favore per una politica di investimenti. – 6. Il dialogo collaborativo fra Commissione e Stato membro: ragioni e possibili modalità. – 7. Conclusioni: la ricerca di un bilanciamento fra intervento dello Stato a favore della crescita e dello sviluppo e tutela della concorrenza.

1. Nuovi orientamenti della Commissione in tema di aiuti: *big on big things and small on small things*.

Nel commentare la decisione della Commissione di ritenere compatibili con la disciplina sugli aiuti di Stato alcune misure di aiuto di rilevanza solo locale, la Commissaria alla concorrenza, Margrethe Vestager, ha dichiarato che

«[i]n many cases Member States can stimulate investment without asking the Commission. These decisions confirm that many local public support measures do not constitute State Aid. This reflects the Juncker Commission's approach to be “*big on big things and small on small things*”. It also complements the modernisation of State Aid as a result of which 90% of all State Aid measures can be decided by Member States themselves – they no longer have to go to the Commission for approval¹.

L'esigenza di indirizzare l'uso delle risorse pubbliche verso la crescita economica, l'occupazione, la competitività dell'industria e dell'economia dell'Unione e la coesione sociale è alla base del processo di modernizzazione degli aiuti di Stato che ha portato all'adozione, oltre

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano. Relazione tenuta al convegno su “Loyal Cooperation, Growth and State Aid”, Milano, 11 novembre 2016, e rivista ai fini della pubblicazione.

¹ Commissione europea, comunicato stampa [*State Aid: Commission gives guidance on local public support measures that do not constitute state aid*](#), IP/16/3141, Bruxelles, 21 settembre 2016.

che del regolamento generale di esenzione per categoria n. 651/2014², anche di specifiche comunicazioni che hanno riguardato, tra l'altro, la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione³, il finanziamento del rischio⁴ e la banda larga⁵. Il quadro normativo è stato infine completato nel maggio 2016 dalla pubblicazione della attesa Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato⁶.

Non è peraltro mia intenzione soffermarmi sui diversi profili interessati da tale opera di modernizzazione, di cui, due anni or sono, in un convegno organizzato qui a Milano dalla nostra Università, il dott. Pesaresi, odierno relatore, ci aveva ben illustrato le ragioni, gli obiettivi e le implicazioni. Preferisco invece ricordare come in quell'occasione lo stesso dott. Pesaresi avesse avuto modo di sottolineare il cambio di attitudine della Commissione nei confronti dei c.d. aiuti positivi, quelli cioè che, in virtù dell'effetto di incentivazione, sono capaci di favorire la crescita economica. Tale atteggiamento di apertura da parte della Commissione si è tradotto sul piano normativo in una maggiore discrezionalità concessa agli Stati per l'autovalutazione delle proprie misure di politica economica; a fronte di tale flessibilità agli stessi Stati sono richiesti una maggiore trasparenza nell'azione pubblica e controlli più accurati sulla sua attuazione.

2. Leale collaborazione e crescita economica: l'interesse comune.

L'importanza per la Commissione di indirizzare le misure di aiuto verso obiettivi di crescita e sviluppo economico, mediante l'introduzione a tal fine di meccanismi di collaborazione con gli Stati interessati, emerge con chiarezza anche nella Relazione sulla politica di concorrenza 2015, del 15 giugno 2016, dove si sottolinea come la Commissione stia «rafforzando la collaborazione con gli Stati membri per l'attuazione delle nuove norme, dato che ora agli Stati incombe una maggiore responsabilità che deriva dalla possibilità di concedere aiuti senza la notifica preventiva alla Commissione»⁷. Lo scopo di tale «partnership rafforzata», si legge ancora

² [Regolamento \(UE\) n. 651/2014](#) della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, in GUUE L 187 del 26 giugno 2014.

³ Commissione europea, Comunicazione [Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione](#), 2014/C 198/01, in GUUE C 198 del 27 giugno 2014.

⁴ Commissione europea, Comunicazione [Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio](#), 2014/C 19/04, in GUUE C 19 del 22 gennaio 2014.

⁵ Commissione europea, Comunicazione [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, in GUUE C 25 del 26 gennaio 2013.

⁶ Commissione europea, [Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), C/2016/2946, in GUUE C 262 del 19 luglio 2016.

⁷ Commissione europea, [Relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla politica di concorrenza 2015](#), (COM(2016) 393 final del 15 giugno 2016), a p. 3.

nella Relazione, è duplice: da un lato, bilanciare «la maggiore flessibilità conferita agli Stati per concedere aiuti» con una migliore cooperazione con gli Stati stessi che si traduca in controlli nazionali più accurati e maggior trasparenza; dall'altro, creare le condizioni perché la Commissione possa sostenere «gli investimenti strategici» degli Stati, collaborando con essi nello stabilire le modalità di realizzazione «di misure di aiuto favorevoli alla crescita che promuovano un mercato unico forte, integrato e dinamico»⁸.

Gli obiettivi dei meccanismi di leale collaborazione, di cui è stato promosso l'avvio con l'accordo di partenariato concluso il 3 giugno 2016 tra il Sottosegretario Gozi e la Commissaria Verstager, sono certamente condivisibili, ma quanto mai vaghi nei loro contenuti concreti. L'accomunare il potenziamento (e al contempo snellimento) dei meccanismi di controllo, di per sé di natura meramente procedurale, con la dichiarazione di una maggiore flessibilità nel considerare forme di aiuto destinate a favorire investimenti in progetti di maggiore impatto sul mercato interno⁹, di natura invece sostanziale, risulta già a prima vista foriero di possibili incomprensioni.

In realtà, nella Relazione si accenna ad una collaborazione nella realizzazione delle misure di aiuti utili alla crescita economica, non certo nella determinazione dei settori di intervento, e quindi unicamente nella fase della messa in opera della misura in questione, una volta stabilita la sua compatibilità con la vigente disciplina in materia di aiuti. Lo Stato è dunque libero nella scelta dello strumento economico più adeguato, salvo confrontarsi con la Commissione nel momento della notifica. In definitiva, il meccanismo di controllo degli aiuti di Stato viene adattato alle nuove esigenze di trasparenza e celerità e le ipotesi di aiuti dichiarati compatibili vengono ampliate con il regolamento generale di esenzione, ma, al di fuori di tale ambito, il ruolo della Commissione, da un lato, e le modalità di intervento dello Stato sull'economia, dall'altro, non mutano. A distanza di sessanta anni dal Trattato di Roma il principio del divieto degli aiuti di Stato, inteso come contrapposizione tra gli interessi statali e quelli comunitari, sembrerebbe rimanere sostanzialmente immutato e semmai solo perfezionato nei suoi meccanismi di controllo.

