

Trasporti e logistica: il nuovo ruolo degli aiuti di Stato

di Sara Pugliese

Sommario: 1. Introduzione; - 2. L'intervento statale nei trasporti tra limiti e deroghe; - 3. L'apertura all'intervento pubblico "utile" nazionale e comunitario; - 4. La sussidiarietà tra intervento comunitario e interventi statali per la costruzione della catena logistica; - 5. Gli aiuti come strumento di realizzazione della sussidiarietà verticale e orizzontale in vista della mobilità sostenibile; - 6. Conclusioni

1. Introduzione

Con decisione del 17 giugno scorso⁽¹⁾, la Commissione europea ha dichiarato compatibile con il trattato CE una misura notificata dall'Italia, consistente nella concessione da parte della Regione Campania, per un periodo di tre anni, di un aiuto all'avviamento per l'istituzione di un servizio di trasporto combinato strada-rotatoria tra il Porto di Napoli e l'Interporto di Nola.

Le motivazioni con cui è stata giustificata l'autorizzazione appaiono di particolare interesse. Infatti, per quanto la valutazione preliminare della Commissione circa l'applicabilità degli artt. 87 ss. (2) (ora 107 ss.) evidenzia l'esistenza di un aiuto e la sua capacità di incidere sugli scambi e sulla concorrenza, essa ha, infine, autorizzato la misura, ritenendola rientrante nella deroga di cui all'art. 87. 3 c), in quanto la misura coniuga la promozione della logistica, punto cardine dell'attuale strategia comunitaria in materia di trasporti, con l'opportunità di incentivare modalità di trasporto che, riducendo il traffico su strada, risultino più ecocompatibili.

Vale la pena ricordare che, attraverso la sua prassi, composta da decisioni, da regolamenti di esenzione, nonché da numerosissime comunicazioni, la Commissione ha definito alcune categorie (aiuti settoriali, aiuti orizzontali, ecc.) cui una misura, per ricadere nelle deroghe di cui all'art. 87.3, deve essere in qualche modo riconducibile. In particolare, mentre la deroga di cui all'art. 87.3 a) riguarda misure tese a sanare il ritardo strutturale di sviluppo di talune regioni - computabile quantitativamente tramite gli indicatori economici di reddito e occupazione -, la deroga di cui all'art. 87.3 c) riguarda aiuti tesi a sanare altre cause di fallimento del mercato, ad esempio le difficoltà congiunturali di talune attività o aree⁽³⁾, i danni all'ambiente, ecc.

Invero, la particolarità della decisione in parola è che l'aiuto autorizzato non è nettamente classificato dalla Commissione né come aiuto settoriale, mancando ogni riferimento alle disposizioni specifiche del Trattato (ora artt. 93 e 96 del Trattato sul funzionamento dell'Unione), né come aiuto orizzontale volto alla tutela ambientale, non facendosi riferimento alla comunicazione che detta la "Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale" (4). Essa piuttosto fa leva sulla piena corrispondenza alla strategia che la Comunità persegue in materia di trasporti, soprattutto in termini di promozione della logistica, e in materia di tutela ambientale e promozione dello sviluppo sostenibile e pertanto potrebbe essere definita un aiuto "multiobiettivo", per il quale la conformità alle scelte di policies della Comunità è più rilevante rispetto al potenziale effetto distorsivo del mercato.

Quest'ultima considerazione può indurre una riflessione sul cambiamento di prospettiva che si sta realizzando a livello comunitario in riferimento alla politica generale degli aiuti, da elemento altamente distorsivo da limitare - per quanto possibile - a strumento funzionale al raggiungimento degli obiettivi comunitari.

E certamente in tale prospettiva il settore dei trasporti costituisce un punto di osservazione privilegiato perché in esso gli aiuti, e in generale l'intervento pubblico, hanno da sempre rivestito un ruolo centrale. In tale ambito, prima che altrove, la tendenza comunitaria ad una graduale limitazione dell'intervento pubblico ha dovuto cedere il passo alla consapevolezza della sua indispensabilità non solo per la tenuta del settore, ma anche per la concreta attuazione della stessa strategia

comunitaria.

Appare opportuno, pertanto, preliminarmente procedere ad una rapida evoluzione della disciplina dell'intervento pubblico nel settore dei trasporti, al fine di evidenziare in che termini tale evoluzione ha inciso sul cambiamento della strategia comunitaria nella politica generale degli aiuti(5).

2. L'intervento statale nei trasporti tra limiti e deroghe

Il motivo per cui i redattori del Trattato di Roma avevano previsto per i trasporti una specifica politica comune, disciplinata dagli artt. 74-84 (ora 90- 100) del Trattato di Roma, è prevalentemente consistito nella consapevolezza della particolarità del settore. Come era evidenziato dallo stesso art. 75 TCEE(6) (ora art. 91), infatti, esso era caratterizzato da una molteplicità di "aspetti peculiari". Tra questi, accanto all'elevato ammontare di investimenti, alle alte spese relative alle infrastrutture, alla concorrenza non solo tra imprese ma anche tra modalità di trasporto diverse e alla coesistenza di imprese di differenti dimensioni, spiccava la forte presenza dell'operatore pubblico, sia in termini di vincoli che in termini di vantaggi alle aziende. Basti pensare, infatti, che, oltre a detenere la proprietà di numerose aziende di trasporto, lo Stato imponeva alle aziende obblighi di servizio pubblico che determinavano un forte innalzamento dei costi sostenuti. In più, mancava una precisa ripartizione delle responsabilità tra Stati e aziende con riferimento a chi dovesse sostenere i costi di costruzione delle infrastrutture e chi, invece, dovesse farsi carico della manutenzione, con il risultato che, a volte, si aveva un vantaggio per le imprese, quando gli Stati si accollavano tutti i costi, e, a volte, uno svantaggio, quando esse dovevano farsi carico anche della costruzione delle infrastrutture. Consapevoli degli alti costi sostenuti dalle imprese di trasporto e della bassa redditività di tale attività, gli Stati sostenevano tali imprese con sovvenzioni e aiuti sotto varie forme, con conseguenti discriminazioni non solo tra operatori nell'ambito dello stesso modo di trasporto, ma anche tra modalità di trasporto(7).

