

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 23.03.2011
SEC(2011) 397

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

L'applicazione delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale dopo il 2005 e i risultati della consultazione pubblica

1. INTRODUZIONE

I servizi di interesse economico generale sono un elemento fondamentale del modello sociale europeo: svolgono infatti un ruolo importante ai fini della coesione sociale, economica e territoriale in tutta l'Unione e sono essenziali per lo sviluppo sostenibile dell'UE in termini di più elevati livelli di occupazione, integrazione sociale, crescita economica e qualità ambientale. Di recente il trattato di Lisbona ha messo in rilievo l'importanza di tali servizi attraverso l'articolo 14 modificato e il nuovo protocollo n. 26 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Succede spesso che gli operatori, pubblici o privati, non riescano ad erogare servizi di interesse generale a condizioni economicamente accettabili se non ricevono un sostegno finanziario sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico. Tale compensazione sottostà alle norme in materia di aiuti di Stato previste dal TFUE nella misura in cui i servizi di interesse generale si configurano come attività economica. Nel 2003 la Corte di giustizia ha stabilito che la compensazione accordata per l'esecuzione di servizi d'interesse economico generale (SIEG) costituisce aiuto di Stato se non è strettamente limitata all'importo che sarebbe necessario per compensare un operatore efficiente.

L'erogazione dei servizi di interesse economico generale differisce in larga misura a seconda sia dello Stato membro che del settore interessato e dipende dallo sviluppo tecnologico ed economico e dalle tradizioni culturali e sociali, tutti fattori che la portano ad evolvere nel tempo.

Allo scopo di assicurare la certezza del diritto per le autorità pubbliche e gli operatori del mercato relativamente all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in questo settore, la Commissione ha adottato nel 2005 un insieme di strumenti giuridici noto con il nome di pacchetto SIEG (il "pacchetto"). Il pacchetto definisce le condizioni alle quali gli aiuti di Stato concessi per il finanziamento di SIEG sono compatibili con il trattato. Successivamente la Commissione ha adottato una serie di decisioni relative a casi specifici. La Commissione ha poi fornito ulteriori orientamenti tramite un servizio di informazione interattivo (SII)¹ e una serie di domande più frequenti (FAQ)² che, recentemente aggiornate e ampliate, hanno dato origine a una guida sul tema³.

Dopo una presentazione dei principali elementi che compongono l'attuale quadro normativo (parte 2), la presente relazione passa in rassegna le esperienze fatte dalla Commissione nell'applicazione del pacchetto in diversi settori a partire dal 2005 (parte 3). La relazione si conclude esponendo le questioni principali emerse da un'ampia consultazione, di cui fanno

¹ Consultabile sul sito http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html.

² Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2007) 1516, del 20 novembre 2007, *Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation*.

³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2010) 1545, del 7 dicembre 2010, *Guida relativa all'applicazione ai servizi d'interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d'interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno*.

parte anche le relazioni sull'argomento elaborate dagli Stati membri nel 2008 e nel 2009 e una consultazione generale dei soggetti interessati svolta nel 2010 (parte 4).

2. I SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE E LE NORME DEL TRATTATO IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

2.1. Compensazioni degli obblighi di servizio pubblico qualificate come aiuti di Stato

Gli aiuti di Stato sono generalmente vietati in forza dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, secondo cui

Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono 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.

Tale divieto si applica ai servizi di interesse generale nella misura in cui questi comportano l'esecuzione di attività economiche da parte di un'impresa⁴. Prima della sentenza emessa dalla Corte di giustizia nella causa *Altmark*⁵ (2003), non era però del tutto chiaro se la compensazione concessa da un'autorità pubblica per l'esecuzione di SIEG rientrasse nel campo di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, e costituisse quindi aiuto di Stato.

Nella causa *Altmark*, la Corte di giustizia ha stabilito che nel settore dei SIEG la compensazione non costituisce aiuto di Stato se si limita a coprire i costi netti necessari per eseguire gli obblighi di servizio pubblico. Ha però posto contestualmente condizioni rigorose volte a limitare la compensazione per i costi che tali obblighi comporterebbero se fossero eseguiti da un fornitore efficiente. Per dimostrare che una compensazione dei SIEG non costituisce aiuto di Stato devono essere soddisfatti i seguenti quattro criteri enunciati nella sentenza *Altmark*:

- in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti con chiarezza.
- In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti.
- In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio

⁴ Il concetto di "attività economica" è definito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. In sintesi, nel campo della concorrenza, secondo tale giurisprudenza per attività economica si intende ogni attività che prevede l'offerta su un mercato di beni o di servizi, a prescindere dalla forma giuridica dell'attività economica. Cfr. causa C-205/03 P, *FENIN/Commissione*, Raccolta 2006, pag. I-06295, punto 25. Per i concetti di attività economica e impresa cfr. anche la causa C-350/07, *Kattner Stahlbau*, Raccolta 2009, pag. I-1513.

⁵ Causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Raccolta 2003, pag. I-7747.

pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.