A questo punto sorgono spontanee due domande: anzitutto, se nel periodo di crisi economica e finanziaria che il nostro paese sta vivendo, aggravato dal confuso quadro politico a livello europeo, abbia senso una leale collaborazione che rimanga relegata a meccanismi

⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁹ Si veda, al riguardo, la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, [*Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*](#), COM(2012) 209 final dell'8 maggio 2012, nonché, relativamente alle misure di maggiore importanza, la Comunicazione della Commissione europea, [*Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*](#), 2014/C 188/02, in GUUE C 188 del 20 giugno 2014.

procedurali, o se invece essa non implichi necessariamente l'introduzione di strumenti diversi anche sul piano sostanziale, ovvero ai fini del giudizio di compatibilità dell'aiuto. Per esser ancor più chiari, una collaborazione riguardo alle modalità di realizzazione delle scelte economiche decise dal Governo nazionale può risultare vanificata se la collaborazione non si manifesta già nel momento in cui lo Stato deve vagliare le diverse possibili opzioni. È altrettanto evidente che il necessario rispetto dei ruoli e delle rispettive competenze non consente una condivisione della responsabilità politica di tali scelte, ma sicuramente la Commissione e i singoli Governi possono condividere una valutazione degli obiettivi di interesse comune dell'Unione che tenga maggiormente conto del particolare momento economico e sociale che non può non condizionare la realizzazione del mercato interno. Se tutto ciò è vero, la domanda successiva è se già oggi siano rintracciabili nella prassi della Commissione segni rivelatori di una diversa, più flessibile applicazione dei tradizionali criteri di valutazione della compatibilità di un aiuto, sulla base di una loro interpretazione maggiormente «orientata verso lo Stato» (*«State oriented»*), più attenta cioè a valorizzare le esigenze manifestate dagli Stati e i loro interessi economici, quando non in irrimediabile contrasto con gli obiettivi primari del mercato interno.

Una distinzione immediata si impone fra i c.d. importanti progetti di comune interesse europeo, per i quali la compatibilità dell'aiuto è espressamente prevista alla lett. b) del par. 3 dell'art. 107 TFUE, e gli altri progetti, non ritenuti importanti, ma non per questo di minore interesse. Si tratta in questo secondo caso di tutte quelle forme di intervento pubblico sicuramente di minore impatto sul piano geografico ed economico, ma non meno importanti per il cittadino europeo in un'ottica di crescita e di sviluppo, grazie alle quali si realizzano le condizioni per un possibile sviluppo del territorio e delle attività su di esso radicate, ovvero i servizi pubblici e le infrastrutture di interesse prevalentemente locale. Per tali servizi di interesse locale non pare infatti essersi avviato quel processo di revisione che ha invece interessato i grandi progetti, anche infrastrutturali, definiti di comune interesse europeo, cui è dedicata la già ricordata Comunicazione della Commissione del 2014 sulla valutazione di compatibilità.

Per qualificarsi come «importante progetto di comune interesse europeo» il progetto deve, anzitutto, «contribuire in maniera concreta, chiara e identificabile a uno o più obiettivi dell'Unione e deve avere un impatto significativo sulla competenza dell'Unione e sulla crescita sostenibile, affrontando le sfide sociali o la creazione di valore nell'Unione»¹⁰; deve poi «avere rilevanza sotto il profilo quantitativo o qualitativo: è necessario che il progetto abbia dimensioni o

¹⁰ Commissione europea, Comunicazione [*Criteri per l'analisi della compatibilità*](#), cit., punto 14.

portata particolarmente ampie/o implichi un livello molto significativo di rischio tecnologico o finanziario»¹¹.

Una volta soddisfatte tali condizioni, la Commissione, nel valutare la compatibilità del progetto, effettuerà una analisi comparativa degli effetti (negativi e positivi) previsti in cui rilievo determinante può assumere¹² l'impatto del progetto, in termini di contributo al conseguimento dell'obiettivo di interesse comune europeo¹³ e di effetto di incentivazione. Gli eventuali effetti distorsivi sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri assumono di fatto un rilievo secondario, che non è certo attenuato dalla affermazione, direi di stile, che essi devono essere «limitati e controbilanciati da effetti positivi in termini di contributo al conseguimento dell'obiettivo di comune interesse europeo»¹⁴.

3. *Segue: i progetti di interesse locale.*

Solo di recente la Commissione ha dedicato una maggiore attenzione alle misure di aiuto di interesse certamente comune, ma di rilevanza locale, come dimostra l'adozione dello slogan «*small on small things*». Ma vi è ancora molto da fare. Il cammino di modernizzazione non ha infatti trovato finora adeguata espressione in una nuova specifica regolamentazione che assicuri la coerenza, ai fini della valutazione di compatibilità, fra tutte le varie forme di aiuti per «progetti di minore importanza», oggi principalmente riconducibili nell'ambito della disciplina degli aiuti a carattere regionale. In uno *Speech* del 3 giugno 2016¹⁵, richiamando proprio lo spirito della collaborazione instaurata con successo con i Governi nazionali, la Commissaria alla concorrenza sottolineava l'importanza che assumono per lo sviluppo dell'economia dei singoli Stati gli investimenti nelle infrastrutture, evidenziando come il fatto che ci si avvalga di risorse pubbliche non significhi necessariamente che «every infrastructure investment is State Aid».

La Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato dovrebbe fornirci al riguardo le necessarie linee guida. Se leggiamo la Comunicazione ci accorgiamo tuttavia che ancora una volta

¹¹ *Ibid.*, punto 24.

¹² *Ibid.*, punto 33.

¹³ Gli obiettivi ritenuti di interesse comune europeo sono indicati in via esemplificativa al punto 15 della Comunicazione e fra essi per primo compare la realizzazione della strategia Europa 2020. Il progetto deve poi coinvolgere di regola più di uno Stato membro e i suoi benefici devono estendersi ad una ampia parte dell'Unione (punto 16), con effetti positivi di ricaduta sul sistema economico nel suo complesso (punto 17).

¹⁴ *Ibid.*, punto 41. Va rilevato peraltro come nella Comunicazione della Commissione europea [*Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e definitiva*](#), COM(2010) 2020 definitivo del 3 marzo 2010, fra le iniziative utili a favorire la crescita non si menzionino gli investimenti nelle infrastrutture, a qualunque livello, che costituiscono però un obiettivo di crescita fondamentale per l'Unione.

¹⁵ M. Vestager, [*The EU State aid rules: working together for fair competition*](#).

il riferimento è principalmente ai grandi progetti. È vero che, come ricorda la stessa Commissaria, la Comunicazione non trascura di precisare che i servizi locali acquistano rilevanza ai fini della disciplina degli aiuti solo se hanno un carattere transfrontaliero, non quando assumono una dimensione puramente locale; ma è altrettanto vero che tale precisazione risulterebbe del tutto pleonastica se non fosse accompagnata dall'indicazione di nuovi criteri di bilanciamento tra l'interesse pubblico alla realizzazione del progetto e l'esigenza di tutela della concorrenza a livello transfrontaliero. Non sempre infatti è agevole dare prova di una rilevanza solo o prevalentemente domestica dell'intervento e comunque, nel caso di servizi pubblici, l'intervento dello Stato si scontra, quando si tratti di servizi di interesse economico generale (SIEG), con l'applicazione della giurisprudenza *Altmark*¹⁶, e quindi con la necessità di soddisfare le condizioni da essa fissate perché il finanziamento dell'attività in oggetto, pur di interesse economico generale, possa risultare compatibile con la disciplina degli aiuti di Stato.

