

Infrastrutture ed aiuti di Stato

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. La natura commerciale di una infrastruttura. - 3. Alcuni esempi. - 4. Appunti per una discussione. - 5. Considerazioni non conclusive.

1. Premessa

Le infrastrutture (nella definizione che ha superato, riunificandoli, i concetti di opera pubblica e di servizio pubblico)¹ costituiscono uno dei pilastri delle politiche di coesione sociale e di sviluppo economico, declinate nella loro localizzazione territoriale.

In precedenti interventi è già stato affrontato il problema della allocazione della spesa pubblica in infrastrutture e della verifica dell'efficienza della realizzazione e dell'efficacia del risultato², concludendo che, a fronte di una riduzione complessiva della spesa, si potrebbero comunque mantenere livelli adeguati di investimenti applicando le procedure di valutazione e controllo introdotte a seguito della riforma della finanza pubblica. Obiettivo che si scontra, tuttavia, con la mancata applicazione delle norme introdotte, in conseguenza, anche e soprattutto, del mancato aggiornamento professionale dei funzionari e dei tecnici che lavorano nella PA o per la PA; come dimostra la vicenda del Piano nazionale delle città, che avrebbe dovuto predisporre l'attuazione dell'asse «Sviluppo

¹ Articolo 2, comma 2, del d.m. 26 novembre 2010 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (in *G.U.* n. 75 del 1° aprile 2011): «per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, ricadenti nei settori individuati dall'art. 1 [strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche; la rete stradale, autostradale e ferroviaria; la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas; le strutture portuali ed aeroportuali; nonché i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il collegamento con le isole], indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni».

² R. Gallia, *Il «come spendere» nella revisione della spesa pubblica*, relazione al seminario SVIMEZ del 15 marzo 2013, in questa «Rivista», XXVII, 2013, n. 1-2, pp. 149-162.

urbano sostenibile» nella programmazione 2014-2020 e che è stato, comunque, coinvolto nella conclusione dell'attuale periodo di programmazione 2007-2013.

Si è visto, quindi, come a fronte della significativa riduzione di risorse pubbliche derivante dalla revisione della spesa pubblica, potrebbero comunque essere mantenuti adeguati livelli delle prestazioni essenziali ricorrendo a formule innovative di partenariato pubblico privato³, che non inseguano fittizie redditività dell'investimento ma, più realisticamente, siano fondate sugli utili conseguibili da un'impresa che fornisca direttamente servizi di interesse pubblico, acquistati dalla PA indipendentemente dall'eventuale livello di compartecipazione dell'utente finale. Si è fatto riferimento, in particolare, al contratto di disponibilità, che permetterebbe di superare i vincoli del patto di stabilità senza eluderli, consentendo contestualmente un effettivo controllo della spesa pubblica impiegata per il conseguimento di scopi sociali, misurabili in termini di obiettivi di servizio.

Si propone, in questa occasione, di integrare le precedenti riflessioni con un approfondimento dell'eventuale natura di aiuto di Stato del finanziamento pubblico per la realizzazione di una infrastruttura e della sua compatibilità con i meccanismi di tutela della concorrenza.

L'argomento risulta di stretta attualità a seguito del pronunciamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che con la sentenza C-288/11 del 19 dicembre 2012⁴ ha ritenuto illegittimo il finanziamento pubblico per la realizzazione della terza pista dell'aeroporto di Lipsia/Halle (Germania), affermando il principio che «è l'utilizzo futuro dell'infrastruttura, vale a dire se essa sarà o meno sfruttata per fini commerciali, a determinare se il finanziamento della sua costruzione rientri o meno nell'ambito di applicazione delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato».

L'applicazione di questo principio, che risulta osservato dalla Commissione europea nelle proprie ulteriori decisioni in merito alla compatibilità del finanziamento pubblico per la realizzazione di una infrastruttura con le norme a tutela della concorrenza (come vedremo nel prosieguo), non appare accolta con la dovuta

³ R. Gallia, *Il contratto di disponibilità*, relazione al seminario SVIMEZ del 23 luglio 2013, in questa «Rivista», XXVII, 2013, n. 3, pp. 441-454.

⁴ Nel sito UE, all'indirizzo eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0288:IT:NOT#top.

chiarezza nei regolamenti per l'attuazione del periodo di programmazione 2014-2020, e richiederebbe un ulteriore approfondimento.