- In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

Dopo la sentenza *Altmark*, i giudici dell'Unione sono tornati sulla questione della compensazione per l'esecuzione dei SIEG con alcune sentenze. La Corte di giustizia ha per esempio chiarito che i quattro criteri *Altmark* perseguono unicamente lo scopo di stabilire se una compensazione sia qualificabile o non come aiuto di Stato⁶, mentre l'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE rimane la base per definire la compatibilità delle compensazioni finanziarie che non soddisfano tutti e quattro i suddetti criteri⁷. La Corte di giustizia ha inoltre chiarito che il quarto criterio della sentenza *Altmark* rappresenta l'elemento centrale della compensazione *Altmark* in opposizione a una compensazione qualificata come aiuto di Stato, ovvero che la compensazione *Altmark* deve limitarsi a coprire i costi di un'impresa efficace (cioè un'impresa capace di aggiudicarsi la gara d'appalto o un'impresa media gestita in modo efficiente). In altri termini, la compensazione *Altmark* è l'importo richiesto per la prestazione del SIEG che rappresenta il costo minore per la collettività⁸. D'altro canto, il pacchetto autorizza aiuti di Stato a favore di SIEG che coprono i costi effettivi dell'impresa incaricata della gestione del SIEG, a prescindere dal suo livello di efficienza⁹. Il Tribunale di primo grado ha inoltre respinto l'argomentazione secondo cui la decisione *Altmark* si applica solo ai SIEG assegnati dopo la data della sentenza¹⁰.

Il divieto sancito in materia di aiuti di Stato dall'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE non ha carattere assoluto. Oltre alle circostanze specificate all'articolo 107, paragrafi 2 e 3, che sono di applicazione generale, l'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE prevede una deroga specifica che si applica solo ai SIEG¹¹. Ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2

Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.

Non è quindi possibile definire una volta per tutte che cosa si intenda per SIEG, e gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale in materia. La Corte di giustizia ha tuttavia precisato che non tutte le attività economiche possono essere considerate SIEG ai

⁶ Causa T-354/05, *TF1*, Raccolta 2009, pag. II-00471, punto 130.

⁷ *Ibidem*, punto 135.

⁸ Causa T-289/03, *BUPA/Commissione*, Raccolta 2008, II-81, punti 246 e 249.

⁹ Considerando 11 e articolo 5, paragrafo 2, della decisione sui SIEG, e punto 16 della disciplina relativa ai SIEG.

¹⁰ Causa T-289/03, *BUPA/Commissione*, Raccolta 2008, II-81, punti 158, 159 e 160.

¹¹ Un'altra disposizione specifica per i SIEG per i trasporti terrestri è quella dell'articolo 93 del TFUE.

sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE. Infatti l'interesse economico generale legato all'attività deve avere “*un carattere specifico rispetto a quello di altre attività della vita economica*”¹². Conformemente a questa giurisprudenza, in passato la Commissione ha già sottolineato che i SIEG sono attività economiche per le quali gli Stati membri impongono obblighi specifici di servizio pubblico in virtù di un criterio d'interesse generale. Tali obblighi devono essere imposti qualora le autorità pubbliche ritengano che le forze del mercato non siano sufficienti per fornire tali servizi o per fornirli a condizioni soddisfacenti¹³. Pertanto, al di fuori dei settori per i quali la definizione di SIEG dipenda o sia in un modo qualsiasi limitata dal diritto dell'UE (ad esempio le direttive settoriali), il potere discrezionale degli Stati membri di definire i SIEG è oggetto di verifica da parte della Commissione, che garantisce l'assenza di errori manifesti. La Commissione esercita questa competenza sotto il controllo dell'autorità giurisdizionale dell'Unione europea¹⁴.

Per contro, è competenza esclusiva della Commissione (con l'eventuale controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia) valutare se una determinata compensazione degli obblighi di servizio pubblico soddisfi i requisiti di compatibilità di cui all'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE. La sentenza *Altmark* ha chiarito che molte compensazioni esistenti degli obblighi di servizio pubblico erano da considerarsi aiuto di Stato; di conseguenza gli Stati membri e gli altri soggetti interessati hanno reclamato orientamenti per definire regimi di SIEG conformi alle norme in materia di aiuti di Stato e hanno chiesto chiarimenti circa le modalità di valutazione che la Commissione adotta nella prassi. Come illustrato nell'introduzione, la Commissione ha risposto a tali richieste nel 2005 mediante l'adozione di un pacchetto di misure (il "pacchetto")¹⁵.

2.2. Il pacchetto

Il pacchetto comprende tre strumenti noti come "la decisione sui SIEG"¹⁶, "la disciplina relativa ai SIEG"¹⁷ e "la direttiva sulla trasparenza"¹⁸.

¹² Causa C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA/Siderurgica Gabrielli SpA*, Raccolta 1991, pag. I-5889, punto 27; causa C-242/95, *GT-Link A/S / De Danske Statsbaner (DSB)*, Raccolta 1997 pag. I-4449, punto 53 e causa C-266/96, *Corsica Ferries France SA/Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl e Ministero dei Trasporti e della Navigazione*, Raccolta 1998, pag. I-3949, punto 45.