In tale contesto, rischia di andare perduta quella che potrebbe essere un'opportunità di confronto in sede di leale collaborazione fra la Commissione e il nostro come gli altri Governi nazionali. Sono consapevole del fatto che sul piano pratico può essere difficile immaginare meccanismi che consentano di verificare, ad esempio con un esame congiunto in via preventiva, quale fra le innumerevoli misure di intervento a livello locale soddisfi oppure no i requisiti richiesti dalla Disciplina SIEG¹⁷, ma non riesco neppure ad immaginare che su questo terreno si possa proseguire con quella che appare spesso come una meccanica applicazione delle quattro condizioni della *Altmark*. Il risultato è un quadro di incertezza, di persistenti violazioni e di inutili costi ed aggravii sia per i soggetti interessati sia per chi è preposto al controllo.

Forse è giunto il momento di porre definitivamente termine alla tradizionale antinomia fra interesse pubblico a favorire certe iniziative e tutela della concorrenza. L'esperienza maturata suggerisce l'adozione di più flessibili criteri di valutazione che possono ben accompagnarsi a nuove forme di collaborazione fra Commissione e Stati.

¹⁶ [Corte giust., 24 luglio 2003, causa C-280/00, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg](#), ECLI:EU:C:2003:415.

¹⁷ Commissione europea, Comunicazione [Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico](#), 2012/C 8/03, in GUUE C 8 dell'11 gennaio 2012; Commissione europea, [Comunicazione 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](#), 2012/C 8/02, in GUUE C 8 dell'11 gennaio 2012.

4. La recente prassi della Commissione in casi di rilevanza locale.

Segni rivelatori di un già avvenuto mutamento di atteggiamento sono rintracciabili nella prassi più recente della Commissione. Mi riferisco alle decisioni della Commissione relative, nel 2015, a sette casi di finanziamento pubblico di iniziative ritenute di interesse prevalentemente locale e di scarso impatto sulla concorrenza, cui si aggiungono le cinque analoghe decisioni adottate nel 2016¹⁸.

Comune a questi casi è la valutazione del carattere marginale dell'impatto delle misure sulla concorrenza tra gli Stati membri, che consente di escludere la natura di aiuto delle stesse. Tale conclusione è, a ben vedere, il risultato di una valutazione comparativa dei sicuri effetti positivi delle misure in questione sulla realtà economica locale rispetto agli eventuali, e comunque minori, effetti distorsivi della concorrenza. L'evidente *favor* per tali misure si traduce in una analisi non particolarmente approfondita della natura e soprattutto della ricaduta delle misure esaminate, ma sufficiente a far ritenere *prima facie* del tutto marginale la possibile lesione della concorrenza fra le imprese. Di fatto il test di compatibilità di una misura statale con l'interesse comune, di per sé successivo alla qualificazione di aiuto, viene anticipato e diviene strumento prognostico per escludere *ex ante* il pregiudizio alla concorrenza e quindi la stessa rilevanza comunitaria della misura in esame. Due sono dunque gli elementi di novità: anzitutto, l'anticipazione della comparazione fra l'interesse pubblico alla realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla misura statale e la sua incidenza sugli scambi fra gli Stati; in secondo luogo, la prevalenza, nel giudizio prognostico sulla compatibilità, dell'interesse pubblico (sostanziale) sui profili di tutela della concorrenza. La coerenza con l'interesse generale («comune»), imposta dalle lett. c) e d) del par. 3 dell'art. 107 TFUE¹⁹, diverrebbe così condizione generale di ogni forma di intervento pubblico nel settore dei servizi, mentre l'inciso «in misura contraria» («al comune interesse») andrebbe inteso come una valutazione di proporzionalità, non potendosi estendere la lesione della

¹⁸ Commissione europea, comunicati stampa [*Aiuti di Stato: la Commissione avvia un'indagine di settore sui meccanismi per l'approvvigionamento di energia elettrica*](#), Bruxelles, 29 aprile 2015, IP/15/4891, e [*State Aid: Commission gives guidance on local public support measures that do not constitute state aid*](#) cit., rispettivamente.

¹⁹ Il richiamo all'interesse comune viene generalmente inteso dalla Commissione come riferito all'interesse dell'Unione in quanto tale. In realtà, a differenza dell'art. 106, par. 2 TFUE, dove si legge espressamente che «lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione», l'art. 107 contiene una affermazione più generale che, a nostro avviso, non esclude che anche l'interesse di uno Stato membro possa essere reputato «comune» se concorre alla realizzazione di un obiettivo dell'Unione stessa, quale quello al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, così come indicato nel TUE. In tal senso riteniamo debba perciò, ad esempio, essere inteso anche il riferimento al «contributo al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune», ai sensi dell'art. 107, par. 3 TFUE, contenuto al par. 3.1, punto 26, lett. a), della Comunicazione della Commissione europea, [*Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*](#), 2014/C 200/01, in GUUE C 200 del 28 giugno 2014.

concorrenza al di là di quanto strettamente necessario per il conseguimento dell'obiettivo fissato. Il risultato è una sostanziale assimilazione della valutazione dell'interesse comune di cui alle lett. c) e d) a quella della lett. b): in quest'ultimo caso il perseguimento dell'interesse comune comporta di regola la compatibilità dell'aiuto e l'incidenza sulla concorrenza è solo una possibile eccezione, peraltro neppure menzionata; nei primi due l'effetto distorsivo esclude invece di regola la compatibilità e l'interesse comune rappresenta l'eccezione. Tale diverso trattamento pare incompatibile con il nuovo assetto degli interessi dell'Unione uscito da Lisbona e l'unico modo per porvi rimedio è l'introduzione di una *rule of reason* che potrebbe temperare sul piano economico la natura «sociale» e quella «fortemente competitiva del mercato» (art. 3, par. 3 TUE) in nome del comune interesse dell'Unione: è sufficiente che l'obiettivo perseguito²⁰ risulti *prima facie* coerente con l'interesse comune perché si giustifichi una compressione delle regole concorrenziali in misura proporzionata ai possibili effetti positivi.