2. *La natura commerciale di una infrastruttura*

La realizzazione di infrastrutture pubbliche e/o di pubblico interesse risulta un compito storicamente attribuito allo Stato, determinato in origine dall'obiettivo di conseguire scopi di natura militare e consolidatosi quindi nel perseguire obiettivi di sviluppo economico e territoriale.

La giurisprudenza comunitaria riconosce che le attività che competono allo Stato nell'esercizio dei suoi poteri pubblici non rientrano tra le attività economiche e non sono pertanto soggette alle norme in materia di aiuti di Stato.

In materia di aiuti concessi dagli Stati, i Trattati comunitari (articolo 107 del Trattato di funzionamento dell'UE, già articolo 87 del Trattato costitutivo della CE) definiscono:

incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza;

mentre possono essere considerati compatibili con il mercato interno:

gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune Regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Sulla base della giurisprudenza comunitaria e nel rispetto dei Trattati, la Commissione europea aveva giudicato compatibile con il mercato comune «l'aiuto di Stato per un importo di 350 milioni di euro al quale la Germania intende dare esecuzione per la costruzione di una nuova pista e delle relative installazioni aeroportuali presso l'aeroporto di Lipsia/Halle»⁵, ritenendo – contestualmente – non compatibili i connessi aiuti alla gestione operativa dei servizi aeroportuali.

⁵ Decisione della Commissione 2008/948/CE del 23 luglio 2008 relativa alle misure previste dalla Germania a favore di DHL e dell'aeroporto di Lipsia/Halle; in *G.U.U.E.* n. L 346 del 23 dicembre 2008.

Riconosciuta la natura di aiuto di Stato del finanziamento pubblico per l'ampliamento dell'aeroporto di Lipsia, in quanto «misura selettiva»⁶, la Commissione lo ha ritenuto compatibile sulla base dell'accertamento della rispondenza ai seguenti requisiti:

1) la costruzione e lo sfruttamento dell'infrastruttura risponda ad un obiettivo di interesse generale chiaramente definito (sviluppo regionale, accessibilità...)⁷;

2) l'infrastruttura risulti necessaria e proporzionata all'obiettivo perseguito⁸;

3) l'infrastruttura offra prospettive soddisfacenti d'uso a medio termine, in particolare in relazione all'uso delle infrastrutture esistenti⁹;

4) l'accesso all'infrastruttura risulti aperto a tutti gli utenti potenziali in modo paritario e non discriminatorio¹⁰;

5) lo sviluppo degli scambi non risulti compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità¹¹.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea è quindi intervenuta per censurare l'operato della Commissione nel ritenere compatibile l'aiuto di Stato concesso per la costruzione della terza pista dell'aeroporto di Lipsia, e con la citata sentenza d'appello ha confermato il giudizio in merito alla «natura commerciale» dell'infrastruttura da realizzare, in quanto:

⁶ Considerando (220): «Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE, una misura costituisce aiuto di Stato se favorisce talune imprese o produzioni. Nel caso in esame si rileva che i vantaggi in questione hanno favorito soltanto l'aeroporto di Lipsia. I contributi pubblici sono destinati ad un progetto singolo e le autorità pubbliche non hanno conferito capitali a nessuno degli altri aeroporti concorrenti. Si tratta pertanto di una misura selettiva come definita dall'articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE».

⁷ Considerando (263): «In conclusione si rileva che la costruzione e l'esercizio dell'infrastruttura è funzionale ad un obiettivo chiaramente definito d'interesse generale e che lo sviluppo di un aeroporto con una forte vocazione al traffico merci è conforme alla politica comunitaria in materia, anche in relazione a considerazioni di ordine regionale e ambientale. Pertanto, il progetto soddisfa tutti i requisiti per l'ammissibilità».

⁸ Considerando (269): «Come precedentemente illustrato, l'aeroporto non ha alcuna possibilità di ottenere finanziamenti da o tramite i suoi azionisti pubblici e necessita pertanto di un aiuto di intensità pari al 100%. La Germania ha saputo dimostrare che tutte le installazioni infrastrutturali progettate e finanziate sono necessarie al conseguimento dei suoi obiettivi e che il progetto non è sovradimensionato o sproporzionatamente oneroso».