¹³ Comunicazione 2000 della Commissione – I servizi d'interesse generale in Europa, (GU C 17 del 19.1.2001, pagg. 4-23, paragrafo 14). Cfr. inoltre l'allegato II della stessa Comunicazione. Cfr. anche la causa T-289/03, *BUPA/Commissione*, Raccolta 2008, II-81, punti 166,169 e 172.

¹⁴ Cfr. la causa T-17/02, *Fred Olsen/Commissione*, Raccolta 2005, pag. II-2031, la causa T-289/03, *BUPA/Commissione*, Raccolta 2008, II-81, punto 13 e la causa T-309/03, *BUPA/Commissione*, Raccolta 2008, II-2935, punto 95.

¹⁵ Noto anche come "pacchetto Altmark" o "pacchetto Monti-Kroes".

¹⁶ Decisione 2005/842/CE della Commissione, del 28 novembre 2005, riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale (GU L 312 del 29.11.2005, pag. 67).

¹⁷ Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (GU C 297 del 29.11.2005, pag. 4).

¹⁸ Direttiva 2005/81/CE della Commissione, del 28 novembre 2005, che modifica la direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche nonché fra determinate imprese ora codificata come direttiva 2006/111/CE della Commissione, del 16 novembre 2006, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese (GU L 318 del 17.11.2006, pag. 17).

2.2.1. *La decisione sui SIEG*

Conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, uno Stato membro che progetti di concedere un aiuto di Stato deve notificare tale aiuto alla Commissione. Non è possibile dare esecuzione alle misure progettate prima che la Commissione abbia adottato una decisione in merito.

Onde evitare oneri amministrativi eccessivi per misure che presentano rischi relativamente bassi di distorsione della concorrenza, la decisione sui SIEG definisce le condizioni alle quali, in deroga alle disposizioni dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, la compensazione dei SIEG non deve essere notificata alla Commissione. La decisione sui SIEG si applica alle compensazioni di SIEG di importo annuo inferiore a 30 milioni di EUR, concesse ad imprese con un fatturato totale annuo medio, al lordo delle imposte, inferiore a 100 milioni di EUR¹⁹ nei due esercizi precedenti a quello del conferimento del SIEG.

Esistono soglie specifiche per i collegamenti aerei e marittimi verso le isole e per la gestione di porti o aeroporti, che si basano sul numero dei passeggeri piuttosto che su limiti finanziari. Tali soglie possono essere applicate al posto delle soglie generali basate sul fatturato e sull'importo della compensazione. La decisione sui SIEG non si applica ai settori dei trasporti terrestri e della radiodiffusione. Inoltre, le compensazioni concesse agli ospedali e alle imprese aventi incarichi di edilizia popolare che svolgono SIEG sono esentate dalla notifica senza limite di importo.

Per poter beneficiare di queste esenzioni, le compensazioni per la gestione dei SIEG devono tuttavia soddisfare anche le condizioni specifiche di cui agli articoli 4, 5 e 6 della decisione sui SIEG, le quali intendono garantire che i fornitori di SIEG non ricevano compensazioni eccessive.

L'articolo 4 della decisione sui SIEG prevede che la gestione del servizio d'interesse economico generale sia conferita all'impresa interessata mediante uno o più atti ufficiali che devono indicare, tra l'altro, la natura e la durata del SIEG, i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione e le modalità per evitare sovracompenzazioni.

L'articolo 5 prevede che la compensazione non ecceda quanto necessario per coprire i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di SIEG, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole del capitale proprio necessario per l'adempimento di detti obblighi. Lo stesso articolo fornisce inoltre indicazioni particolareggiate per il calcolo dei costi, delle entrate e del "margine di utile ragionevole".

L'articolo 6 prevede infine che gli Stati membri eseguano controlli regolari per garantire che le imprese non ricevano una compensazione eccessiva rispetto all'importo stabilito ai sensi dell'articolo 5 (benché disponga che una parte limitata della sovracompenzazione possa essere riportata all'anno successivo invece di venir rimborsata immediatamente).

Va rilevato che queste condizioni di applicabilità si fondano sui primi tre criteri enunciati nella sentenza *Altmark*, integrati da alcune precisazioni relative alla loro applicazione pratica. La decisione sui SIEG non presenta tuttavia disposizioni analoghe al quarto criterio della sentenza *Altmark* per la selezione dei fornitori di SIEG mediante una procedura di gara

¹⁹

Per gli istituti di credito la soglia è un totale di bilancio pari a 800 milioni di EUR.

d'appalto o un'analisi comparativa dei costi di tali fornitori con quelli di un'impresa media gestita in modo efficiente.

2.2.2. La disciplina relativa ai SIEG

Gli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico per la gestione dei SIEG che non soddisfano le condizioni della decisione sui SIEG devono essere notificati alla Commissione, che ne valuta singolarmente la compatibilità. La disciplina relativa ai SIEG definisce le condizioni alle quali detti aiuti possono essere considerati compatibili con il mercato interno.