Il giudizio sulla compatibilità riacquista invece una sua autonomia laddove questa valutazione sommaria rilevi un significativo effetto distorsivo della concorrenza e si renda necessario, stabilita la natura di aiuto della misura in oggetto, valutarne in maniera più approfondita e complessa l'eventuale compatibilità con l'interesse comune. Anche in questo caso diviene però decisiva la valutazione degli effetti della misura in relazione allo sviluppo economico dell'area interessata. È quanto avvenuto nel caso CEATF, dove la Commissione, con decisione del 25 luglio 2016²¹, ha ritenuto che l'aiuto concesso «was far from creating an incentive effect»²², vale a dire che non solo avesse un rilevante impatto distorsivo della concorrenza ma anche (e soprattutto) non concorresse a promuovere un effettivo sviluppo economico della regione interessata.

Quella in corso è la prosecuzione di una rilettura da tempo avviata da parte della Commissione dell'art. 107, par. 3, nel senso di recuperarne la forte valenza «strumentale»²³, in

²⁰ Nel senso della possibile rilevanza dell'obiettivo perseguito nella determinazione del mercato rilevante, vedi la [sentenza della Corte di giustizia, del 14 gennaio 2015, sui taxi londinesi \(causa C-518/13, Eventech Ltd., ECLI:EU:C:2015:9\)](#), dove la stessa Corte parrebbe anche aver anteposto una valutazione complessiva di merito a quella sul ricorrere o meno delle condizioni specifiche per la sussistenza di un aiuto di Stato: «[I]a lecture de cette décision donne le sentiment que l'analyse globale (absence d'aide d'État) tend à précéder l'analyse concrète (critères non remplis)» (così A. SOLOSHCHENKOV, *La notion d'aide d'État: entre rigidité et flexibilité*, in *Rev. trim. dr. eur.*, Vol. 51, n. 4, 2015, pp. 757-775, a p. 767).

²¹ [SA.37185 \(2015/C\) \(ex-2013/N\), Aiuto individuale al favore del Centro di prova per l'alta tecnologia ferroviaria di Antequera \(CEATF\)](#), in *GUUE* C 188 del 5 giugno 2015.

²² *Ibid.*, punto 126.

²³ Vedi [conclusioni avv. gen. Lenz, presentate il 23 gennaio 1991, causa C-260/89, ERT](#), ECLI:EU:C:1991, secondo il quale l'allora art. 3, lett. f) del Trattato CEE contiene un principio generale che deve «essere concretizzato in altre disposizioni del Trattato», con la conseguenza che la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata dal mercato comune non può «costituire di

modo, da un lato, da «riorientare gli aiuti verso obiettivi a carattere orizzontale (ambiente, formazione, occupazione, ricerca e sviluppo)»²⁴ e, dall'altro, da riequilibrare il rapporto fra intervento pubblico e regole concorrenziali, restringendo il concetto di pregiudizio agli scambi internazionali e valorizzando al contempo gli obiettivi perseguiti, ovvero il soddisfacimento dell'interesse comune all'incentivazione dello sviluppo economico e al superamento del fallimento del mercato, rispetto alle altre condizioni.

Depone del resto in tal senso l'art. 3 TUE che indica come obiettivo dell'Unione la realizzazione di un mercato interno basato non più su una economia di mercato, bensì su una economia «sociale» di mercato, divenendo così un imprescindibile strumento di interpretazione delle specifiche norme in cui venga fatto riferimento all'interesse dell'Unione europea. È il caso appunto del giudizio sulla compatibilità di aiuti destinati ad agevolare, indipendentemente dalle loro dimensioni e ambito di applicazione, lo sviluppo di talune attività o l'economia di talune regioni: gli obiettivi del progresso sociale e dell'occupazione, cui la Commissione deve conformarsi nell'esercizio dei suoi poteri, divengono parametri di valutazione da comparare con le possibili conseguenze negative per gli scambi intracomunitari. Le lett. c) e d) del terzo paragrafo dell'art. 107 introducono al riguardo la precisazione che deve trattarsi di un ostacolo agli scambi intracomunitari e alla concorrenza non contrario al «comune interesse». Il passo successivo è quello di declinare il concetto di interesse comune in modo più «coerente» con gli attuali obiettivi dell'Unione, per giudicare la compatibilità con esso non solo dei progetti «importanti», ma anche di tutte le misure di sostegno alle economie locali che non siano contrarie all'interesse di tutti gli Stati membri («comune») - e dunque della stessa Unione - alla crescita e allo sviluppo economico, nel rispetto delle libertà fondamentali e del principio di proporzionalità: «[l']interesse comunitario non si identifica più in modo esclusivo con il mercato e la concorrenza, ma si estende alle finalità sociali ormai stabilmente recepite nel diritto dell'Unione»²⁵. Nel bilanciamento tra l'obiettivo della crescita e dello sviluppo economico e quello della tutela della concorrenza, un peso maggiore deve dunque essere attribuito al primo anche solo per il fatto che,

per sé un criterio che consenta di valutare i provvedimenti dell'impresa e dello Stato; questo può a rigore solo verificarsi quando le disposizioni che lo concretizzano vengono contestualmente richiamate» (punto 31).

²⁴ C. SCHEPISI, *La «modernizzazione» della disciplina sugli aiuti di Stato secondo l'Action Plan della Commissione europea: un primo bilancio*, in *La «modernizzazione» della disciplina sugli aiuti di Stato*, a cura di C. Schepisi, Torino 2011, pp. 17-33, spec. p. 19.

²⁵ G.L. TOSATO, *L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato*, in *La «modernizzazione»*, cit., pp. 3-15, spec. p. 10.

ancor più esplicitamente dopo Lisbona, la concorrenza non figura più tra i fini dell'Unione, ma rappresenta uno strumento dell'azione comunitaria nel mercato interno²⁶.

La valutazione dell'interesse comune, inteso in una dimensione più sociale, assumerebbe così un rilievo determinante nella valutazione della compatibilità, superando anche i limiti della attuale disciplina dei servizi di interesse economico generale (SIEG)²⁷, in una prospettiva di crescita e di aumento dell'occupazione.

In base all'art. 1 del Protocollo n. 26 la qualifica di servizio di interesse economico generale, di cui all'art. 14 TFUE, viene attribuita dallo Stato interessato, secondo valutazioni che possono differire da un paese all'altro e che incontrano come limite «l'errore manifesto». È altrettanto noto che i SIEG comprendono sia i servizi pubblici sia i servizi sociali di interesse generale. Quanto ai primi, il regolamento di esenzione n. 651/2014 nell'indicare le categorie di aiuti compatibili fa ampio riferimento ai servizi pubblici locali che rientrano nella nozione di SIEG, ma sicuramente altri, non meno importanti per lo sviluppo economico locale, rimangono esclusi e per essi può porsi il problema di una valutazione meno rigida della sussistenza delle condizioni poste, in tema di aiuti, dalla giurisprudenza *Altmark*, ai fini della valutazione di compatibilità di cui all'art. 107. Un approccio «per obiettivi» di sicuro può dar luogo ad incertezze sul piano applicativo; cionondimeno esso solo consentirebbe, se accompagnato dall'introduzione di meccanismi di condivisione fra Stati e Commissione, nello spirito della leale collaborazione, di superare i vincoli posti dalla attuale normativa.