⁹ Considerando (273): «A medio termine sussistono pertanto buone prospettive di sfruttamento della nuova infrastruttura, in particolare in associazione con le infrastrutture esistenti che saranno ottimizzate tramite i lavori programmati».

¹⁰ Considerando (278): «L'accesso all'infrastruttura risulta aperto a tutti gli utenti potenziali in modo paritario e non discriminatorio».

¹¹ Considerando (283): «Si può pertanto concludere che lo sviluppo degli scambi non è compromesso in misura contraria all'interesse comune».

per determinare se la costruzione della nuova pista sud potesse essere qualificata dalla Commissione come attività economica, il Tribunale, conformemente alla giurisprudenza (v. sentenze del 19 gennaio 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, Racc. pag. I-43, punto 19; del 24 ottobre 2002, Aéroports de Paris/Commissione, cit., punto 75, e MOTOE, cit., punto 25), ha proceduto ad un esame di tale attività e ne ha indagato la natura. Così facendo, esso non ha presunto, bensì dimostrato – tenendo conto delle circostanze concrete e senza commettere errori di diritto – che detta attività non poteva essere dissociata dalla gestione, da parte della FLH, delle infrastrutture aeroportuali, la quale costituisce un'attività economica, atteso peraltro che la costruzione della nuova pista sud non era collegata in quanto tale, per la sua natura o il suo oggetto, all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri.

In sostanza, la sentenza ha affermato che per definire la natura di una infrastruttura è impossibile dissociare la costruzione dell'opera dalla gestione del servizio, facendone discendere il principio in base al quale la gestione commerciale dell'infrastruttura, prevalente rispetto alle finalità pubbliche conseguite, determina la decisione in merito alla compatibilità del finanziamento pubblico che si configuri quale aiuto di Stato.

Il principio risulta accolto nelle successive decisioni della Commissione in materia di finanziamenti alle infrastrutture, che richiamano costantemente la sentenza con una formula quasi rituale:

Alla luce della sentenza nella causa *Leipzig-Halle*, è l'utilizzo futuro dell'infrastruttura, vale a dire se essa sarà o meno sfruttata per fini commerciali, a determinare se il finanziamento della sua costruzione rientri o meno nell'ambito di applicazione delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato.

La sua applicazione viene illustrata di seguito, esaminando alcune recenti decisioni.

3. *Alcuni esempi*

A seguito della sentenza precedentemente descritta, la Commissione europea – come già detto – ne ha richiamato il principio nelle proprie ulteriori decisioni in merito alle condizioni di compatibilità con le norme a tutela della concorrenza del finanziamento pubblico per la realizzazione di una infrastruttura, sia nel settore dei trasporti sia in altri settori.

Di seguito proponiamo un approfondimento dei criteri adottati dalla Commissione, tramite l'illustrazione di alcuni casi relativi al settore trasporti, localizzati nel Mezzogiorno d'Italia (riferiti al

porto di Augusta¹², all'interporto di Termini Imerese¹³ e all'interporto regionale della Puglia¹⁴), ed alla realizzazione di un centro polifunzionale nel comune di Uppsala (Svezia)¹⁵.

In queste decisioni la Commissione ricorda costantemente che, affinché un finanziamento pubblico possa costituire aiuto di Stato (ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1 del TFEU), la natura della sovvenzione deve soddisfare cumulativamente i seguenti criteri:

- deve essere concessa dallo Stato ovvero mediante risorse finanziarie pubbliche equiparate;
- deve conferire un vantaggio selettivo per il beneficiario;
- deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza e compromettere gli scambi tra Stati membri.

Il primo requisito, che nei casi in esame risulta verificato nella natura pubblica delle sovvenzioni derivanti dal *mix* delle diverse risorse finanziarie statali, regionali, comunali e comunitarie, non induce particolari riflessioni.

Il secondo e il terzo requisito richiedono la preliminare verifica che il finanziamento pubblico per la realizzazione di una infrastruttura si configuri quale aiuto di Stato e non come adempimento dell'esercizio di pubblici poteri.