Le condizioni di compatibilità stabilite dalla disciplina relativa ai SIEG coincidono sostanzialmente con le condizioni di applicabilità di cui agli articoli 4, 5 e 6 della decisione sui SIEG²⁰. La differenza fondamentale tra i due strumenti è l'esenzione dell'obbligo di notifica dell'aiuto di Stato programmato prima della sua attuazione. Le compensazioni dei SIEG che soddisfano tali condizioni e che in più rientrano nei limiti fissati dalla decisione sui SIEG o che sono concessi agli ospedali o alle imprese aventi incarichi di edilizia popolare per l'esecuzione di SIEG sono considerati compatibili e non devono venire notificati preventivamente alla Commissione. Per contro, le compensazioni per la gestione dei SIEG che soddisfano le condizioni ma non rientrano nei limiti fissati dalla decisione sui SIEG devono essere notificati alla Commissione che ne accerta la compatibilità. La disciplina relativa ai SIEG non si applica ai settori dei trasporti terrestri e della radiodiffusione, ai quali si applicano invece le norme settoriali.

2.2.3. La direttiva sulla trasparenza

La direttiva sulla trasparenza, nella versione in vigore prima del 2005, imponeva agli operatori del servizio pubblico di tenere una contabilità separata per i SIEG beneficiari di aiuti di Stato, da un lato, e per tutte le altre attività, dall'altro. Il terzo elemento del pacchetto SIEG è la modifica della direttiva sulla trasparenza, con la quale viene resa obbligatoria la contabilità separata per tutti i SIEG destinatari di compensazioni finanziarie erogate da autorità pubbliche, a prescindere dal fatto che tali compensazioni si configurino o meno come aiuti di Stato.

3. L'APPLICAZIONE DEL PACCHETTO

I criteri della sentenza *Altmark* si applicano per determinare se una data compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisca aiuto di Stato, indipendentemente dal settore economico interessato. La valutazione di compatibilità effettuata dalla Commissione, invece, tiene conto in molti casi delle specificità del settore e della sua regolamentazione. Pertanto, l'applicazione ai SIEG delle norme in materia di aiuti di Stato è esposta qui di seguito in riferimento ai principali settori interessati.

²⁰ Le disposizioni relative al trasferimento della sovraccompensazione all'anno successivo differiscono lievemente, ma il principio dei controlli regolari volti a prevenire la sovraccompensazione e quello di limitare le possibilità di tale trasferimento si applicano sia alla decisione sui SIEG che alla disciplina relativa ai SIEG.

3.1. Trasporti

3.1.1. Dimensione del settore e peculiarità strutturali²¹

Con un valore aggiunto lordo (VAL) ai prezzi base di circa 500 miliardi di EUR, la fornitura dei servizi di trasporto (incluso lo stoccaggio, il deposito e altre attività ausiliarie) rappresentava circa il 4,6% del VAL complessivo dell'UE-27 nel 2007. Questo dato fa riferimento solo al VAL delle società la cui attività principale è la fornitura di servizi di trasporto (e servizi connessi), ma non tiene conto dei trasporti per conto proprio. A livello dell'UE l'industria dei trasporti rappresenta complessivamente il 7% del PIL.

Nel 2007 il settore dei trasporti ha occupato più di 9,2 milioni di persone nell'UE-27, pari al 4,4% della forza lavoro complessiva. Quasi i due terzi degli occupati (63%) erano impiegati nel settore dei trasporti terrestri (strade, ferrovie, vie di navigazione interna), il 2% nel trasporto marittimo, il 5% nel trasporto aereo e il restante 30% in attività di supporto e in attività ausiliarie dei trasporti (movimentazione merci, stoccaggio, deposito, agenzie di viaggio e di trasporti e tour operator ecc.).

3.1.2. Quadro normativo e norme settoriali in materia di aiuti di Stato

Gli Stati membri investono risorse cospicue per la fornitura di SIEG nel settore dei trasporti e per la costruzione, la gestione e la manutenzione delle infrastrutture. Il diritto dell'Unione prevede di fatto una serie di dispositivi che consentono e incentivano la fornitura di questi servizi. Gli Stati membri devono però garantire che i finanziamenti pubblici siano conformi alle norme applicabili e, soprattutto, che non diano origine a sovraccompensazione o a distorsioni della concorrenza.

Il quadro normativo e le norme applicabili variano a seconda delle modalità di trasporto. Nel settore dei servizi pubblici di trasporto di passeggeri l'imposizione di oneri di servizio pubblico sottostà a specifiche norme settoriali. La disciplina relativa ai SIEG e la decisione sui SIEG non trovano applicazione in questo settore. Al trasporto aereo e marittimo, invece, si applica solo la decisione sui SIEG anche se integrata da norme e orientamenti settoriali.

3.1.2.1. Trasporto terrestre

L'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE non si applica ai trasporti terrestri. L'articolo 93 recita infatti che "[s]ono compatibili con i trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio." Ne consegue che non sono applicabili ai trasporti terrestri né la decisione sui SIEG né la disciplina relativa ai SIEG .