La Commissione gode, in realtà, di un'ampia discrezionalità con riguardo alla applicazione dell'art. 107 TFUE. Ciò che occorre valorizzare è l'uso combinato degli articoli 3 TUE e 107 TFUE, in modo che l'applicazione del secondo sia strumentale e coerente con quella del primo, concorrendo entrambi alla soddisfazione dell'interesse «comune», i cui contenuti sono declinati nel TUE mentre le modalità di attuazione sono precisate nel TFUE.

Se la più recente prassi della Commissione mostra un'indubbia evoluzione con riguardo ai servizi di interesse locale, specie quando assumano la natura di infrastrutture²⁸, non altrettanto può dirsi per l'attuale disciplina di soft law che rimane comunque ancorata a principi ormai

²⁶ Il test di proporzionalità, che decide il bilanciamento tra i valori in conflitto, consiste essenzialmente in una comparazione degli effetti positivi della misura di aiuto, in termini di contributo al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse non solo del singolo Stato bensì comune, e dei suoi effetti negativi, in particolare la conseguente distorsione della concorrenza e degli scambi. Per essere dichiarato compatibile l'aiuto non solo deve essere conforme ad uno degli scopi indicati nell'art. 107, in quanto, a nostro avviso, espressione degli obiettivi prioritari dell'Unione, ma anche necessario per il raggiungimento di tali obiettivi e proporzionato per raggiungerli.

²⁷ Commissione europea, [*Comunicazione 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*](#), cit.

²⁸ Vedi considerando n. 75 del [*Regolamento \(UE\) n. 651/2014*](#), cit.

superati nei fatti. Nel progetto di Comunicazione del 2009 sui principi comuni per una valutazione economica della compatibilità degli aiuti di Stato²⁹, il richiamo alla realizzazione da parte degli Stati di «obiettivi di interesse comune per lo sviluppo economico sociale»³⁰ era infatti inteso in senso sostanzialmente restrittivo, venendo detta compatibilità valutata sulla base di un rigoroso bilanciamento tra «da un lato gli effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza nell'ambito del mercato comune e dall'altro gli effetti positivi in termini di contributo al raggiungimento di obiettivi di interesse comune chiaramente definiti»³¹. Nel controbilanciare gli effetti negativi e quelli positivi occorre tenere conto «delle conseguenze dell'aiuto sul benessere sociale dell'Unione»³². La conseguenza è che «gli obiettivi di interesse comune sono pertanto tali perché contribuiscono all'efficienza e/o all'equità»³³. La finalità perseguita dalla proposta era dunque quella di porre rimedio con gli aiuti ritenuti compatibili a un «disfunzionamento» del mercato («efficienza») o di concorrere ad una redistribuzione del benessere tra le persone in modo da ridurre disuguaglianze sociali o regionali («equità»)³⁴. In realtà, il progetto di comunicazione non rispondeva alla reale nozione di interesse comune, rivolto più all'introduzione di strumenti di stimolo della ripresa economica che alla redistribuzione per ragioni di equità di un reddito che in questo momento va più creato che riassegnato. Come osserva la stessa Commissione, «l'individuazione dell'interesse comune a livello UE implica la ponderazione di considerazioni politiche»³⁵ che non possono che essere condivise con gli Stati membri. Se per questi ultimi l'interesse comune prioritario è quello alla crescita e allo sviluppo, anche la valutazione della adeguatezza degli strumenti adottati dagli Stati deve essere effettuata in termini diversi dal passato. Molto tempo è passato da quando, nel 1980, la Corte di giustizia, nella decisione *Philip Morris*³⁶, ha gettato le basi del giudizio di compatibilità, affermando, da un lato, che l'esercizio del potere discrezionale della Commissione «comporta valutazioni di ordine economico e sociale da

²⁹ Commissione europea, Comunicazione [Principi comuni per una valutazione economica della compatibilità degli aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, del trattato CE](#). Sottoposto a consultazione pubblica, il progetto di comunicazione non è giunto ad approvazione per le numerose osservazioni, anche fortemente critiche, formulate in specie dagli Stati che non hanno mancato di sottolineare l'inadeguatezza del metodo seguito dalla Commissione e dei criteri di valutazione da essa proposti. In particolare, la Francia ha sostenuto l'opportunità, anche da noi rilevata, di anticipare la valutazione degli effetti anticoncorrenziali nonché rilevato le difficoltà insite in una valutazione economica dell'obiettivo d'equità: cfr. [Observations des autorités françaises sur le projet de «Principes communs d'évaluation économique de la compatibilité des aides d'État en application de l'article 87 paragraphe 3»](#) del 15 luglio 2009.

³⁰ [Principi comuni per una valutazione economica](#), cit., punto 4.

³¹ *Ibid.*, punto 9.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, punto 12.

³⁴ *Ibid.*, punto 27.

³⁵ *Ibid.*, punto 62.

³⁶ [Corte giust., 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris](#), ECLI:EU:C:1980:209.

effettuarsi in un contesto comunitario», e, dall'altro, che dette valutazioni devono avere riguardo «al gioco del mercato», al fine di stabilire se esso «è da solo tale da assicurarne, senza intervento statale, lo sviluppo normale»³⁷. La stessa Commissione, avviando il processo di modernizzazione degli aiuti di Stato, ha ritenuto di dover «svecchiare» la propria prassi precedente. Si tratterebbe ora di trarne le conseguenze sul piano di una diversa valutazione dell'interesse comune - e dunque del c.d. test di bilanciamento - che tenga conto, specie con riguardo ai servizi di rilevanza locale, del mutato contesto politico/economico in cui l'Unione stessa si trova ora ad operare. Una delle priorità è certamente quella di favorire con l'intervento statale la ripresa degli investimenti, piuttosto che preservare le condizioni di un mercato (ideale) pienamente concorrenziale, assegnando, ad esempio, una prevalenza nella valutazione a quelli che nella Comunicazione del 2009 sono indicati come «altri obiettivi» nonché all'effetto di incentivazione³⁸. In quest'ottica una priorità va assegnata a tutti quegli investimenti infrastrutturali che nel favorire lo sviluppo e la crescita raggiungono anche risultati positivi per l'ambiente e nel settore dell'energia, secondo la disciplina dettata per gli aiuti di Stato in materia di energia e ambiente che è destinata infatti ad applicarsi in tutti i settori disciplinati dal TFUE e quindi anche a settori soggetti a regimi specifici, salvo disposizione contraria in essi contenuta³⁹.