Per accertare la natura di aiuto di Stato occorre verificare che la sovvenzione sia concessa ad una «impresa», beneficiaria di un vantaggio selettivo (concesso espressamente e non attribuito in base a misure applicabili indistintamente alla generalità delle imprese che operano in un determinato settore e/o territorio), e che la gestione della infrastruttura da realizzare risulti di natura commerciale (con riferimento al principio definito dalla sentenza *Leipzig-Halle*).

Nei casi in esame i beneficiari del finanziamento pubblico risultano essere: nel caso del porto di Augusta l'Autorità portuale, ente pubblico economico; nel caso dell'interporto di Termini Imerese la

¹² Comunicazione C(2012) 9468 final del 19 dicembre 2012 «Aiuto di Stato SA.34940 (2012/N) – Italia Porto di Augusta» (nel sito della concorrenza, all'indirizzo http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246189/246189_1407361_65_2.pdf).

¹³ Comunicazione C(2013) 3165 final del 5 giugno 2013 «Aiuto di Stato SA. 35193 (2012/N) Italia – Termini Imerese» (nel sito della concorrenza, all'indirizzo http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246438/246438_1450138_87_2.pdf).

¹⁴ Comunicazione C(2013) 6641 final del 16 ottobre 2013 «Aiuto di Stato SA. 35124 (2012/N) Italia – Aiuto all'investimento a favore dell'Interporto Regionale della Puglia» (nel sito della concorrenza, all'indirizzo http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/245367/245367_1487038_168_2.pdf).

¹⁵ Decisione della Commissione 2013/452/UE del 2 maggio 2013 relativa all'aiuto di Stato SA.33618 (12/C) al quale la Svezia intende dare esecuzione a favore dell'Uppsala Arena; in *G.U.U.E.* n. L 243 del 12 settembre 2013.

società SIS, ente pubblico costituito al fine di sviluppare e amministrare le infrastrutture intermodali pubbliche nella Regione Sicilia; nel caso dell'interporto regionale della Puglia la società privata IRP; nel caso del centro culturale di Uppsala la società privata Property Company.

Si tratta quindi sia di enti pubblici sia di società private, soggetti giuridicamente diversi che vengono accomunati nello *status* di imprese beneficiarie di un aiuto pubblico in quanto, secondo la giurisprudenza comunitaria consolidata,

ogniquale volta un'entità è impegnata in un'attività economica, indipendentemente dal suo status giuridico e dalle modalità di finanziamento, essa può essere considerata un'impresa ai sensi del diritto UE della concorrenza,

ed inoltre

il fatto che un'attività non venga assicurata da operatori privati o che non sia redditizia non erano criteri pertinenti al fine di qualificarla o meno attività economica. Infatti la giurisprudenza afferma in maniera costante che, da un lato, la nozione di impresa, nel contesto del diritto della concorrenza, comprende qualsiasi entità che svolge un'attività economica, indipendentemente dal suo statuto giuridico e dalle sue modalità di finanziamento, e, dall'altro, costituisce attività economica ogni attività che consiste nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato.

La natura della gestione commerciale dell'infrastruttura viene accertata per ogni singolo caso da parte della Commissione; la quale dichiara:

– per il porto di Augusta «Il progetto notificato riguarda la costruzione d'infrastrutture presso il porto di Augusta, che saranno sfruttate commercialmente dall'autorità portuale di Augusta attraverso il loro noleggio/concessione agli operatori di terminali. In questo contesto l'autorità portuale di Augusta intraprenderà un'attività economica, ed è quindi considerata un'impresa ai fini della presente decisione» (considerando 43);

– per l'interporto di Termini Imerese «Il progetto notificato riguarda la costruzione a Termini Imerese di un'infrastruttura per il trasporto intermodale che sarà gestita dalla SIS per fini commerciali mediante affitto/concessione a un operatore/concessionario. In tale contesto la SIS svolgerà un'attività economica e quindi, ai fini della presente decisione, viene equiparata a un'impresa» (considerando 29);

– per l'interporto regionale della Puglia «La misura notificata riguarda il finanziamento dell'ampliamento di un'infrastruttura

intermodale che sarà gestita dall'IRP per fini commerciali nella sua qualità di proprietario e operatore dell'infrastruttura. In tale contesto l'IRP svolgerà un'attività economica e quindi, ai fini della presente decisione, può essere equiparato a un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1 del TFUE» (considerando 31);

– per il centro polifunzionale di Uppsala «... Nel caso in esame, il complesso sarà utilizzato per fornire servizi in un mercato, e dunque per un'attività economica. Occorre pertanto valutare se esista un aiuto di Stato a favore dei diversi operatori coinvolti nel progetto» (considerando 35).

