



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
**Dipartimento della  
Funzione Pubblica**

ESPERI@  
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA  
e-LEARNING 

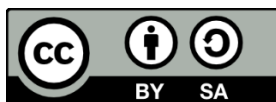
# **Le tipologie di aiuti alle infrastrutture**

**Formez**  **PA**

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperi@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007-2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



*Autore:* Sabina Armati

*Creatore:* Formez PA

*Diritti:* Dipartimento della Funzione Pubblica

*Data:* Agosto 2017

# Le tipologie di aiuti alle infrastrutture

## Introduzione

Come noto, le norme UE in materia di aiuti di Stato si applicano solo in presenza di determinate condizioni che, ai sensi dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (**TFUE**), devono sussistere cumulativamente, in particolare:

- trasferimento, anche indiretto, di risorse statali (*rectius*, pubbliche);
- vantaggio economico, ossia la misura conferisce al beneficiario – che deve essere un'impresa, in senso comunitario – un vantaggio concorrenziale che lo stesso non avrebbe ricevuto in condizioni normali di mercato;
- selettività, ossia la misura si applica solo a talune imprese, o settori;
- effetto sulla concorrenza e sul commercio tra Stati membri, ossia la misura incide, anche solo potenzialmente, sulle condizioni di concorrenza e di scambio nel mercato comunitario. Ciò significa che l'attività oggetto della misura deve poter essere prestata da operatori di diversi Stati membri, o fruibile da utenti provenienti da diversi Stati membri, non avendo carattere meramente locale.

In particolare, per quanto riguarda la questione del vantaggio e degli effetti sulla concorrenza, gli stessi possono sussistere solo laddove i beneficiari siano qualificabili come imprese, poiché, in caso contrario, nessun mercato può essere interessato e, di conseguenza, nessuna concorrenza può essere distorta.

La nozione di impresa, ai fini delle norme UE in materia di aiuti di Stato, è strettamente legata a quella di mercato, e comprende “chiunque offra beni o servizi sul mercato”. In tale nozione rientra, dunque, qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento.

Anche le imprese pubbliche e i soggetti, a vario titolo, detenuti dalle autorità pubbliche possono avere natura di impresa, ove svolgano attività di natura economica. Ciò si verifica in tutti i casi in cui tali soggetti siano attivi in settori aperti, almeno potenzialmente, alla concorrenza. Peraltro, la giurisprudenza ha confermato che un medesimo soggetto, che sia

sottoposto al controllo delle autorità pubbliche, da un lato, e svolga attività economiche, dall'altro, può essere qualificato come impresa, ai fini dell'ottenimento di aiuti, ma anche come ente concedente aiuti, nei rapporti con altre imprese. Infatti, la natura di impresa dipende dalle attività di volta in volta realizzate e, dunque, è legata a singole evenienze, o progetti.

Da questo deriva che la natura di impresa può discendere anche semplicemente dalle caratteristiche di uno specifico progetto, laddove quest'ultimo sia caratterizzato da ricadute economiche, ed essere limitata a tale progetto.

## **Gli aiuti alle infrastrutture**

I principi summenzionati valgono anche nel caso dei progetti infrastrutturali.

Il finanziamento pubblico delle infrastrutture è stato tradizionalmente considerato non soggetto alle norme in materia di aiuti di Stato in quanto la costruzione e la gestione di un'infrastruttura erano considerate misure generali di politica pubblica e non un'attività economica. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte di giustizia UE – alla luce dei mutamenti avvenuti sul mercato – ha affermato, a partire dal 2000 (sentenza del Tribunale “*Aéroports de Paris*”, del 12 dicembre 2000, causa T-128/98, confermata in appello dalla sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2002, causa C-82/01), che anche il finanziamento delle infrastrutture può costituire un aiuto, laddove tali infrastrutture siano suscettibili di sfruttamento economico. A tal fine, più di recente, la giurisprudenza della Corte di giustizia UE ha affermato che il carattere economico, o meno dell'attività di realizzazione di un'infrastruttura “*non può essere esaminato separatamente da quello della gestione dell'infrastruttura*” stessa. Peraltro, la stessa giurisprudenza specifica che “*il fatto che un'attività non venga assicurata da operatori privati o che non sia redditizia non sono criteri pertinenti nell'ambito della sua qualifica come attività economica. Infatti, ai fini di tale qualifica, non è esplicitamente richiesto dalla giurisprudenza [...] che l'attività di cui trattasi sia svolta da operatori privati, né che essa sia redditizia.*” (cfr. sentenza del Tribunale UE nella causa T-443/08 e T-455/08, “*Leipzig-Halle*”, confermata in appello con sentenza della Corte di giustizia UE, C-288/11 P, punti 142-146).