Ispirato ad un'ottica di "neutralità", secondo la quale i trasporti dovevano essere equiparati ad ogni altra attività economica e assoggettati alle regole del mercato(8), il Trattato aveva previsto disposizioni tese a limitare l'intervento pubblico, tra cui il divieto, salvo autorizzazione della Commissione(9), di condizioni volte a favorire talune imprese (art. 80, ora art. 96).

Tuttavia il Trattato stesso consentiva alcuni "spiragli". Basti pensare, ad esempio, alle eccezioni di cui la Commissione doveva tener conto nell'esame dei prezzi ed delle condizioni imposti dagli Stati oppure alla compatibilità con il mercato, prevista dall'art. 77 (ora 93), degli aiuti rispondenti alla "necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio".

Le due disposizioni delineavano una sorta di *lex specialis*(10) in riferimento agli aiuti nel settore dei trasporti, che presentava rilevanti differenze rispetto alla disciplina generale di cui agli artt. 92-94 TCEE (ora 107-109). Infatti, mentre il divieto di cui all'art. 92.1 era dovuto all'obiettivo di evitare pregiudizi agli scambi e alla concorrenza, il divieto di cui all'art. 80 rispondeva all'obiettivo di assicurare la concorrenza tra le differenti modalità di trasporto, anche all'interno dei mercati nazionali; ed infatti non era richiesta, ai fini della compatibilità, la verifica dell'incidenza sugli scambi(11). In più, per quanto gli aiuti definiti compatibili in base all'art. 77 potessero essere assimilati alle condizioni oggettive di compatibilità assoluta di cui all'art. 92.2, in realtà gli aiuti di cui all'art. 77 erano strettamente correlati alle scelte politiche degli Stati in riferimento, da un lato, all'incentivazione della concorrenza tra i modi di trasporto, dall'altro, alla nozione di servizio pubblico.

Per quanto, sin dai primi documenti programmatici, la disciplina comunitaria sia stata improntata alla riduzione dell'intervento pubblico(12), attraverso la responsabilizzazione dei privati in riferimento al costo delle infrastrutture(13), la trasparenza dei conti(14) e l'eliminazione graduale degli obblighi di servizio pubblico(15), ha continuato ad avvertirsi una forte ingerenza degli Stati, cui era rimessa la valutazione della necessità degli obblighi di servizio pubblico per la garanzia di un servizio sufficiente e la decisione in merito all'erogazione di aiuti. Così gli Stati non solo hanno continuato ad erogare sovvenzioni,

ma hanno eluso le procedure di notifica, ritenendo che esse potessero essere considerate compatibili secondo l'art. 77 e che fossero pertanto esonerate dal controllo preventivo della Commissione(16).

A eliminare ogni equivoco è intervenuto il regolamento 1107/70(17), che ha esplicitamente affermato la piena subordinazione delle sovvenzioni ai trasporti alla disciplina generale in materia di aiuti – fugando così ogni dubbio circa l'applicabilità delle relative procedure(18) - e specificando in quali casi eccezionali si poteva ricorrere agli aiuti consentiti dall'art. 77(19). Nonostante l'impostazione restrittiva, tuttavia, il Regolamento lasciava agli Stati il compito di stabilire il proprio regime di aiuti, conformemente alla propria politica nazionale(20).

La coesistenza tra regolamentazione e spazi di autonomia degli Stati ha determinato che, nella pratica, la disciplina elaborata non ha prodotto i risultati sperati soprattutto nel senso che non ha indotto gli Stati ad un'armonizzazione dei modelli di organizzazione del mercato dei trasporti. Gli Stati hanno, così, continuato ad operare unilateralmente scelte dirigiste (Germania e Francia) o, per converso, liberiste (Olanda), con il risultato di un'ulteriore proliferazione dei sussidi statali e di sovracompensazioni degli obblighi di servizio pubblico(21).

3. L'apertura all'intervento pubblico "utile" nazionale e comunitario

La crisi economica dei primi anni '70 ha determinato un temporaneo cambiamento delle priorità comunitarie che ha interessato anche la politica dei trasporti(22).

L'attenzione si è spostata, così, da un lato, su una ripartizione efficiente dei costi delle infrastrutture(23), dall'altro, sulla necessità di un intervento pubblico "coordinatore" che incentivasse un'integrazione sia all'interno del settore dei trasporti, attraverso l'intermodalità, sia all'esterno, attraverso la messa a coerenza degli obiettivi della politica dei trasporti con quelli delle politiche regionale, fiscale, industriale, di difesa dell'ambiente ed energetica(24). E, anche quando, nella metà degli anni '70, superata l'emergenza, le priorità si sono spostate nuovamente sugli obiettivi di liberalizzazione e deregolamentazione del mercato, ha continuato ad essere contemplato un intervento pubblico non solo "correttivo", teso ad evitare perturbazioni gravi(25), ma anche "positivo", funzionale ad obiettivi prioritari, ad esempio gli aiuti al trasporto combinato(26).

Tuttavia, rilevando l'inefficacia di un impianto normativo frammentario e disunivoco(27), la Commissione ha deciso di sostituire un'impostazione fondata su una regolamentazione rigida ed uniforme con un metodo incentrato sulla sussidiarietà, in cui politica comunitaria e politica nazionale dovevano articolarsi non in un rapporto di sostituzione ma di integrazione e complementarietà(28), portando al massimo livello le sinergie fra politica comune dei trasporti, energia, ambiente, progresso sociale e sviluppo regionale e incentivando le forme di intermodalità e di trasporto combinato(29).

In vista dell'obiettivo, definito dal Libro Bianco del 1985 sul completamento del mercato interno, di giungere alla piena liberalizzazione del settore dei trasporti per il 31 dicembre 1992(30), l'impostazione strategica improntata alla sussidiarietà si è affermata sia a livello normativo che nella gestione attiva della politica dei trasporti.