Al fine di accertare se le risorse pubbliche concesse per la realizzazione delle infrastrutture conferiscano un «vantaggio economico», la Commissione valuta se l'investimento potrebbe essere effettuato alle stesse condizioni da un investitore privato (principio dell'investitore privato in un'economia di mercato), verificando se l'investimento pubblico possa generare un tasso di rendimento tale da essere accettabile per un investitore privato operante in normali condizioni di mercato. Nel merito viene eseguita la valutazione del progetto sotto il profilo finanziario, determinando la sostenibilità dell'investimento sulla base della «Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento»¹⁶. Negli esempi in esame la valutazione, eseguita caso per caso esaminando anche scenari alternativi, porta a verificare che «un investitore privato non avrebbe effettuato questo investimento in assenza di aiuti pubblici» e concludere per la «necessità e congruità» dell'aiuto.

La verifica della eventuale «distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi», indispensabile poiché «quando gli aiuti finanziari concessi da uno Stato membro rafforzano la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese in concorrenza tra loro negli scambi all'interno dell'Unione europea, tale situazione ha un'incidenza, quanto meno potenziale, sugli scambi tra gli Stati membri e sulla concorrenza», risulta più complessa in quanto richiede l'esame e la valutazione dei dati di mercato a livello settoriale e territoriale. Valutazione che, anche per questo aspetto, viene eseguita caso per caso, e che, negli esempi in esame, ha portato a concludere che

¹⁶ Nel sito comunitario della Politica regionale, all'indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_it.pdf. La Commissione attribuisce una particolare rilevanza a due indicatori finanziari, il valore attuale netto finanziario (VANF) e il tasso di rendimento interno finanziario (TRIF), che misurano il valore attuale (scontato) del flusso dei benefici netti generati dall'investimento e la capacità delle entrate nette di compensare il costo dell'investimento.

la realizzazione di ciascuna infrastruttura non porta il beneficiario ad «acquisire una quota significativa, e tanto meno dominante, nel mercato di pertinenza» (porto di Augusta e interporto di Termini Imerese), ovvero «non incide sulla concorrenza in misura contraria all'interesse comune » (interporto delle Puglie) ovvero «avrà una funzione complementare rispetto alle strutture esistenti» (centro polifunzionale di Uppsala).

Quindi, si può concludere che, nell'allocazione delle risorse finanziarie pubbliche per la realizzazione di infrastrutture pubbliche e/o di interesse pubblico, ci troviamo di fronte ad un aiuto di Stato quando;

- il soggetto beneficiario è una «impresa» in quanto, indipendentemente dalla sua natura pubblica o privata, offre beni o servizi su un determinato mercato;

- la gestione dell'infrastruttura è di «natura commerciale», in quanto svolge un'attività economica e/o fornisce servizi nel mercato.

Il finanziamento pubblico, una volta accertata la sua natura di aiuto di Stato, risulta compatibile con le regole della concorrenza, se l'investimento:

- non è in grado di produrre entrate nette in grado di compensarne il costo e di generare un tasso di rendimento tale da essere accettabile per un investitore privato operante in normali condizioni di mercato;

- non attribuisce al beneficiario un vantaggio di mercato in grado di falsare la concorrenza e incidere sugli scambi intracomunitari.

4. *Appunti per una discussione*

Quanto precedentemente illustrato, in merito alla attribuzione della natura di aiuto di Stato al finanziamento pubblico per la realizzazione di una infrastruttura, non costituisce, di fatto, una innovazione alle verifiche già richieste dalle norme di attuazione dei fondi strutturali per attribuire la quota di cofinanziamento comunitario ai progetti generatori di entrate, in grado, quindi, di autofinanziarsi in tutto o in parte.