Da questo deriva che, laddove i finanziamenti pubblici siano destinati alla realizzazione di

un'infrastruttura, occorre verificare se l'attività cui la stessa è funzionale abbia carattere economico.

In tale contesto si colloca la “Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea” (2016/C 262/01) (**Comunicazione Aiuti**). La Comunicazione Aiuti, in considerazione della circostanza per cui qualsiasi tipo di aiuto di Stato può, in astratto andare a vantaggio della costruzione, della gestione o dell'utilizzo dell'infrastruttura, precisa che i progetti infrastrutturali coinvolgono, solitamente, diverse categorie di soggetti e, pertanto, distingue tra il promotore e/o il primo proprietario (**promotore/proprietario**) di un'infrastruttura, i gestori (vale a dire le imprese che utilizzano direttamente l'infrastruttura per fornire servizi agli utenti finali, comprese le imprese che acquisiscono l'infrastruttura dal promotore/proprietario per sfruttarla economicamente o che ottengono una concessione o locazione per l'utilizzo e la gestione dell'infrastruttura) e gli utilizzatori finali dell'infrastruttura.

#### **A. Aiuti al promotore/proprietario**

Per quanto concerne gli aiuti al promotore/proprietario, il finanziamento pubblico alle infrastrutture è considerato aiuto di Stato solo in presenza di tutti gli elementi costitutivi dell'aiuto. In particolare, occorre in primo luogo, verificare se l'infrastruttura a cui il finanziamento è destinato sia suscettibile di sfruttamento economico.

A tale proposito, la Comunicazione Aiuti specifica che:

- il finanziamento delle **infrastrutture non intese ad essere sfruttate a fini commerciali** – ossia, infrastrutture non economiche, quali, ad esempio quelle utilizzate per le attività dello Stato nell'esercizio dei suoi pubblici poteri (impianti militari, controllo del traffico aereo, polizia, dogane, ecc.), o che non sono utilizzate per offrire beni o servizi su un determinato mercato (ad esempio, le strade pubbliche) – è, in linea di principio, escluso dall'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato;
- qualora un'infrastruttura originariamente utilizzata per un'attività non economica sia in seguito ridestinata all'uso economico (ad esempio, quando un aeroporto militare viene convertito all'uso civile), per la valutazione ai fini della normativa sugli aiuti di Stato saranno presi in considerazione solo i costi sostenuti per la conversione

dell'infrastruttura all'uso economico;

- in caso di infrastrutture a **uso misto** – ossia di natura sia economica, sia non economica –, il finanziamento pubblico rientra nel campo di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato **solo nella misura in cui copre i costi legati alle attività economiche**, ma se l'infrastruttura è usata quasi esclusivamente per un'attività non economica, il suo finanziamento può interamente esulare dalle norme in materia di aiuti di Stato, a condizione che l'uso economico rimanga **puramente accessorio**, ossia che *"si tratti di un'attività direttamente connessa all'utilizzo dell'infrastruttura o per esso necessaria o intrinsecamente legata al suo uso principale non economico"*. A tal fine, occorre verificare che le attività economiche in questione necessitino degli stessi fattori produttivi (quali materiali, attrezzature, manodopera e capitale fisso) di quelle principali non economiche e che abbiano una consistenza limitata rispetto alla capacità dell'infrastruttura. Inoltre, di norma, il finanziamento pubblico concesso per servizi comunemente aggiuntivi a infrastrutture (come ristoranti, negozi o parcheggi a pagamento) che sono quasi esclusivamente utilizzate per attività non economiche non ha, generalmente, alcuna incidenza sugli scambi tra Stati membri in quanto è improbabile che tali servizi attraggano clienti da altri Stati membri e che il loro finanziamento abbia un'incidenza più che marginale sugli investimenti o sullo stabilimento transfrontaliero. Dunque, in questi casi, nonostante le attività siano di natura economica, la presenza di un aiuto di Stato deve essere esclusa, sotto il profilo della mancanza di incidenza sugli scambi tra Stati membri.

Una volta accertato che l'infrastruttura è suscettibile di sfruttamento economico, e, di conseguenza, il suo proprietario – anche se ha natura pubblica, ad esempio, un'autorità portuale – è considerato un'impresa, almeno per quanto riguarda l'attività oggetto del finanziamento, occorre verificare se siano presenti anche gli altri elementi costitutivi dell'aiuto. In particolare, per quanto riguarda l'incidenza sugli scambi tra Stati membri, la Comunicazione Aiuti precisa che, in taluni casi, le infrastrutture beneficiarie di finanziamenti pubblici e sfruttabili economicamente, in particolare le infrastrutture locali o municipali, hanno un bacino di utenza prevalentemente locale, oppure è provato che è poco probabile che gli investimenti transfrontalieri siano attratti o influenzati in modo più che marginale dalle stesse, come nel caso di impianti ricreativi locali, piccoli aeroporti o porti locali. Per dimostrare che

non vi è alcun impatto sugli scambi, secondo la Comunicazione Aiuti, si potrebbero addurre prove che l'uso dell'infrastruttura al di fuori dello Stato è limitato e che gli investimenti transfrontalieri nel mercato in esame sono minimi o non tali da essere influenzati negativamente.