Da un lato, infatti, si è assistito ad un'accelerazione nella definizione delle regole che, separando nettamente la gestione dell'infrastruttura e l'esercizio dell'attività di trasporto(31) ed esplicitando gli obblighi e le relative compensazioni in specifici contratti(32), rimarcassero nettamente il confine tra lo Stato, proprietario delle infrastrutture e committente del servizio, e le imprese erogatrici materiali.

Dall'altro lato, si è affermato un ruolo allocativo della Comunità nel settore dei trasporti e, in generale, delle infrastrutture, con la previsione, nel Trattato di Maastricht, delle reti transeuropee(33). L'obiettivo di interconnessione e interoperabilità delle reti nazionali, infatti, ha determinato il passaggio da un semplice intervento collaterale alle politiche statali di infrastrutturazione alla diretta pianificazione e finanziamento di infrastrutture considerate strategiche(34). In tale nuova ottica la stessa Comunità è divenuta erogatrice di contributi finanziari a favore di interventi nel settore delle reti o a favore di azioni innovative nel trasporto combinato(35).

Agli inizi degli anni '90, dunque, tracciati i confini dell'intervento statale e definito il nuovo ruolo allocativo della Comunità, si avvertiva con più forza

la necessità di una riforma in materia di aiuti, cui gli Stati facevano frequente ricorso non solo per incentivare, conformemente alle indicazioni comunitarie, i trasporti combinati(36), ma soprattutto per sostenere le imprese in difficoltà, per le quali erano necessari interventi di ristrutturazione(37), che potevano rientrare nella deroga di cui all'art. 87.3.c) TCE. Ciò ha contribuito alla persistenza dell'intervento pubblico per il superamento delle crisi aziendali congiunturali, ben lontano dal ruolo meramente correttivo o spiccatamente incentivante che la Commissione aveva previsto.

4. La sussidiarietà tra intervento comunitario e interventi statali per la costruzione della catena logistica

In seguito alla definizione, nel Consiglio europeo di Lisbona del 2000, della strategia di sviluppo dell'Unione europea(38), integrata dagli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti a Göteborg nel 2001(39), si è reso necessario riformare, al fine di renderle funzionali a tali obiettivi, tutte le politiche settoriali, prima tra tutte la politica dei trasporti.

Con il Libro bianco del 2001 "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte" (40), la Commissione, conformemente alla concezione in cui il ruolo della Comunità non è solo quello di produrre regolamentazione ma di gestire le policies in tutti i loro aspetti, ha proposto una strategia volta alla creazione di una "vera catena logistica" fondata su prestazioni commerciali integrate efficaci, specie nei grandi porti, che permettano una migliore connessione delle regioni periferiche ai mercati centrali dell'Unione europea e consentano il decongestionamento dei grandi assi.

Tale obiettivo non può prescindere da una piena integrazione, in un'ottica di sussidiarietà verticale, tra intervento pubblico comunitario e intervento pubblico nazionale, in cui il primo si focalizza sugli aspetti transfrontalieri nell'ambito delle reti TEN, anche attraverso il contributo dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione, mentre il secondo insiste sull'intermodalità a livello locale, soprattutto attraverso la facilitazione dell'accesso ferroviario ai porti(41). In tale impostazione il contributo finanziario dei privati acquisisce una funzione complementare, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, dovendo realizzarsi essenzialmente attraverso il pagamento delle tariffe e attraverso le partnership pubblico private(42).

In riferimento alle modalità in cui l'intervento deve realizzarsi, se le scelte effettuate negli anni '90 in materia di ripartizione dei costi delle infrastrutture, di trasparenza nelle relazioni tra Stati e imprese e di obblighi di servizio pubblico sono state confermate e rafforzate dagli interventi successivi in quanto strumentali alla strategia(43), per quanto concerne gli aiuti, invece, si è reso necessario un cambiamento di prospettiva, che ha contribuito ad innescare il processo di riforma anche oltre l'ambito strettamente settoriale.

Nel settore dei trasporti si è registrata, infatti, una rilettura degli aiuti nel senso di una loro valorizzazione come strumenti di promozione di obiettivi desiderabili. Conformemente all'ottica di integrazione delle politiche verso gli obiettivi di Lisbona, si è assistito, infatti, ad una tendenza della Commissione ad autorizzare aiuti ai trasporti che contribuiscano al raggiungimento di finalità più generali, quali gli aiuti volti a ridurre l'impatto ambientale(44), nonché gli aiuti volti a finalità di carattere socioeconomico, come ad esempio misure a favore dell'occupazione nel settore(45); misure a favore della ricerca e sviluppo(46).

In particolare, a partire dal 2001, in linea con il ruolo complementare dei privati nel finanziamento delle infrastrutture previsto nel Libro bianco, la Commissione ha iniziato a mostrare un atteggiamento permissivo nei confronti di misure tese alla partecipazione dei privati nella costruzione delle reti transeuropee(47).

In più, in linea con la centralità strategica della logistica proposta nel Libro bianco, la Commissione ha teso a privilegiare gli aiuti allo sviluppo dei trasporti combinati(48), specie quelli volti a realizzare investimenti innovativi(49).

La ratio di questi ultimi provvedimenti va ravvisata nell'interesse non tanto al miglioramento del servizio erogato, quanto agli interventi di infrastrutturazione, nella consapevolezza che quest'ultima rappresenta un'importante leva di attrazione degli investimenti(50). Per quanto la responsabilità di dotare il territorio nazionale di strutture che ne stimolino

la produttività e l'attrattività economica attenga essenzialmente agli Stati, la Commissione ha individuato nella partnership pubblico – privata e nelle iniziative di singole imprese uno strumento di finanziamento aggiuntivo per realizzare progetti che non sarebbero finanziati alle normali condizioni di mercato(51).

Gli aiuti hanno incominciato così a profilarsi come una modalità di finanziamento indiretto delle policies statali funzionali agli obiettivi comunitari(52).