Volendo ricostruire, sommariamente, l'evoluzione dei regolamenti comunitari sullo specifico aspetto delle sovvenzioni alle infrastrutture in grado di autofinanziarsi, occorre ricordare che l'obiettivo di rafforzare la competitività e l'attrattività dei territori anche tramite la realizzazione di infrastrutture con il ricorso ai

partenariati pubblico-privati, trova accoglienza nel regolamento per l'uso dei fondi strutturali nel periodo di programmazione 2000-2006¹⁷, che esprime il seguente orientamento (considerando 40):

considerando che per potenziare l'effetto sinergico delle risorse comunitarie favorendo il massimo ricorso a fonti di finanziamento private e per tenere più adeguatamente conto della redditività dei progetti, è opportuno diversificare le forme di aiuto dei Fondi strutturali, differenziare i tassi d'intervento per promuovere l'interesse comunitario, per incoraggiare l'utilizzo di risorse finanziarie diversificate e per limitare la partecipazione dei Fondi sollecitando il ricorso a forme di aiuto appropriate; che occorre a tal fine prevedere tassi di partecipazione ridotti nel caso di investimenti nelle aziende e di investimenti infrastrutturali generatori di entrate sostanziali; che, ai fini del presente regolamento e a titolo indicativo, è opportuno definire come entrate sostanziali nette quelle che rappresentano almeno il 25% del costo totale dell'investimento di cui trattasi.

Operativamente si prevede una mera limitazione del cofinanziamento per la realizzazione delle infrastrutture capaci di generare entrate che possano contribuire all'autofinanziamento delle stesse¹⁸, senza valutare e/o incentivare le opportunità derivabili dai partenariati. Parimenti, i rapporti finali di valutazione dei programmi 2000-2006¹⁹ si limitano a verificare il tasso di cofinanziamento applicato, senza fornire notizie in merito ai partenariati attivati e/o alla gestione delle infrastrutture realizzate.

Il regolamento di attuazione del successivo periodo di programmazione 2007-2013²⁰, dichiarando preliminarmente che appare necessario «definire la nozione di “progetto generatore di entrate” e individuare norme e principi comunitari per il calcolo della partecipazione dei Fondi» (considerando 58), definisce il progetto generatore di entrate (articolo 55) quale:

¹⁷ Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, in *G.U.C.E.* n. L 161 del 26 giugno 1999.

¹⁸ Articolo 29 del citato Regolamento 1260/1999. Per margine lordo di autofinanziamento si intende il rapporto percentuale delle entrate nette attualizzate sul costo totale attualizzato. Quando il suo valore normalmente atteso supera la soglia del 25% del costo totale dell'investimento, il valore attuale delle entrate nette generate viene considerato «sostanziale», e quindi la partecipazione dei Fondi strutturali all'investimento è soggetta al limite massimo del 40% nelle Regioni obiettivo 1 e del 25% nelle Regioni obiettivo 2. Quando il valore è contenuto al di sotto del 25% del costo totale dell'investimento, i tassi massimi di cofinanziamento si applicano al costo ammissibile dell'investimento dedotto il margine lordo di autofinanziamento.

¹⁹ Pubblicati nei siti web delle Regioni e delle Autorità di gestione.

²⁰ Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999; in *G.U.U.E.* n. L 210 del 31 luglio 2006.

qualsiasi operazione che comporti un investimento in infrastrutture il cui utilizzo sia soggetto a tariffe direttamente a carico degli utenti o qualsiasi operazione che comporti la vendita o la locazione di terreni o immobili o qualsiasi altra fornitura di servizi contro pagamento,

e detta le relative norme di attuazione che «non si applicano ai progetti disciplinati dalle norme in materia di aiuti di Stato».

Appare immediatamente evidente l'analogia, ovvero la sostanziale coincidenza, della definizione di progetto generatore di entrate, la cui ammissibilità al finanziamento è disciplinata da norme distinte da quelle in materia di aiuti di Stato, con i requisiti che portano a definire quale aiuto di Stato un finanziamento pubblico per la realizzazione di una infrastruttura, come precedentemente illustrato; aprendo una contraddizione normativa ed operativa, che non sembra sanata dai successivi regolamenti per il periodo di programmazione 2014-2020²¹.

Il nuovo regolamento, che preliminarmente si preoccupa di meglio definire il metodo di accertamento delle entrate nette generate dagli investimenti finanziati²² e di richiamare (in maniera non del tutto chiara) l'opportunità di non sovrapporsi alle norme in materia di aiuti di Stato²³, disciplina il sostegno finanziario alle

²¹ 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 *G.U.U.E.* n. L 347 del 20 dicembre 2013.