5. Il favore per una politica di investimenti.

Lo stesso regolamento generale di esenzione n. 651/2014 si muove in una logica di dichiarato favore per gli investimenti destinati alla crescita e allo sviluppo, promuovendo modelli di aiuti ben concepiti, destinati ad ovviare a precise carenze di mercato e finalizzati a obiettivi di

³⁷ *Ibid.*, punto 26. Quanto alla metodologia dell'analisi di compatibilità, la valutazione della Commissione «si articola attorno ai quesiti elencati di seguito. 1. Gli aiuti perseguono un obiettivo di interesse comun chiaramente definito? 2. Gli aiuti sono appropriati al raggiungimento dell'obiettivo d'interesse comune, in altri termini la misura proposta è intesa a rimediare al disfunzionamento del mercato o a conseguire altri obiettivi? *i.* Gli aiuti sono uno strumento politico adeguato per conseguire l'obiettivo strategico mirato? *ii.* Gli aiuti producono un effetto di incentivazione, in altri termini provvedono a modificare il comportamento del beneficiario? *iii.* La misura di aiuto è proporzionata al problema individuato, in altri termini è possibile indurre lo stesso cambiamento di comportamento con minor intervento pubblico? 3. Le distorsioni della concorrenza e l'incidenza sugli scambi sono limitate in modo da ottenere un bilancio complessivamente positivo?» (punto 9).

³⁸ Per una applicazione del test tradizionale sulla compatibilità, v., ad esempio, [S.A. 34402 \(2015/C\) \(ex 2012/NN\), Finanziamento pubblico di soluzioni software per le università \(HIS\)](#), in *GUUE* C 85 del 4 marzo 2016.

³⁹ Così par. 1.1, punto 13, della Comunicazione [Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020](#), cit. Lo stesso vale per quegli aiuti che contribuiscano allo sviluppo delle attività sportive, in specie amatoriali: [Tribunale, sentenza 9 giugno 2016, causa T-162/13, Magic Mountain Kletterhallen](#), ECLI:EU:T:2016:341.

interesse comune, riducendo al minimo le distorsioni della concorrenza (i c.d. «aiuti buoni»⁴⁰). In particolare, l'art. 56, par. 1, precisa che «[i]l finanziamento per la creazione o l'ammodernamento di infrastrutture locali volte a migliorare, a livello locale, il clima per le imprese e i consumatori e ad ammodernare e sviluppare la base industriale è compatibile con il mercato interno ai sensi dell'art. 107, paragrafo 3, del trattato, ed è esente dall'obbligo di notifica di cui all'art. 108, paragrafo 3, del trattato, purché soddisfi le condizioni di cui al presente articolo e al capo I». Tale affermazione trova ulteriore conferma nel considerando n. 75 dello stesso regolamento dove si afferma, tra l'altro, che «se messe a disposizione degli interessati su base aperta, trasparente e non discriminatoria, tali infrastrutture consentono di creare un ambiente favorevole agli investimenti privati e alla crescita, contribuendo quindi positivamente a obiettivi di interesse comune, in particolare le priorità e gli obiettivi della strategia Europa 2020».

Considerazioni analoghe sono svolte nella Comunicazione sulla nozione di aiuti di Stato, dove, con riguardo alle attività di interesse locale, tra cui anche le infrastrutture locali, si precisa che il loro finanziamento con risorse pubbliche non assume rilevanza ai fini della applicazione delle norme sugli aiuti se esse hanno un impatto principalmente sull'economia del territorio ed effetti solo marginali sul mercato degli Stati membri limitrofi⁴¹. La Commissione ricorda infatti come in proprie precedenti decisioni essa avesse ritenuto «che, in ragione delle specifiche circostanze del caso, la misura in esame avesse un impatto prettamente locale e, di conseguenza, nessuna incidenza sugli scambi tra Stati membri». In particolare, si trattava di casi in cui «non si poteva prevedere che la misura avrebbe avuto un'incidenza più che marginale sulle condizioni di investimento o di stabilimento transfrontalieri»⁴². Nell'impossibilità però di definire «categorie generali di misure che solitamente rispondono a tali criteri», tali precedenti possono avere unicamente un valore esemplificativo, avendo riguardato a) strutture sportive e ricreative, b) manifestazioni ed enti culturali, c) ospedali e altre strutture di assistenza sanitaria, d) mezzi di informazione e/o prodotti culturali, e) centri di conferenze, f) piattaforme di informazione e di rete, g) piccoli aeroporti o porti, h) taluni impianti a fune (in specie skilift)⁴³. In quest'ottica rientrano anche le già ricordate recenti decisioni della Commissione relative a casi di finanziamento pubblico di iniziative ritenute di interesse prevalentemente locale.

⁴⁰ Così Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, cit.

⁴¹ Commissione europea, *Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., punti 196 e 197.

⁴² *Ibid.*, punto 196.

⁴³ *Ibid.*, punto 197.

In tali fattispecie, per quanto ancora limitate, la Commissione giunge ad attribuire, in sede di giudizio di compatibilità dell'aiuto, un'importanza determinante agli obiettivi di crescita sociale ed economica perseguiti nel caso concreto, tali da consentire una maggiore flessibilità nella valutazione dell'intervento pubblico: «[s]ebbene le circostanze in cui l'aiuto è stato concesso siano nella maggior parte dei casi sufficienti per dimostrare che esso è atto ad incidere sugli scambi fra Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza, tali circostanze devono essere evocate in modo appropriato» e a rilevare sono «le caratteristiche del regime particolare di cui trattasi»⁴⁴.

La nozione di interesse comune, pur presente nel Trattato, ma forse non sufficientemente sviluppata, è ora letta in un'ottica anche «localista» e diviene così centrale in un nuovo approccio al problema della compatibilità degli aiuti di Stato.

La Corte di giustizia nel caso *Spezzino*⁴⁵ ci ha fornito un esempio di tale impostazione più attenta alle esigenze economiche e sociali delle comunità locali, attribuendo un rilievo determinante al carattere no-profit del soggetto interessato e derogando così di fatto alla giurisprudenza *Altmark*. È vero che si trattava di servizi sociali resi da una associazione di volontariato cui veniva assegnato senza gara il servizio pubblico di ambulanza, ma a rilevare è la giustificazione fornita dalla Corte che può aprire la strada ad una diversa valutazione della natura di aiuto dei finanziamenti ai servizi pubblici locali quando questi rispondano al preminente interesse della comunità locale interessata. È stato infatti ritenuto legittimo l'affidamento diretto della fornitura dei servizi in questione nella misura in cui esso «contribuisca effettivamente alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio»⁴⁶, consentendo così, come è stato rilevato, anche il loro finanziamento senza che si configuri un aiuto di Stato⁴⁷.

In questa nuova prospettiva potrebbe trovare una soluzione anche l'annosa questione delle infrastrutture nel settore turistico, quali i grandi impianti a fune delle stazioni sciistiche di

⁴⁴ Commissione europea, [*Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*](#), cit., punto 198.

⁴⁵ [Corte giust., 11 dicembre 2014, causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a.](#), ECLI:EU:C:2014:2440.