Inoltre, talune infrastrutture non sono soggette alla concorrenza diretta di altre infrastrutture dello stesso tipo o di diverso tipo che offrono servizi altamente fungibili, ad esempio nel caso delle infrastrutture di rete, che sono monopoli naturali in quanto non sarebbe economico replicarli. Nel caso dei finanziamenti alla costruzione delle infrastrutture, si può, di norma, escludere un'incidenza sugli scambi tra Stati membri o una distorsione della concorrenza quando:

- l'infrastruttura non deve in genere far fronte a una concorrenza diretta,
- il finanziamento privato è insignificante nel settore e nello Stato membro interessato e
- l'infrastruttura non è concepita per favorire un'impresa o un settore specifico in modo selettivo, ma per recare beneficio alla società nel suo insieme.

## **B. Aiuti al gestore**

Con riferimento agli aiuti ai gestori, occorre, anzitutto, specificare che i promotori/proprietari dell'infrastruttura sono soggetti alle norme sugli aiuti di Stato indipendentemente dal fatto che facciano un uso diretto dell'infrastruttura o che, piuttosto, mettano l'infrastruttura a disposizione di gestori terzi. Quanto ai gestori, questi ultimi, allorché facciano uso di un'infrastruttura sovvenzionata per prestare servizi ad utenti finali, *“ricevono un vantaggio se l'uso dell'infrastruttura conferisce loro un beneficio economico che non otterrebbero alle normali condizioni di mercato. Ciò avviene di solito nel caso in cui l'importo pagato per il diritto di sfruttare l'infrastruttura risulti inferiore a quanto pagherebbero per un'infrastruttura analoga alle normali condizioni di mercato”*. Tuttavia, tale vantaggio è escluso laddove la concessione per la gestione dell'infrastruttura (o di parti di essa) è assegnata a un prezzo positivo attraverso una gara che soddisfi tutte le condizioni previste dalle norme in materia di appalti e concessioni, nonché nei casi in cui sia possibile dimostrare che il gestore paga per l'uso dell'infrastruttura un prezzo di mercato. Nei casi menzionati, il vantaggio può essere escluso sulla base del criterio dell'operatore in un'economia di mercato (**OEM**), secondo cui

le operazioni economiche effettuate da autorità pubbliche non conferiscono un vantaggio alle controparti, e pertanto non costituiscono aiuto, se sono svolte “alle normali condizioni di mercato”.

### **C. Aiuti agli utenti finali**

Quanto, infine, agli aiuti agli utenti finali, come specificato nella Comunicazione Aiuti, *“Il gestore di un'infrastruttura che abbia ricevuto aiuti di Stato o le cui risorse siano statali è in grado di concedere un vantaggio agli utenti (qualora si tratti di imprese), salvo che le condizioni di utilizzo soddisfino il criterio dell'operatore in un'economia di mercato, ossia che l'infrastruttura sia messa a disposizione degli utenti a condizioni di mercato”*. A tale proposito è, pertanto, necessario assicurarsi che il gestore conceda un accesso all'infrastruttura su basi paritarie agli utenti, nonché a prezzi di mercato, stabiliti secondo il citato principio dell'OEM. In particolare, si può escludere l'esistenza di un vantaggio per gli utenti *“se i canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura sono stati fissati nel quadro di una gara che soddisfi tutte le condizioni pertinenti”*.

### **Le Griglie di valutazione**

Nella valutazione relativa ai finanziamenti alle infrastrutture, possono essere utilizzate – come guida – le Griglie Analitiche predisposte dalla Commissione in merito (le “Griglie”). Le Griglie costituiscono un documento di lavoro – privo di natura normativa o vincolante – che è stato messo a punto dalla Commissione, per la prima volta nel 2012 e che, successivamente, è stato affinato sulla base della prassi decisionale della Commissione. Le attuali Griglie sono del 2016, ma sono in corso di revisione. Le Griglie analizzano l'applicabilità delle norme in materia di aiuti a diversi settori, sulla base dell'esperienza acquisita dalla Commissione stessa. In particolare, esaminano i seguenti settori:

- 1) porti;
- 2) cultura;
- 3) ferrovie e trasporto pubblico locale;
- 4) servizi idrici;



5) strade/autostrade/ponti/gallerie/vie navigabili interne.