²² Considerando 57: «Al fine di garantire un uso efficace delle risorse dell'Unione ed evitare di concedere finanziamenti eccessivi a favore di operazioni generatrici di entrate nette dopo il completamento, dovrebbero essere utilizzati differenti metodi per determinare le entrate nette generate da tali operazioni, tra cui un approccio semplificato, basato su tassi forfettari per settori o sottosettori. I tassi forfettari dovrebbero basarsi sui dati storici a disposizione della Commissione, sul potenziale di recupero dei costi e sul principio «chi inquina paga», ove applicabile. Dovrebbe essere altresì prevista l'estensione dei tassi forfettari a nuovi settori, l'introduzione di sottosettori o la revisione dei tassi per le operazioni future, qualora siano disponibili nuovi dati, mediante un atto delegato. L'impiego dei tassi forfettari potrebbe essere particolarmente opportuno nei settori delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), della RSI, nonché dell'efficienza energetica. Inoltre, per garantire l'applicazione del principio di proporzionalità e per tenere conto di altre disposizioni regolamentari e contrattuali che potrebbero eventualmente applicarsi, è necessario stabilire le esenzioni a tali norme».

²³ Considerando 58: «Occorre predisporre un approccio proporzionale ed evitare una duplicazione delle verifiche del fabbisogno di finanziamento in caso di operazioni che generano entrate nette dopo il loro completamento, che sono disciplinati anche dalle norme sugli aiuti di Stato, dato che tali norme prescrivono anche limiti sul sostegno che può essere concesso. Pertanto, in caso di aiuti *de minimis*, di aiuti di Stato compatibili alle PMI con applicazione di un'intensità o di limiti all'importo dell'aiuto, ovvero aiuti di Stato compatibili

«operazioni che generano entrate nette dopo il loro completamento» (articolo 61) da parte dei fondi strutturali, che assumono la nuova definizione di Fondi SIE (Fondi strutturali e di investimento europeo).

Innanzitutto, ai fini della riduzione del cofinanziamento, si specifica che :

per «entrate nette» si intendono i flussi finanziari in entrata pagati direttamente dagli utenti per beni o servizi forniti dall'operazione, quali le tariffe direttamente a carico degli utenti per l'utilizzo dell'infrastruttura, la vendita o la locazione di terreni o immobili o i pagamenti per i servizi detratti gli eventuali costi operativi e costi di sostituzione di attrezzature con ciclo di vita breve sostenuti durante il periodo corrispondente.

Quindi si indica il metodo per determinare la capacità di autofinanziamento di un investimento nei cinque settori indicati nell'Allegato V (strada, ferrovia, trasporto urbano, acqua, rifiuti solidi), conferendo alla Commissione il potere di indicare altri settori tramite l'adozione di atti delegati.

Alcune operazioni risultano escluse dalle verifiche dettate da queste norme; in particolare gli investimenti di importo non superiore ad un milione di euro.

Sono inoltre esclusi dall'applicazione di queste norme le operazioni per le quali il sostegno costituisce:

- a) aiuti «de minimis»;
- b) aiuto di Stato compatibile alle PMI, con applicazione di un limite all'intensità o all'importo dell'aiuto commisurato all'aiuto di Stato;
- c) aiuto di Stato compatibile a condizione che sia stata effettuata una verifica individuale del fabbisogno di finanziamento conformemente alle norme applicabili in materia di aiuti di Stato.

Queste ultime disposizioni, che dovrebbero escludere una sovrapposizione con le specifiche norme in materia di aiuti di Stato, sono derogabili sulla base di eventuali normative nazionali.

Alle operazioni che generano entrate nette e che risultano escluse dall'applicazione delle norme appena richiamate, si applicano le disposizioni per l'ammissibilità al cofinanziamento dei fondi SIE (articolo 65), prevedendo che:

a grandi imprese con contestuale verifica specifica del fabbisogno di finanziamento conformemente alle norme sugli aiuti di Stato, non dovrebbero essere applicate le disposizioni che impongono il calcolo delle entrate nette. Gli Stati membri dovrebbero conservare tuttavia la facoltà di applicare i metodi di calcolo delle entrate nette previsti nelle norme nazionali».