Allo stesso tempo, si registra un'attenzione particolare per gli aiuti alle imprese impegnate in attività di logistica(53), in riferimento ai quali si assiste alla sperimentazione, da parte della Commissione, di una nuova metodologia valutativa della compatibilità dell'aiuto. La Commissione, infatti, più che valutare gli effetti di questi aiuti sul mercato, nella consapevolezza che per la realizzazione della catena logistica, fulcro della sua strategia, è imprescindibile "un intervento del governo, considerando l'assenza di mercato competitivo", si è concentrata sulla coerenza della misura alla strategia di settore delineata nella Comunicazione del 2001. In tale ottica, ignorando completamente le deroghe di cui all'87.3, la compatibilità dell'aiuto viene fatta discendere direttamente dall'art. 73 (ora 93) del Trattato.

Riemerge, dunque, l'idea, affermata negli anni '60 e smentita dal Regolamento 1107/70, che la *lex specialis* del trattato in materia di aiuti costituisce una disciplina autonoma rispetto a quella generale, capace di giustificare l'erogazione di aiuti di per sé, senza alcun riferimento all'art. 87 (ora 107), per il fatto che essi sono coerenti alle esigenze e alla strategia di un settore che con riferimento agli aiuti ha "proprie regole" e "proprie deroghe", potenzialmente divergenti da quelle generali.

Forti della *lex specialis*, quindi, gli aiuti nel settore dei trasporti costituiscono oggetto di un metodo valutativo ad hoc, non fondato sulla loro incapacità di incidere sugli scambi, ma sulla loro funzionalità alle strategie comunitarie - non alle scelte degli Stati, secondo l'interpretazione dell'art. 77 TCEE prevalente negli anni '60.

5. Gli aiuti come strumento di realizzazione della sussidiarietà verticale e orizzontale in vista della mobilità sostenibile

Se in un primo tempo è sembrato che l'innovativa metodologia valutativa fosse specifica del settore dei trasporti, sulla scorta della *lex specialis* prevista nel Trattato e in vista degli obiettivi specifici di tale politica (efficienza, intermodalità, logistica), a partire dal Piano di azione del 2005(54), l'analisi degli aiuti fondata sul confronto tra effetti benefici e distorsioni della concorrenza è diventata la linea guida della nuova strategia comunitaria in materia di aiuti. Pur ribadendo la necessità di limitare gli aiuti di Stato ed enfatizzando il suo ruolo di controllo, la Commissione ha riconosciuto che essi "possono a volte costituire strumenti efficaci per realizzare obiettivi di comune interesse", non solo perché "consentono di correggere i fallimenti del mercato, migliorando il funzionamento dei mercati e rafforzando la competitività europea" ma anche perché "a prescindere dalla correzione dei fallimenti del mercato" possono promuovere gli obiettivi di crescita, competitività, coesione, tutela dell'ambiente posti dalla strategia di Lisbona. In tale prospettiva, più che ridurre gli aiuti bisogna far sì che essi conseguano obiettivi specifici, tra cui in particolare l'innovazione, la sostenibilità ambientale, la coesione territoriale, la creazione di infrastrutture moderne(55). Coerentemente con tale impostazione, la valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato non può più avere come scopo quello di individuare gli aiuti incompatibili e sopprimerli, salvo riconducibilità a deroghe, ma deve consistere in un bilanciamento, attraverso un approccio economico rigoroso, tra gli effetti positivi in termini di comune interesse e quelli negativi sulla concorrenza(56).

Nel momento in cui gli aiuti si configurano come strumenti per il raggiungimento degli obiettivi comunitari, si impone un cambiamento di prospettiva anche nella politica dei trasporti, perché non basta che gli aiuti, per essere autorizzati, siano conformi alle strategie settoriali, ma è necessario che essi siano allineati agli obiettivi più ampi di sviluppo dell'Unione.

Così, la strategia di finanziamento delle infrastrutture di trasporti che emerge dalle Comunicazioni a partire dal 2006(57) è fondata sulla completa integrazione tra sussidiarietà orizzontale e verticale. In

particolare, poiché i trasporti fanno parte della catena logistica dell'approvvigionamento, lo sviluppo e l'organizzazione della catena, in via ordinaria, sono un compito degli operatori economici privati, ma spetta alle autorità pubbliche di dare impulso all'innovazione nella logistica, dato il legame tra scelte localizzative dei privati e politiche pubbliche, ad esempio in materia di approvvigionamento energetico, investimenti e occupazione, governo del territorio. Di qui la necessità di fare della logistica, data la sua funzionalità agli obiettivi di crescita, occupazione, ambiente, un mainstreaming(58), cioè di introdurre "una dimensione logistica nella politica dei trasporti" (59), capace di incidere sul processo decisionale di tale policy, soprattutto in fase di pianificazione delle infrastrutture. Se la Commissione contribuisce nella definizione delle reti e attraverso i fondi strutturali, gli Stati sono responsabili della pianificazione delle infrastrutture interne e del miglioramento della loro qualità e i privati delle infrastrutture funzionali ai loro interessi(60).

In base a tale impianto strategico gli aiuti sono per la prima volta contemplati come uno strumento di "finanziamento indiretto" degli obiettivi comunitari, funzionale ad alleggerire i costi ricadenti sui bilanci pubblici, comunitario e statali, utile non solo per l'incentivazione del trasporto combinato, ma anche per lo sviluppo dell'innovazione ecocompatibile, nonché per il superamento dei gap delle regioni in condizioni economiche svantaggiate e con ostacoli strutturali. Efficienza, intermodalità, logistica non possono, dunque, essere incentivate come fini a sé, ma solo in quanto strumentali ad innovazione, produttività, ambiente, coesione.

In questa prospettiva, abrogato il regolamento n. 1107/70(61), rientrano le "Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie" (62), fondate sul presupposto che "la concessione di aiuti pubblici al settore ferroviario può essere autorizzata quando contribuisca alla realizzazione di un mercato europeo integrato, aperto alla concorrenza e interoperabile, nonché agli obiettivi comunitari di mobilità sostenibile. In questo contesto la Commissione deve accertare che l'aiuto finanziario corrisposto dai poteri pubblici non determini distorsioni della concorrenza contrarie all'interesse comune. In alcuni casi la Commissione potrà chiedere agli Stati membri di impegnarsi a conseguire determinati obiettivi comunitari in contropartita della concessione di aiuti".