Il nuovo regolamento relativo ai servizi di trasporto di passeggeri (regolamento n. 1370/2007²²) è entrato in vigore il 3 dicembre 2009. Esso stabilisce norme applicabili alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico nel settore dei servizi pubblici di trasporto

²¹ Commissione europea, *EU Energy and Transport in figures*, Statistical pocketbooks 2010, http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/doc/2010_energy_transport_figures.pdf. I dati relativi alle dimensioni del settore, citati nella parte presente e in quelle successive relativamente ad altri settori, comprendono anche attività che non si configurano come SIEG.

²² Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1).

di passeggeri. La sua applicazione ai trasporti di passeggeri per via navigabile interna è a discrezione degli Stati membri. Prima dell'entrata in vigore della nuova normativa, la Commissione ha applicato le precedenti norme in materia di aiuti di Stato previste dai regolamenti (CEE) n. 1191/69 e n. 1107/70 ai fini della valutazione della compatibilità. Nella sentenza *Altmark* la Corte di giustizia ha chiarito che i suddetti regolamenti contengono norme relative alla compatibilità degli aiuti di Stato²³.

Il regolamento 1370/2007 impone l'obbligo di stipulare contratti di servizio pubblico (tranne per gli obblighi di servizio pubblico che intendono fissare tariffe per tutti i passeggeri o per certe categorie di passeggeri e possono anche sottostare a norme generali). Il richiamato regolamento fa una distinzione tra i contratti di servizio pubblico che sottostanno alle norme per gli appalti pubblici, previste dalla direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, e le concessioni di servizio pubblico. Per queste ultime, l'assegnazione di contratti pubblici dovrebbe avvenire in linea di massima tramite bando di gara, sebbene ciò non sia obbligatorio in tutti i casi. Tutti i contratti di servizio pubblico e le compensazioni per le norme generali che fissano tariffe devono essere stipulati in modo "*da ovviare compensazioni excessive*", ma questa disposizione generica non indica altri criteri da applicare per il calcolo della compensazione.

In merito alla compensazione, l'articolo 4 del regolamento statuisce che "*la compensazione corrisposta non può superare l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore del servizio pubblico, nonché di un profitto ragionevole*". Il termine "beneficio ragionevole" è definito al punto 6 dell'allegato come "*un tasso di remunerazione del capitale abituale per il settore, in un determinato Stato membro, che tiene conto dell'esistenza o della mancanza di rischio assunto dall'operatore di servizio pubblico a seguito dell'intervento dell'autorità pubblica*".

3.1.2.2. Trasporto aereo

Nel settore dei trasporti aerei, il regolamento 1008/2008²⁴ (il "regolamento sui servizi aerei") limita il numero delle rotte nelle quali gli oneri di servizio pubblico ("OSP") possono essere imposti e stabilisce procedure rigorose per l'imposizione di tali oneri, soprattutto in relazione alle gare d'appalto. Una peculiarità importante degli oneri di servizio pubblico per il settore del trasporto aereo è la chiara distinzione effettuata tra gli obblighi imposti e le concessioni esclusive (con o senza compensazione).

Il regolamento sui servizi aerei individua due fasi distinte dell'assegnazione degli OSP. In un primo momento gli OSP possono essere imposti su una data rotta aerea. In seguito, ma solo se non vi sono vettori aerei disposti a servire tale rotta, lo Stato membro può limitare l'accesso alla rotta aerea a un unico operatore, a condizione che quest'ultimo sia selezionato mediante un bando di gara europeo. Sebbene non sia richiesta la sua approvazione, la Commissione ha il potere di esaminare gli OSP e di sospenderli mediante decisione, se non sono conformi al regolamento sui servizi aerei. La Commissione deve pertanto essere informata in merito a ogni fase della procedura relativa all'OSP e un OSP non può essere effettuato prima che la Commissione abbia pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea una nota informativa in merito all'imposizione dell'OSP e (se del caso) la relativa gara d'appalto.

²³ Causa C-280/00, *Altmark Trans* (citata alla nota 5), paragrafo 95.

²⁴ Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione) (GU L 293 del 31.10.2008, pag. 3).

La compensazione degli OSP può essere corrisposta solo a vettori aerei che siano stati selezionati mediante una procedura di gara. Secondo l'articolo 17, paragrafo 7, del regolamento sui servizi aerei “[l]a selezione tra le offerte presentate viene effettuata il più presto possibile, tenendo conto della qualità del servizio offerto e in particolare delle tariffe aeree e delle condizioni proposte agli utenti, nonché del costo dell’eventuale compenso richiesto allo Stato o agli Stati membri interessati”. Tuttavia, se il contratto è assegnato sulla base della minore compensazione richiesta, il rispetto del regolamento sui servizi aerei assicura al contempo il rispetto del quarto criterio della sentenza *Altmark*²⁵. Di conseguenza, benché la decisione sui SIEG (a differenza della disciplina relativa ai SIEG) si applichi al trasporto aereo, in molti casi la compensazione degli OSP può non costituire aiuto di Stato. Deve però essere verificato se la gara d’appalto ha come risultato la prestazione di servizi al costo minore per la collettività. Gli orientamenti per il settore dell’aviazione del 1994 fissano norme in materia di compatibilità delle compensazioni dei SIEG nel trasporto aereo.