Le spese ammissibili dell'operazione da cofinanziare attraverso i fondi SIE sono ridotte delle entrate nette non considerate al momento dell'approvazione dell'operazione e generate direttamente solo durante la sua attuazione, non oltre la domanda del pagamento del saldo presentata dal beneficiario. Qualora non tutti i costi siano ammissibili al cofinanziamento, le entrate nette sono imputate con calcolo pro rata alla parte dei costi ammissibili e a quella dei costi non ammissibili.

Quest'ultima norma dovrebbe applicarsi, quindi, agli investimenti in infrastrutture di importo inferiore ad un milione di euro; indipendentemente – aggiungiamo noi come nostra interpretazione – dall'eventuale natura di aiuto di Stato attribuibile alla sovvenzione pubblica.

Non contribuisce a fare chiarezza l'aver inserito in questo regolamento un preciso riferimento al partenariato pubblico-privato, rilevando che (considerando 59):

I partenariati pubblico privato (i «PPP») possono essere un mezzo efficace per realizzare operazioni che garantiscono il conseguimento di obiettivi di politiche pubbliche riunendo forme diverse di risorse pubbliche e private. Per facilitare l'uso dei fondi SIE a sostegno delle operazioni strutturate come PPP, il presente regolamento dovrebbe tenere conto di talune caratteristiche specifiche dei PPP adeguando alcune disposizioni comuni dei fondi SIE.

Per i PPP si fornisce la seguente definizione (articolo 2, numero 24):

«partenariati pubblico-privati» (PPP): forme di cooperazione tra organismi pubblici e il settore privato, finalizzate a migliorare la realizzazione di investimenti in progetti infrastrutturali o in altre tipologie di operazioni che offrono servizi pubblici mediante la condivisione del rischio, la concentrazione di competenze del settore privato, o fonti aggiuntive di capitale.

Le norme speciali del Capo II (articoli 62-64) sono dedicate al sostegno dei fondi SIE ai PPP, che vengono dichiarati «conformi al diritto applicabile, in particolare in materia di aiuti di Stato e appalti pubblici»; sancendo quindi – aggiungiamo sempre noi come nostra interpretazione – l'indifferenza ad una loro precisa definizione.

5. Considerazioni non conclusive

La provvisoria conclusione delle riflessioni precedentemente illustrate non può far altro che porre degli interrogativi.

Le politiche regionali, per le quali si avvia un nuovo periodo di programmazione, dovrebbero vedere gli enti territoriali impegnati a realizzare infrastrutture destinate ad incrementare la quantità e la qualità dei servizi forniti alle famiglie e alle imprese, ricorrendo a strumenti di partenariato pubblico-privato (dei quali il contratto di disponibilità, richiamato in premessa, appare il più adeguatamente innovativo) non tanto per superare difficoltà di bilancio, quanto piuttosto per adeguare rapidamente la natura e la tipologia dei servizi offerti alle esigenze di una società in evoluzione.

L'interrogativo principale riguarda la coerenza della regolamentazione messa in campo.

Una infrastruttura è di natura economica quando realizza servizi per un mercato, e il soggetto che la realizza è un'impresa, indipendentemente dalla sua natura giuridica pubblica o privata. In tal caso il contributo pubblico è un aiuto di Stato, legittimo solo se non altera la concorrenza.

Il contributo pubblico (che non abbia la natura di aiuto di Stato) per la realizzazione di una infrastruttura, deve essere dimensionato tenendo conto della capacità di autofinanziamento derivante dalla gestione economica del servizio attivato.

Come possono questi due elementi essere tenuti separati, e come possono essere gestiti con procedimenti distinti, che fanno capo a distinte modalità di decisione e verifica?

La mera soglia dimensionale dell'investimento (sopra o sotto il milione di euro) appare inidonea a rappresentare differenze reali.

Alcune regolamentazioni settoriali (porti, aeroporti, ferrovie, reti di telecomunicazione, servizi di interesse economico generale, ecc.) hanno cominciato ad affrontare i rapporti tra infrastrutture ed aiuti di Stato in una società che vede modificare i tradizionali ruoli e le tradizionali competenze della pubblica amministrazione e dell'impresa privata. Sarebbe opportuno avere più attenzione ed affrontare con maggior coraggio la più vasta problematica dei servizi che si realizzano costruendo una infrastruttura.