Rientra in questo quadro anche l'art. 19 del Regolamento 800/2008(63) che, in piena logica di aiuti che perseguono una pluralità di obiettivi, esenta dalla notifica gli aiuti all'acquisto di nuovi mezzi di trasporto ecocompatibili.

E la decisione del giugno scorso relativa all'Interporto campano rappresenta un esempio rilevante di applicazione della nuova modalità valutativa. L'argomentazione della compatibilità dell'aiuto si fonda sulla sua capacità di soddisfare obiettivi di comune interesse, in particolare la realizzazione di un sistema di trasporti intermodali equilibrato e la promozione della competitività del trasporto combinato su rotaia rispetto a quello su gomma(64), in piena coerenza con le esigenze ambientali e con la strategia della Commissione di promozione della logistica "indispensabile per mantenere ed aumentare la competitività e la prosperità dell'Europa in sintonia con la nuova strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione" (65).

In piena coerenza con il Piano di azione, che consente l'autorizzazione di aiuti rispondenti agli obiettivi di sviluppo della Comunità, la Commissione non ha bisogno di ricorrere alla lex specialis dell'art. 73 TCE, in quanto la rispondenza dell'aiuto in parola alla strategia nel settore dei trasporti(66), in maniera funzionale alle finalità previste dal Trattato e agli obiettivi di Lisbona, come la tutela ambientale, consente di affermare la sua corrispondenza al comune interesse e quindi di applicare direttamente la deroga di cui all'art. 87 3.c, in un'ottica di coerenza tra politiche settoriali e politiche generali.

In tale nuovo paradigma valutativo, la concezione degli aiuti come strumento di superamento delle esternalità è pienamente abbandonata e un intervento, seppur di portata marcatamente locale(67), è autorizzato sulla base della sua coerenza con gli obiettivi di politica comunitaria settoriale, a loro volta funzionali agli obiettivi di sviluppo dell'Unione.

L'evoluzione tracciata nel settore dei trasporti mette in rilievo il contributo di tale settore alla definizione di una nuova concezione degli aiuti, da elemento di integrazione negativa, subordinati ad una logica di divieto, a leva di integrazione positiva, funzionali agli obiettivi della Comunità.

In questa prospettiva gli aiuti divengono uno strumento attuativo del principio di sussidiarietà inteso in tutti i suoi aspetti, regolativi (a livello comunitario si dettano le norme che a livello statale e locale dovranno essere attuate), strategici (in riferimento alla determinazione degli obiettivi), operativi (in riferimento alla pianificazione degli interventi), finanziari (in riferimento all'allocazione delle risorse).

In quest'ottica essi diventano una vera e propria sintesi della sussidiarietà verticale e orizzontale: verticale, perché sono coinvolte risorse pubbliche statali autorizzate dalla Commissione, e orizzontale, perché le risorse pubbliche sono volte a finanziare un progetto di investimento privato coerente e funzionale con obiettivi di interesse generale comunitario. Si realizza in tal modo un coinvolgimento indiretto dei privati nelle strategie comunitarie.

La sussidiarietà consente alla Commissione di sancire, nel concedere e negare di volta in volta le autorizzazioni agli aiuti, la conformità o meno delle politiche economiche nazionali con la politica economica comunitaria. Il potere di controllo sugli aiuti diviene potere di controllo sulle scelte statali e la Commissione, da mero organo "amministrativo", diviene organo di indirizzo e coordinamento, responsabile della definizione delle linee strategiche comunitarie nelle singole policies e garantire la conformità ad esse delle azioni statali.

Si delinea, dunque, in materia di aiuti, un nuovo modello di governance comunitaria in cui anche la più circoscritta scelta statale o locale è inquadrata in un disegno strategico più ampio e deve coordinarsi con le scelte comunitarie.

Sede privilegiata di sperimentazione è proprio la politica dei trasporti. Diversamente dai tradizionali settori regolati, in cui l'intervento pubblico subisce una progressiva limitazione fino alla totale eliminazione, in quello dei trasporti, questo processo, pur avviato, ha subito un'inversione di tendenza.

Acquisita la consapevolezza che in tale settore gli alti costi, le caratteristiche del tessuto imprenditoriale, gli obiettivi di interesse generale rendono l'intervento pubblico fisiologico e imprescindibile, la Commissione ha rinunciato ad attuare uno schema esclusivamente regolativo, in cui l'intervento pubblico fosse gradualmente ristretto, a favore di una concezione di intervento pubblico "responsabile". Infatti, da un lato, gli Stati sono costretti a farsi carico delle spese che spettano loro in quanto proprietari delle infrastrutture, dall'altro, devono attenersi ad una logica di trasparenza, attraverso la normalizzazione dei conti e la contrattualizzazione degli obblighi di servizio pubblico. Infine essi sono chiamati a valutare a monte la conformità degli aiuti alla strategia comunitaria settoriale e generale, perché su questo piano, e non sulla mera valutazione di assenza di effetti distorsivi, la misura proposta potrà essere autorizzata dalla Commissione, che diventa il fulcro di un modello di governance multilivello.

NOTE:

(1) C (2009) 4508 def. del 17 giugno del 2009, in GUUE C 196 del 20 agosto 2009, pp. 1 ss.

(2) Come è noto, la Commissione verifica in primo luogo l'esistenza di un aiuto, utilizzando il c.d. metodo VIST (vantaggio, incidenza, selettività, trasferimento), consistente nella rilevazione dell'esistenza di un trasferimento di risorse statali, selettivo, perché rivolto solo ad alcune imprese o produzioni al fine di procurare loro un vantaggio, che abbia capacità di incidere sugli scambi. Cfr., tra tutti, G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2008, pp. 800 ss., p. 814 ss.; R. CAIAZZO, *Antitrust. Profili giuridici*, Torino, 2007, pp. 299 ss., pp. 305 ss.; M. DONY, *Contrôle des aides d'Etat*, Bruxelles, 2007, pp. 30 ss.; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2006, pp. 247 ss., pp. 249 ss.; E. MOAVERO MILANESI, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Napoli, 2004, pp. 151 ss., pp. 155 ss.; A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 2003, pp. 3 ss.