Inoltre, secondo gli orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali²⁶, determinate attività economiche svolte dagli aeroporti possono essere qualificate come SIEG. In “casi eccezionali” la gestione di un aeroporto nel suo insieme può essere qualificata come SIEG, ad esempio se l’aeroporto è ubicato “in una regione isolata”.

3.1.2.3. Trasporto marittimo

Si applicano ai trasporti marittimi l’articolo 106, paragrafo 2, del TFUE e la decisione sui SIEG (ma non la disciplina relativa ai SIEG). Altre norme riguardanti la prestazione dei SIEG nel settore in oggetto sono previste dal regolamento del Consiglio (CEE) n. 3577/92, del 7 dicembre 1992, concernente l’applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo)²⁷. L’articolo 4 di detto regolamento regola la conclusione di contratti di servizio pubblico e l’imposizione di obblighi di servizio pubblico per la fornitura di servizi di cabotaggio, alle compagnie di navigazione che partecipano ai servizi regolari. I richiamati orientamenti comunitari riconoscono la possibilità per gli Stati membri di imporre obblighi di servizio pubblico o di concludere contratti di servizio pubblico riguardanti servizi di trasporto internazionali, qualora ciò sia necessario per far fronte a un’impellente necessità di trasporto pubblico.

Per quanto riguarda il regolamento n. 3577/92, la Corte di giustizia ha stabilito che il combinato disposto degli articoli 1 e 4 consente di assoggettare la prestazione di servizi regolari di cabotaggio verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché fra le isole stesse, all’ottenimento di una previa autorizzazione amministrativa soltanto qualora: 1) possa essere dimostrata l’esistenza di un’effettiva esigenza di servizio pubblico a causa dell’insufficienza dei servizi regolari di trasporto in una situazione di libera concorrenza; 2) sia parimenti dimostrato che tale regime di previa autorizzazione amministrativa è necessario e

²⁵ Può costituire un’eccezione il procedimento di emergenza di cui all’articolo 16, paragrafo 12, che prevede la selezione del vettore aereo senza indire una gara d’appalto.

²⁶ Comunicazione della Commissione — Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (GU C 312 del 9.12.2005, pag. 1).

²⁷ GUL 364 del 12.12.1992, pag. 7.

proporzionato allo scopo perseguito; 3) siffatto regime sia fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo alle imprese interessate²⁸.

La Commissione ha inoltre adottato una serie di comunicazioni specifiche relative al settore dei trasporti marittimi quali, ad esempio, la comunicazione della Commissione che fornisce orientamenti in merito agli aiuti di Stato alle società di gestione navale²⁹, la comunicazione della Commissione che stabilisce orientamenti relativi ad aiuti di Stato integrativi del finanziamento comunitario per l'apertura delle autostrade del mare³⁰ e gli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi³¹.

3.1.3. *Prassi decisionale della Commissione*

Nel settore dei trasporti terrestri, una parte dei finanziamenti pubblici per i servizi di trasporto terrestre di passeggeri effettuati nel quadro di un contratto di servizio pubblico non è notificata alla Commissione perché non costituisce aiuto di Stato o perché è esentata dall'obbligo di notifica. In questo settore la Commissione riceve ed esamina un numero ingente di denunce e certe notifiche di aiuti a favore di servizi locali e regionali effettuati con autobus, che riguardano soprattutto contratti assegnati secondo modalità che non garantiscono il costo minore per la collettività.

La Commissione è giunta alla conclusione che il nuovo sistema danese che prevede tariffe ridotte per alcune categorie di passeggeri che utilizzano i servizi di autobus su lunghe distanze costituisce un aiuto di Stato compatibile con il mercato interno³². L'iniziativa intende assicurare servizi di trasporto adeguati per le fasce di popolazione a basso reddito e, in generale, mira a incentivare i trasporti pubblici. Il sistema servirà inoltre ad armonizzare le condizioni concorrenziali tra le società ferroviarie, che beneficiano già di compensazioni per offrire sconti analoghi o anche maggiori, e gli operatori di servizi autobus sulle lunghe distanze.

Conformemente alla sentenza *Altmark*, la Commissione ha stabilito che le compensazioni concesse dal Landkreis di Anhalt-Bitterfeld, in Germania, per la prestazione di un servizio pubblico tramite autobus non sono misure di aiuto³³. Analogamente, la Commissione ha concluso che la proroga della compensazione a favore del servizio pubblico nel Landkreis di Wittenberg per potenziare le linee esistenti di autobus non costituisce aiuto di Stato³⁴. Sulla base del regolamento (CE) n. 1370/2007, del regolamento (CEE) n. 1191/69 e del regolamento (CEE) n. 1107/70, la Commissione ha inoltre autorizzato compensazioni di

²⁸ Causa C-205/99, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) et al.*, Raccolta 2001, pag. I-1271, punto 40.

²⁹ Comunicazione della Commissione che fornisce orientamenti in merito agli aiuti di Stato alle società di gestione navale (GU C 132 dell'11.6.2009, pag. 6).