⁴⁶ *Ibid.*, punto 65, sempre che non possa configurarsi un «abuso del diritto»: così Corte giust. Nello stesso senso [Corte giust., 28 gennaio 2016, causa C-50/14, CASTA](#), ECLI:EU:C:2016:56, punto 71.

⁴⁷ A. S. GRAELLS, *Competition and State Aid Implications of the Spezzino Judgment (C-113/13): The Scope for Inconsistency in Assessing Support for Public Services Voluntary Organizations*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2016, pp. 31-38. Per un commento, vedi anche D. DIVERIO, *Il ruolo degli Stati nella definizione del modello sociale europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, pp. 515-545, spec. p. 532 ss. e D. RUSSO, *Nuove tendenze nell'affidamento dei servizi di trasporto sanitario ad organizzazioni del terzo settore: nota a sentenza della Corte di giustizia 11 dicembre 2014, C-113/13*, in *Dir. un. eur.*, 2015, pp. 681-700. Non diversamente si è espresso [Cons. St., sez. III, 26 giugno 2015, n. 3208](#).

rilevanza anche transfrontaliera, dove l'indubbio interesse per l'economia locale deve scontrarsi con la significatività degli investimenti richiesti che implicano necessariamente il finanziamento con risorse pubbliche. Non solo alla luce della attuale prassi è difficoltoso l'inquadramento di tali infrastrutture nella categoria dei servizi di interesse economico generale⁴⁸, ma la rilevanza transfrontaliera che può assumere l'attività in questione, almeno per ciò che riguarda le maggiori stazioni sciistiche delle Alpi, riconduce comunque, con effetti restrittivi, l'intervento pubblico sotto la disciplina degli aiuti, senza che la comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato, pur riferendosi ad essa come esempio del nuovo corso avviato dalla Commissione, consenta di risolvere in via definitiva il problema della sua compatibilità. In tali circostanze potrà divenire determinante la circostanza che le nuove infrastrutture possano concorrere a migliorare la tutela dell'ambiente o a favorire migliori soluzioni sul piano energetico, in modo da giovare di quella disciplina di settore.

6. Il dialogo collaborativo fra Commissione e Stato membro: ragioni e possibili modalità.

Gli obiettivi di crescita e sviluppo rappresentano un interesse comune di tutti gli Stati dell'Unione non solo a livello nazionale, ma anche e soprattutto a livello locale dove, in ragione del principio di sussidiarietà, l'interesse della comunità territoriale concorre con quello più ampio del paese al soddisfacimento dell'interesse comune dell'Unione alla realizzazione di tali obiettivi.

In un articolo apparso lo scorso anno sulla stampa italiana⁴⁹ la Commissaria Vestager affermava la necessità che la modernizzazione degli aiuti funzionasse «nella pratica», individuando nella stretta collaborazione con le autorità nazionali l'unica possibile soluzione. Non a caso dunque la Commissione, come ricordato dalla stessa Commissaria Vestager⁵⁰ il 14 ottobre 2016 a Firenze, ricerca sempre più spesso, con specifici accordi, la collaborazione degli Stati sul piano della trasparenza delle iniziative dagli stessi assunte, per pervenire anche ad una valutazione dell'effetto raggiunto con l'utilizzo delle risorse pubbliche. Il tutto al fine «to make public

⁴⁸ Per la loro qualificazione in termini di «servizio pubblico locale a rilevanza economica», vedi TAR Lazio, sez. II ter, 18 novembre 2011, n. 9012. Nel senso di un riconoscimento della natura di servizio di interesse generale deve altresì essere intesa l'espressa previsione dell'art. 7 del [Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica](#) (in *GU* Serie Generale n. 210, 8 settembre 2016) che consente la partecipazione di amministrazioni pubbliche in società aventi per oggetto sociale prevalente «la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane».

⁴⁹ M. Vestager, [Se salva il territorio, non è aiuto di stato](#), in *Il Sole 24 Ore*, 22 maggio 2015, pag. 24.

⁵⁰ M. Vestager, [State aid rules: supporting investment, protection competition. IBA 20th Annual Competition Conference](#), 14 ottobre 2016.

investment easier, and to make sure that our rules don't stand in the way of the policy choices that governments make». Come esempio di questa collaborazione viene ricordata la negoziazione col Governo italiano sugli incentivi concessi per gli investimenti nella rete a banda larga.

Questa ricerca di una più stretta collaborazione con le autorità nazionali è sicuramente frutto del riposizionamento della Commissione, ora più attenta, nello spirito di Lisbona, a contemperare valori di mercato e fini sociali: il costante e calibrato bilanciamento delle esigenze di sviluppo con quelle di controllo, «check against delivery», secondo le parole della Commissaria⁵¹, richiede, infatti, che ad essere privilegiate siano, per quanto possibile, le prime. Per raggiungere questo risultato, senza un sacrificio eccessivo della tutela della concorrenza, occorre tuttavia la collaborazione leale degli Stati, da ricercare mediante meccanismi di dialogo preventivo che possano agevolare la Commissione nella valutazione di compatibilità per tutte quelle iniziative pubbliche nel campo dei servizi di interesse locale che abbiano un (pur non trascurabile) impatto sugli scambi tra gli Stati stessi, ma sicuramente anche un particolare e preminente interesse per l'economia del territorio.

Quanto alle modalità secondo cui dovrebbe realizzarsi in concreto questa collaborazione, basata su un esercizio condiviso della funzione di valutazione, si potrebbe fare riferimento ai principi ed agli strumenti indicati dalla Commissione nell'agenda «Legiferare meglio», adottata il 19 maggio 2015⁵², e nel relativo accordo interistituzionale del 13 aprile 2016⁵³. Fra le misure contemplate figura infatti anche la promozione della consultazione con le parti interessate. La soluzione potrebbe dunque essere quella di una valutazione *ex ante*, preliminare all'obbligo di preventiva notifica di cui all'art. 108, par. 3 TFUE, sul modello di quella prevista dal regolamento n. 1303/2013 sui fondi strutturali e di investimento europei (SIE), che già peraltro prevede l'esame delle possibili implicazioni in materia di aiuti di Stato⁵⁴. Si tratterebbe di applicare questa procedura, allargata ai soggetti pubblici e privati interessati, anche in tema di aiuti per una valutazione prognostica della coerenza dei progetti che gli Stati intendono realizzare con gli

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, [*Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE*](#), COM(2015) 215 final del 19 maggio 2015

⁵³ [*Accordo interistituzionale «Legiferare meglio»*](#) tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, in GUUE L 123 del 12 maggio 2016.

⁵⁴ Vedi art. 37 del [*Regolamento \(UE\) n. 1303/2013*](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale. Sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il [*Regolamento \(CE\) n. 1083/2006*](#) del Consiglio, in GUUE L 347 del 20 dicembre 2013.

obiettivi attuali del mercato interno, ogniqualvolta siano ipotizzate forme di aiuto. A tal fine sarebbe anche utile l'adozione di una specifica comunicazione che, come accaduto per i progetti importanti di comune interesse europeo, delinei le nuove linee guida.