- (3)** Si tenga conto che tale deroga costituisce la base su cui la Commissione autorizza, in genere, gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione delle imprese in difficoltà (cfr. Comunicazione della Commissione — Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, in GUUE n. 244 del 1 ottobre 2004 p. 2 ss.) e gli aiuti a finalità regionale nelle aree individuate dalla Carta degli aiuti di ciascuno Stato nell'ambito delle regioni ricadenti nell'obiettivo Competitività dei fondi strutturali per la programmazione 2007-2013 (cfr. Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013, in GUUE n. C 54 del 4 marzo 2006, pp. 13 ss.).
- (4)** Comunicazione 2008/C 82/01, in GUUE n. C 82 dell'1 aprile 2008, pp. 1 ss. Molte tipologie di aiuto indicate nella Comunicazione sono state esentate da notifica ex Regolamento generale di esenzione per categoria n. 800 del 6 agosto 2008, in GUUE n. L 214 del 9 agosto 2008, pp. 3 ss.
- (5)** Si tenga conto che un discorso speculare potrebbe farsi in riferimento all'influenza della politica comune dei trasporti sulla disciplina generale dei servizi di interesse economico generale.
- (6)** Cfr. M.L. TUFANO, I trasporti terrestri nella CEE, Milano, 1990, p. 29.
- (7)** Ibidem, pp. 19 ss.
- (8)** Cfr. M.L. TUFANO, I trasporti , cit., pp. 58 ss.
- (9)** Cfr. L. SCHIANO DI PEPE, Artt. 70-80, in A. TIZZANO (a cura di), Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea, Milano, 2004, pp. 465 ss.; pp. 495 ss.
- (10)** Per il carattere di *lex specialis* nelle norme in materia di trasporti nel trattato cfr. C. DEGLI ABBATI, Il trasporto, cit., pp. 107 ss.
- (11)** Cfr. M.L. TUFANO, I trasporti, cit., p. 40 ss., nota 19.
- (12)** Cfr. il Memorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports, Doc. VII/COM(61)50 def. del 10 aprile 1961. Cfr. M.L. TUFANO, I trasporti, cit., pp. 57 ss.
- (13)** Cfr. la Decisione 67/790 del 14 dicembre 1967, in GUCE L 322 del 30 dicembre 1967, pp. 4 s. e il Regolamento 1108/70 del 4 giugno 1970, in GUCE L 130 del 15 giugno 1970, pp. 4 ss., istitutivo di un sistema di contabilità per le spese e l'utilizzazione delle infrastrutture fondati su regole uniformi.
- (14)** Cfr. il Regolamento 1192/69 del 26 giugno 1969, in GUCE L 156 del 28 giugno 1969, pp. 8 ss. La normalizzazione consisteva nella determinazione e compensazione degli oneri derivanti da disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che le ferrovie dovevano affrontare in più rispetto alle imprese private di trasporto.
- (15)** Cfr. Regolamento 1191 /69 del 26 giugno 1969, in GUCE L 156 del 28 giugno 1969, pp. 1 ss. Il regolamento non si applicava alle ferrovie secondarie e al trasporto a carattere regionale e locale. Cfr. C.H. BOVIS, Public service Obligations in the Transport Sector: The Demarcation between Aids and Services of General Interest under EU Law, in EBLR, 2005, pp. 1329 ss.
- (16)** Per una dottrina favorevole a tale impostazione ,cfr., ad esempio, N. S. DESPICHT, Policies for transport, cit., p. 196.
- (17)** Cfr. regolamento 1107/70 del 4 giugno 1970, in GUCE L 130 del 15 giugno 1970, p. 1 ss.
- (18)** Cfr. C. DEGLI ABBATI, Il trasporto, cit., p. 108; L. SCHIANO DI PEPE, Artt. 70-80, cit., in A. TIZZANO (a cura di), Trattati dell'Unione europea, cit., p. 490.
- (19)** Ad esempio erano consentiti gli aiuti alle imprese che sostenevano spese per infrastrutture da esse utilizzate, mentre altre imprese non sostenevano gli stessi oneri. Cfr. M. L. TUFANO, I trasporti, cit., p. 109
- (20)** Cfr. M. L. TUFANO, I trasporti, cit., p. 110; C. DEGLI ABBATI, Il trasporto, cit., p. 108.
- (21)** Cfr. M. L. TUFANO, I trasporti, cit., p. 111
- (22)** Cfr. M. L. TUFANO, I trasporti, cit., p. 128, spec. nota 3.
- (23)** Cfr. C. DEGLI ABBATI, Il trasporto, cit., pp. 114 ss.
- (24)** Cfr. COM(73) 1725 def. "Comunicazione relativa allo sviluppo della politica comune dei trasporti" e Direttiva n. 75/130 del 17 febbraio 1975 relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati strada-rotaiia tra Stati membri, in GUCE L 48 del 22 febbraio 1975, pp. 31 ss. Cfr. M. L. TUFANO, I trasporti, cit., p. 132 ; C. DEGLI ABBATI, Il trasporto, cit., pp. 45 ss., J. ERDMENGER, Vers une politique des transports pour l'Europe, Bruxelles, 1984, pp. 49 ss.
- (25)** M. L. TUFANO, I trasporti, cit., p. 146