³⁰ Comunicazione della Commissione che stabilisce orientamenti relativi ad aiuti di Stato integrativi del finanziamento comunitario per l'apertura delle autostrade del mare (GU C 317 del 12.12.2008, pag. 10).

³¹ Comunicazione C(2004) 43 della Commissione – Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi (GU C 13 del 17.1.2004, pag. 3).

³² Caso N 332/2008, *Compensazione agli operatori di servizi di trasporto per gli sconti concessi a gruppi specifici di passeggeri sui servizi di trasporto mediante autobus su lunghe distanze* (GU C 46 del 25.2.2009, pagg. 8-9).

³³ Caso N 206/2009, *Finanziamento dei servizi di trasporto pubblico nel Landkreis di Anhalt-Bitterfeld* (GU C 255, del 24.10.2009, p. 4).

³⁴ Caso N 207/2009, *Finanziamento dei servizi di trasporto pubblico nel Landkreis di Wittenberg* (GU C 255 del 24.10.2009, pagg. 4-5).

servizio pubblico per i servizi di trasporto tramite bus in tre casi a seguito dell'avvio del procedimento di indagine formale (*Austria – aiuto a favore di Postbus*, C 16/2007; *Germania - Verkehrsverbund Rhein Ruhr*, C 58/2006; *Repubblica ceca – Moravia meridionale*, C 3/2008) e in un caso senza avviare tale procedimento (*Malta – Servizio occasionale di trasporto mediante autobus*, NN53/2006). Due altre indagini sono tuttora in corso (*Germania – Emsland*, C 54/2007 e Repubblica ceca – C 17/2008, *Usti nad Labem*).

In diversi casi, il più importante dei quali è senza dubbio il caso DB Regio³⁵ relativo al contratto di servizio pubblico tra Deutsche Bahn Regio e i Länder di Berlino e del Brandeburgo, si è posta la questione di come andasse determinato "il profitto ragionevole". Il regolamento 1370/2007 fa riferimento a un confronto effettuato sulla base delle medie settoriali, tenendo conto del rischio (o dell'assenza di rischio) riguardante il contratto in questione. Tuttavia, in considerazione di margini d'utile estremamente differenziati in un settore che registra tradizionalmente un importante disavanzo, non è sempre facile realizzare un confronto del genere. Nel caso del Landkreis di Sachsen-Anhalt, la Commissione ha considerato ragionevole un "profitto" (inteso come margine di fatturato) del 5%, mentre nel caso dell'aiuto di Stato C 3/08 (ex NN 102/05)³⁶ - Repubblica ceca: *Compensazioni degli obblighi di servizio pubblico per società di autobus della Moravia meridionale* – il profitto considerato ragionevole è stato fissato al 7,86% (inteso come margine di fatturato). Il profitto deve essere valutato anche alla luce delle condizioni macroeconomiche generali, in particolare dell'inflazione. Un altro aspetto è la scelta del tasso di profitto pertinente (o, secondo il regolamento 1370/07, del "rendimento adeguato del capitale") e del livello di rischio che l'operatore sostiene (che è determinato in larga misura dalle condizioni contrattuali).

Va evidenziato che il regolamento specifica inoltre che il metodo di compensazione deve promuovere il mantenimento o lo sviluppo di una gestione efficace da parte dell'operatore di servizio pubblico e della fornitura di servizi di trasporto di passeggeri di livello sufficientemente elevato. Tale disposizione ha trovato un'interessante applicazione nel caso C 41/2008³⁷ concernente le ferrovie danesi, con un sistema di compensazione che è stato concepito in modo tale da incoraggiare il beneficiario ad aumentare la produttività. Nella fattispecie la Commissione ha accettato una remunerazione del capitale del 6% che, a fronte di un aumento della produttività, può addirittura arrivare a un massimale annuo del 12% per ogni anno e del 10% su un triennio. Ciò significa che, contrariamente alla decisione sui SIEG e alla disciplina relativa ai SIEG, è stata definita una condizione di efficienza per il trasporto pubblico terrestre di passeggeri.

Nel settore del **trasporto aereo**, come già evidenziato, la compensazione degli OSP può essere corrisposta solo a vettori aerei selezionati mediante una procedura di gara (salvo in caso di applicazione del procedimento di emergenza di cui all'articolo 16, paragrafo 2). Pertanto (finché c'è un numero sufficiente di offerenti e il contratto è aggiudicato al costo minore), la compensazione degli OSP nel settore del trasporto aereo soddisfa il quarto criterio della sentenza *Altmark* e non costituisce aiuto di Stato³⁸. Al riguardo, alcuni Stati membri si

³⁵ Caso C 47/2007, *Deutsche Bahn REGIO AG – Contratto di servizio pubblico* (GU C35 dell'8.2.2008, pagg. 13-29).

³⁶ Caso C 3/2008, *Compensazioni degli obblighi di servizio pubblico per società di autobus della Moravia meridionale* (GU L 97 del 14.4.2009).

³⁷ Caso C 41/2008, *Contratto di servizio pubblico tra il governo danese e Dankse Statbaner* (GU L 7 dell'11.1.2011, pagg. 1-39).