Ci ricordava il dott. Pesaresi, nel suo intervento già richiamato di due anni or sono, che per soddisfare la priorità assegnata dal Presidente Juncker al rilancio dell'economia europea, sarebbero stati istituiti *Project teams* orizzontali sui temi, ad esempio, del Mercato unico digitale, dell'energia, della crescita e degli investimenti. Il suggerimento sarebbe di allargare tale iniziativa, incominciando dalle infrastrutture e dai servizi locali. A tal fine l'elencazione di servizi di interesse locale contenuta nella Comunicazione sulla nozione di aiuti di Stato può rappresentare un buon punto di partenza. Per ciascuno dei settori così individuati gli Stati potrebbero stabilire le priorità di intervento e indicare le misure che intendono adottare in modo che nei gruppi di lavoro all'uopo costituiti si avvii un dialogo preventivo tra Governo e Commissione per giungere ad una politica condivisa di sostegno alle economie locali. Coerentemente con gli obiettivi della Strategia Europa 2020, questo nuovo modo di agire si aggiungerebbe agli strumenti già esistenti in tema di aiuti a carattere regionale, destinati però soprattutto a rimediare a situazioni di crisi già esistenti. La finalità della leale collaborazione così instaurata sarebbe invece quella di definire le condizioni per lo sviluppo e la crescita in aree non necessariamente svantaggiate.

Il nuovo metodo potrebbe trovare immediata applicazione anche a proposito della destinazione dell'area EXPO, per farne un motore di ripresa dell'economia non solo lombarda. L'idea di far sorgere in quell'area una vera e propria infrastruttura della ricerca che svolga una funzione di servizio per iniziative di carattere innovativo, scientifico e tecnologico è estremamente accattivante e certamente coerente con la Strategia Europa 2020, ma si scontra con l'attuale disciplina in tema di aiuti che non solo impone una valutazione distinta in relazione ai singoli profili di intervento, ma rende difficilmente immaginabile un intervento pubblico a sostegno di iniziative economiche in una delle aree già più sviluppate del nostro paese. L'istituzione, ad esempio, di una zona economica speciale, destinata a promuovere lo sviluppo del territorio, favorendone il progresso e rafforzandone la coesione economica e sociale, non pare ipotizzabile, non trattandosi di aree geografiche disagiate. Il progetto EXPO potrebbe invece divenire l'occasione per una nuova fase in cui l'interesse generale e comune a ricercare una strategia di uscita dalla crisi conduce ad una rilettura delle norme in maniera coerente con le nuove caratteristiche ed esigenze del mercato interno. Il primo passo sarebbe quello di coordinare tutte le misure di possibili aiuti «orizzontali» per poi ricercare insieme alla Commissione ulteriori forme di agevolazione fornendo una lettura delle lett. b) e c) dell'art. 107 più attenta ai valori e

agli altri elementi caratterizzanti l'ordinamento (la sua identità dunque) nazionale sul piano economico e sociale.

Altra possibile occasione sarebbe il varo di un piano di investimenti antisismico, volto non a porre rimedio ai disastri causati da calamità naturali, ma a favorire, in una logica di prevenzione, la ristrutturazione del sistema produttivo interessato dal rischio sismico. La rilevanza ai fini della applicazione della disciplina sugli aiuti è indubbia, come lo è la necessità di trovare una soluzione mediante meccanismi di dialogo collaborativo con la Commissione nel comune interesse a che aree estese del territorio europeo siano poste nelle condizioni di concorrere efficacemente alla realizzazione del mercato interno. La logica dell'aiuto inteso come forma di soccorso per limitare i danni provocati dalle calamità naturali non solo si è rivelata inefficace, ma non risponde nemmeno al reale interesse comune.

7. Conclusioni: la ricerca di un bilanciamento fra intervento dello Stato a favore della crescita e dello sviluppo e tutela della concorrenza.

Gli Stati devono poter perseguire obiettivi di politica economica senza incorrere necessariamente nei vincoli posti dalle norme sugli aiuti. Il divieto di aiuti, giustificato sulla base dei soli effetti sulla concorrenza delle misure di aiuto, senza di fatto considerare le ragioni e gli obiettivi perseguiti dagli Stati, non risponde più pienamente agli scopi del mercato interno. Occorre ricercare un nuovo equilibrio fra le opposte esigenze e allo stato attuale del diritto una possibile soluzione è rappresentata dal ricorso a forme di leale collaborazione fra gli Stati e la Commissione: di fronte a obiettivi perseguibili in base ai trattati, la *rule of reason* attenuerebbe le rigidità della disciplina vigente e l'ambito di intervento della Commissione, nell'esercizio dei suoi ampi poteri discrezionali⁵⁵, sarebbe limitato ai casi di «errori manifesti» o di abusi compiuti dagli Stati.

Concludo, così come ho iniziato, con le parole, della Commissaria Vestager, che bene esprimono il clima di reciproca leale collaborazione che sarebbe auspicabile si instaurasse nei rapporti tra i governi nazionali – quello italiano nella specie – e la Commissione al fine di realizzare l'interesse comune alla crescita ed allo sviluppo:

⁵⁵ [Corte giust., 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a.](#), ECLI:EU:C:1996:285, punto 36. In sostanza, si tratterebbe per la Commissione di agire con la flessibilità già mostrata in tema di aiuti al settore bancario, dove il carattere sistemico della crisi ha consentito una interpretazione quanto mai estesa dei margini di discrezionalità di cui essa gode: D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alla banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, Milano 2010, p. 223.

«[t]he role of EU state aid control is therefore important, but also limited. It is for the Member States to make the political choices and set the policies. All we do is to ensure that competition is not harmed. And when we do that, we know that State aid rules must not be an unnecessary obstacle to public investment. Because we need investment to make our economy fit for the future»⁵⁶.

Una politica volta a favorire gli investimenti non solo è auspicabile, ma rientra anche negli obiettivi di interesse comune perseguiti dalla Commissione. Si tratta dunque di ricercare in fretta il giusto bilanciamento fra intervento dello Stato e tutela della concorrenza, in cui ad essere privilegiata sia una visione dinamica del mercato, nel senso di assegnare un peso determinante in sede di valutazione ai fattori di incentivazione, più che una statica, legata ad una mera tutela dell'efficienza concorrenziale del mercato, perché altrimenti il rischio è che nel frattempo, in attesa di trovare la cura giusta per il rilancio dell'economia, il malato muoia.

⁵⁶ M. Vestager, [State aid rules](#), cit.

Papers

di diritto europeo



UNIVERSITÀ
di VERONA
Dipartimento
di SCIENZE GIURIDICHE