- (26)** Cfr. Regolamento n. 1658/82 del Consiglio, del 10 giugno 1982, in GUCE L 184 del 29 giugno 1982, pp. 1 s.; cfr. S. MAIL-FOUILLEUL, La légalité communautaire des ades d'Etat au tran sport combiné, in RDUE, 2002, pp. 109 ss.
- (27)** Cfr. . M. L. TUFANO, I trasporti, cit., pp. 195 ss.
- (28)** Cfr. M. L. TUFANO, I trasporti, cit., pp. 199, J. ERDMENGER, Vers une politique, cit., p. 76
- (29)** Cfr. COM (83) 58 def. dell'11 febbraio 1983
- (30)** Per una ricostruzione della liberalizzazione nel settore dei trasporti, cfr. C. IANNONE, L'intervento pubblico nell'economia e le regole di concorrenza comunitarie, Torino, 2009, pp. 134 ss.
- (31)** Cfr. Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, in GUCE L 237 del 24 agosto 1991, pp. 25 ss. Cfr. D.U. GALETTA, M. GIAVAZZI, Trasporti terrestri, in M.P. CHITI E G. GRECO (diretto da), Trattato di diritto amministrativo europeo, Milano, 2007, pp. 2173-2235, pp. 2195 ss.
- (32)** Cfr. Regolamento 1893/91 del 20 giugno 1991, in GUCE L 169 del 29 giugno 1991, pp. 1 ss.
- (33)** Art. 129 B ora art. 154 TCE.
- (34)** Cfr. F. DONATI, P. MILAZZO, Art. 154, in A. TIZZANO (a cura di), Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea, Milano, 2004, pp. 824 ss.; S. CAFARO, I corridoi paneuropei dei trasporti: una combinazione di diritto internazionale e di diritto comunitario per "collegare" il continente, in DCSI, 2003, pp. 711 ss.; E. BERGAMINI, Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto. Modalità di formazione, vlore giuridico e prospettive, in Diritto del commercio internazionale, 2006, pp. 653 ss.
- (35)** Cfr. Direttiva n. 92/106, del 7 dicembre 1992, in GUCE L 368 del 17 dicembre 1992, pp. 38 ss.; Regolamento 3578/92, del 7 dicembre 1992, in GUCE L 364 del 12 dicembre 1992, pp. 11 ss.; Decisione 93/628 del 29 ottobre 1993, in GUCE L 305 del 10 dicembre 1993, pp. 1 ss.; Regolamento 2236/95 del 18 settembre 1995, in GUCE L 228 del 23 settembre 1995, pp. 1 ss.; Decisione n. 1692/96, del 23 luglio 1996, in GUCE L 228 del 9 settembre 1996, pp. 1 ss.; Regolamento n. 2196/98 del 1° ottobre 1998, in GUCE L 277 del 14 ottobre 1998, pp. 1 ss. Cfr. L. SCHIANO DI PEPE, Artt. 70-80, cit., in A. TIZZANO (a cura di), Trattati dell'Unione europea, cit., p. 488, il quale ricorda anche i numerosi accordi internazionali stipulati fra la Comunità e Stati terzi per incentivare il trasporto combinato.
- (36)** Cfr. Decisione 99/591 del 4 maggio 1999 in GUCE L 227 del 28 agosto 1999, pp. 12 ss., con cui la Commissione ha autorizzato un regime di aiuto notificato dall'Italia per la ristrutturazione dell'autotrasportistica e lo sviluppo dei trasporti combinati.
- (37)** La Commissione ha ad esempio autorizzato una misura di aiuto francese rivolta ad alcune piccole imprese di autotrasporto sotto forma di premi per cessazione volontaria di attività e un aiuto volto alla fusione di imprese soggette a tagli di capacità produttiva. Cfr. XXXV Relazione sulla politica di concorrenza (1996) SEC (542) fin. Cfr. C. H. BOVIS, Operating Aid in the Transport Sectors: a Taxonomy of Practice and jurisprudence, in EStAL, 2005, pp. 235, p. 246.
- (38)** Il Consiglio europeo di Lisbona di marzo 2000, rilevando la necessità per l'Unione europea di far fronte alle sfide della globalizzazione, ha adottato l'obiettivo strategico di rendere l'Unione europea "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo" entro il 2010. A tal fine è necessario che l'Unione realizzi una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. Cfr. le Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona disponibili al sito www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm.
- (39)** Cfr. Consiglio europeo di Göteborg disponibili al sito http://europa.eu/european-council/index_it.htm
- (40)** COM(2001) 370 def..
- (41)** Cfr. S.M. CARBONE, F. MUNARI, Principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di porti, aero porti ed infrastrutture del traporto, in DUE, 2002, pp. 426 ss., p. 438.
- (42)** Cfr. C. KOENIG, A. HARATSCH, The logic of infrastructure funding under EC State Aid control, in EStAL, 2004, pp. 393 ss.; J.J MARTINEZ, M. VON KERCKHOVE, EC aid States rules and the financing of inland transport infrastructures, in European Transport Law, 2004, pp. 357 ss.
- (43)** Nel senso di una sempre più marcata ripartizione dei costi delle

infrastrutture, cfr. Direttive 2001/12, 2001/13 e 2001/14 del 26 febbraio 2001, in GUUE L 75 del 15 marzo 2001, pp. 1 ss.; pp. 26 ss.; pp. 29 ss. Nel senso della chiara definizione a monte nei contratti degli obblighi di servizio pubblico, in linea con la disciplina generale in materia di servizi di interesse economico generale, cfr. Regolamento 1370/2007 del 23 ottobre 2007, in GUUE n. L 315 del 3 dicembre 2007, pp. 1 ss.,

(44) Cfr. Decisione N 353/2001 del 5 marzo 2003, in GUUE C 143 del 19 giugno 2003, pp. 2 ss. con cui la Commissione ha approvato un regime francese di aiuti multiannuali volto alla riduzione delle emissioni di gas serra; Decisione N 203/2002 del 18 settembre 2002 in GUUE C 9 del 15 gennaio 2003, pp. 6 ss. con cui la Commissione ha approvato il regime di aiuto spagnolo volto a promuovere l'acquisto di motocicli elettrici o ibridi.

(45) Cfr. Decisione N 600/B/2001 del 16 ottobre 2002.

(46) Cfr. Decisione N 183/2000 in GUCE C 362 del 16 dicembre 2000, p. 9.