Le Griglie, in via generale, prevedono che – nel caso delle infrastrutture – la presenza di un aiuto possa essere **esclusa** laddove:

- l'infrastruttura oggetto della misura non sia suscettibile di sfruttamento economico;
- il beneficiario della misura – ossia il proprietario o il gestore dell'infrastruttura – non sia un'impresa, in quanto non svolge attività economica perché non esiste un mercato, neanche potenziale, per la stessa, o, comunque, non svolge un'attività economica relativamente a quella infrastruttura e ha posto in essere un'opportuna separazione contabile per le proprie attività economiche;
- manchi il vantaggio, in applicazione del principio dell'OEM – ad esempio, nel caso in cui la gestione dell'infrastruttura sia affidata con gara in cui il contributo pubblico alla realizzazione della stessa sia contemplato e sia oggetto di offerte al ribasso – , o, nell'ambito dei servizi d'interesse economico generale (**SIEG**) il finanziamento sia concesso in applicazione dei criteri della giurisprudenza "*Altmark*" (sentenza della Corte nel caso "*Altmark*" nella causa C-280/00, secondo cui "*nei limiti in cui un intervento statale deve essere considerato come una compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quelle che fanno loro concorrenza, tale intervento non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato*", nel caso dei servizi d'interesse economico-generale);
- non vi sia incidenza sugli scambi perché l'infrastruttura è suscettibile di una fruizione limitata, a livello unicamente locale.

La struttura delle Griglie – che si ripete identica per ciascuna di esse – è articolata come segue:

- sussistenza degli elementi costitutivi di un aiuto (vedi sopra);
- possibilità di includere l'eventuale aiuto nell'ambito di un Regolamento di esenzione per categoria;
- in mancanza, criteri di valutazione dell'aiuto notificato.

## Il Regolamento generale di esenzione per categoria

Con l'adozione del Reg. (UE) n. 651/2014 del 17 giugno 2014 recentemente modificato con Reg. (UE) n. 2017/1084 del 14 giugno 2017 (il **GBER**), sono state previste specifiche esenzioni per determinati aiuti alle infrastrutture, che sono state recentemente ampliate con la sua modifica.

In particolare, il GBER – come modificato – prevede espressamente l'esenzione per i seguenti tipi di aiuti, che coinvolgono – o possono coinvolgere – infrastrutture:

- 1) Aiuti regionali agli investimenti (art. 14)
- 2) Aiuti a finalità regionale per lo sviluppo urbano (art. 16)
- 3) Aiuti agli investimenti per le infrastrutture di ricerca (art. 26)
- 4) Aiuti ai poli di innovazione (art. 27)
- 5) Aiuti ambientali, che possono articolarsi in:
  - a) Aiuti agli investimenti che consentono alle imprese di andare oltre le norme dell'Unione in materia di tutela ambientale o di innalzare il livello di tutela ambientale in assenza di tali norme (art. 36)
  - b) Aiuti agli investimenti per l'adeguamento anticipato a future norme dell'Unione (art. 37)
  - c) Aiuti agli investimenti a favore di misure di efficienza energetica (art. 38)
  - d) Aiuti agli investimenti a favore di progetti per l'efficienza energetica degli immobili (art. 39)
  - e) Aiuti agli investimenti a favore della cogenerazione ad alto rendimento (art. 40)
  - f) Aiuti agli investimenti volti a promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili (art. 41)
  - g) Aiuti agli investimenti per il risanamento di siti contaminati (art. 45)
  - h) Aiuti agli investimenti per teleriscaldamento e teleraffreddamento efficienti sotto il profilo energetico (art. 46)
  - i) Aiuti agli investimenti per le infrastrutture energetiche (art. 48)
- 6) Regimi di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali (art. 50)
- 7) Aiuti per le infrastrutture a banda larga (art. 52)

- 8) Aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio (art. 53)
- 9) Aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali (art. 55)
- 10) Aiuti agli investimenti per le infrastrutture locali (art. 56)
- 11) Aiuti a favore degli aeroporti regionali (art. 56 bis)
- 12) Aiuti a favore dei porti marittimi (art. 56 ter)
- 13) Aiuti a favore dei porti interni (art. 56 quater).

Per le categorie di aiuti alle infrastrutture previste nel GBER, dunque, non è necessario procedere alla previa notifica alla Commissione e gli SM possono attuare le relative misure direttamente e immediatamente, purché nel rispetto delle condizioni – sostanziali e procedurali – dettate dallo stesso GBER.