(47) Cfr. Decisione N 706/2002, in GUCE C 130 del 1 giugno 2002, pp. 5 s. e N 523/2002 in GUUE C 262 del 29 ottobre 2002, sui meccanismi finanziari predisposti dalle autorità inglesi per la costruzione del collegamento ferroviario nel tunnel del Canale della Manica (CTRL); Decisione N 643/01 del 19 giugno 2002 in GUUE C 178 del 2002, pp. 20 ss., riguardante il sostegno pubblico alla costruzione, all'ampliamento e alla modernizzazione dei binari ferroviari privati lungo le principali reti nazionali. Cfr. C. KOENIG, S. KIEFER, Public finding of infrastructure projects under EC-State Aid law, in EStAL, 2005, pp. 415 ss.

(48) Decisione N 644/2001 del 27 febbraio 2002 in GUUE C 88 del 12 aprile 2002, pp. 16 ss. sul fondo di Stato austriaco ERP, Decisione N 406/2002 del 2 ottobre 2002 in GUUE C 292 del 27 novembre 2002, pp. 5 ss., per il supporto alle strutture di trasbordo nei trasporti combinati. Cfr. M. DONY, Politique des transports et droit des aides d'Etat, in CEDECE, L'Europe des transports, Paris, 2005, pp. 249 ss.

(49) Cfr. Decisione N 810/02 del 10 dicembre 2003 e NN 155/03 del 10 dicembre 2003, in GUUE C 41 del 17 febbraio 2004, pp. 6 ss.; con cui la Commissione ha approvato il progetto di "autostrada viaggiante" tra Lione e Torino o la Decisione NN134/2002 del 27 febbraio 2002 per il nuovo servizio pilota di trasporto combinato tra Monaco e Verona, in GUUE C 88 del 12 aprile 2002, pp. 16 ss., p. 18. Cfr. Decisione della Commissione N 64/03 del 1 ottobre 2003 in GUUE C 284 del 27 novembre 2003, pp. 2 ss., relativo agli aiuti al trasporto combinato erogati dalla Provincia autonoma di Trento, Decisione n 623/2002 del 30 aprile 2003, in GUUE C 248 del 16 ottobre 2003, pp. 3 ss., relativa al regime francese di aiuti alla gestione di servizi regolari di trasporto combinato di merci alternativi al trasporto su strada.

(50) Cfr. Decisione della Commissione N 500/2001 del 19 settembre del 2001, in GUCE C 333 del 28 novembre 2001, pp. 6 ss. riguardante l'aiuto ad un'impresa inglese per la gestione delle infrastrutture per un programma di investimenti in ristrutturazione; Decisione N 264/2002 del 2 ottobre 2002 in GUUE C 309 del 2002, pp. 14 ss., relativa agli accordi finanziari approvati dal governo inglese per il rinnovo e il rafforzamento della metropolitana di Londra attraverso una partnership pubblica privata; Cfr. C. H. BOVIS, Operating Aid in the Transport Sectors cit, p. 251.

(51) Cfr. C. KOENIG, A. HARATSCH, The logic of infrastructure, cit., p. 393.

(52) Cfr. Decisione N 649/01 del 20 dicembre 2001, in GUUE C 45 del 19 febbraio 2002, pp. 2 ss. Cfr. anche, seppur nel settore chimico, ma in forte interconnessione con il settore dei trasporti, Decisione C 67/03, C68/03, C69/03 del 16 giugno 2004, in GUUE n. L56 del 2 marzo 2005, pp. 15 ss.

(53) Cfr. Decisione N 638/2001 del 27 febbraio 2002, in GUUE C 88 del 12 aprile 2002, pp. 16 ss., in favore di un regime di aiuti al trasporto combinato notificato dalla Provincia autonoma di Bolzano.

(54) COM(2005) 107 definitivo del 7 giugno 2005 "Piano di azione nel settore degli aiuti di stato Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009".

(55) Cfr. M. BLAUBERGER, From Negative to positive integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law, MPfG Discussion Paper n. 08/4, 2008.

(56) Cfr. P. HEIDHUES, R. NITSCHKE, Comments on State Aid Reform – some Implications of an Effect-based approach, in EStAL, 2006, pp. 23 ss.

- (57)** COM(2006) 314 def. del 22 giugno 2006 “Mantenere l'Europa in movimento - Una mobilità sostenibile per il nostro continente”; COM(2006) 336 def. del 28 giugno 2006 “La logistica delle merci in Europa – la chiave di una mobilità sostenibile” e COM(2007) 607 def. del 18 ottobre 2007 “Piano d’azione per la logistica del trasporto merci”.
- (58)** Termine generalmente utilizzato dalla Commissione per indicare un concetto che diviene una modalità generale, paradigmatica, del consueto operare delle pubbliche autorità sia in fase normativa che attuativa.
- (59)** Cfr. COM(2006) 336 def., cit., p. 5.
- (60)** Nel senso di un aumento della qualità dei trasporti cfr. anche COM(2008) 536 def. dell’8 settembre 2008 “La qualità dei servizi ferroviari di trasporto merci” nonché COM(2008) 54 definitivo del 6 febbraio 2008, “Contratti pluriennali per la qualità delle infrastrutture ferroviarie”.
- (61)** Cfr. Regolamento 1370/2007, cit.
- (62)** In GUUE C 184 del 22 luglio 2008, pp. 13 ss.
- (63)** Regolamento del 6 agosto 2008, in GUUE L 214 del 9 agosto 2008, pp. 3 ss.
- (64)** Cfr. Punto 46 ss. della Decisione.
- (65)** Cfr. Punto 51 della Decisione. Cfr., come esempio analogo, anche la decisione N 159/2008 del 17 giugno 2008.
- (66)** La Commissione cita, in particolare, il Libro bianco del 2001, cit., la Comunicazione del 2006, cit., la Comunicazione “La logistica delle merci”, cit., e il “Piano d’azione per la logistica del trasporto merci”, cit.
- (67)** Cfr. punto 33 della Decisione.