³⁸ Deroga di rilievo è la procedura di emergenza di cui all'articolo 16, paragrafo 12 che in caso di interruzione del servizio da parte della compagnia aerea selezionata permette allo Stato membro di

interrogano circa l'utilità della decisione sui SIEG in merito all'ammissibilità della compensazione degli OSP per il trasporto aereo.

Succede spesso che i bandi di gara d'appalto raccolgano poche risposte o addirittura che si presenti un solo offerente; la conformità con il regolamento sui servizi aerei non esonera inoltre gli Stati membri dall'obbligo di valutare l'osservanza di ciascuno dei quattro criteri *Altmark*, che sono cumulativi.

La Commissione non ha mai ricevuto notifiche di OSP per i trasporti aerei in applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato e ha adottato un'unica decisione in materia di aiuti di Stato nei confronti della compensazione di un OSP in tale settore (decisione negativa nel caso C79/2002³⁹ riguardante la concessione di una compensazione senza gara d'appalto da parte della Spagna).

Finora la Commissione non ha adottato decisioni sulla base delle disposizioni relative ai SIEG contenute negli orientamenti in materia aeroportuale, nonostante tali disposizioni sembrino costituire un quadro relativamente chiaro e vantaggioso per la concessione di finanziamenti pubblici. Se sono soddisfatte le condizioni enunciate nella sentenza *Altmark*, tali finanziamenti pubblici possono considerarsi come non configuranti aiuto di Stato. Anche laddove i finanziamenti pubblici siano stati valutati come aiuti di Stato, è possibile che essi siano considerati compatibili con il TFUE - se sono soddisfatti i criteri di compatibilità di cui all'articolo 106, paragrafo 2, così come sviluppati e interpretati nella decisione sui SIEG - e che quindi non debbano essere notificati alla Commissione.

Per quanto riguarda **il trasporto marittimo**, la Commissione è consapevole del fatto che la decisione sui SIEG è stata applicata soprattutto in riferimento ai collegamenti con le isole. In seguito a un'indagine approfondita, la Commissione ha ritenuto la compensazione erogata dallo Stato francese alla *Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée* (SNCM) per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico nel periodo 1991-2001 compatibile con il mercato interno⁴⁰. La decisione è stata contestata dinanzi al Tribunale e la causa è ancora pendente⁴¹.

La Commissione ha adottato una decisione finale in merito a quattro casi relativi a SIEG (riguardanti 2 Stati membri) nel settore del trasporto marittimo. In un caso, però, la decisione è stata annullata ed è in corso il riesame:

- C 470/2004⁴² – Italia – Tirrenia di navigazione – decisione annullata dalla sentenza T-265/04⁴³;

designare un altro vettore aereo per un periodo massimo di sette mesi, ovvero per il tempo necessario per organizzare un nuovo bando di gara d'appalto.

³⁹ Caso C 79/2002, *Air Cataluya* (GU L 110 del 30.4.2005, pagg. 56-77).

⁴⁰ Caso C 58/2002, *Aiuto a favore della ristrutturazione della SNCM* (GU L 225 del 27.8.2009, pagg. 180-237).

⁴¹ Causa T-565/08, *Corsica Ferries France SAS/Commissione*, pendente.

⁴² Causa C 470/2004, *Italia – Tirrenia di navigazione*, decisione annullata dalla sentenza del Tribunale di primo grado del 4 marzo 2009, causa T-265/04, *Tirrenia di Navigazione et al./Commissione* (GU C 90 del 18.4.2009, pag. 22).

⁴³ Causa T-265/04, *Tirrenia di Navigazione et al./Commissione*.

- N 62/2005⁴⁴ – Italia – Contratto di servizio pubblico per una linea marittima regolare di passeggeri tra la Regione Friuli Venezia Giulia da un lato e la Croazia e la Slovenia dall'altro;
- N 265/2006⁴⁵ – Italia - Aiuti per compensare l'aumento del costo dei carburanti nell'ambito dei contratti di servizio pubblico esistenti per i collegamenti marittimi di linea tra la Sicilia e le isole minori.
- C 16/2008⁴⁶ – Regno Unito - Sovvenzioni a CalMac e NorthLink per i servizi di trasporto marittimo in Scozia.

Nel caso C 16/2008 la decisione della Commissione contiene riferimenti alla disciplina relativa ai SIEG ed effettua una valutazione per analogia.

3.2. Energia

3.2.1. Dimensione del settore e peculiarità strutturali

Nel 2006 il settore dell'elettricità, del gas e della produzione di vapore nell'UE-27 contava 27.000 imprese che occupavano 1,2 milioni di persone. Dette imprese hanno complessivamente generato un fatturato di 940 miliardi di euro (circa il 7% del PIL dell'UE-27) e 200 miliardi di euro di valore aggiunto (il 3,5% del valore aggiunto dell'economia commerciale non finanziaria dell'UE-27)⁴⁷.

Nell'insieme, la catena dei settori del gas e dell'elettricità si articola su cinque livelli principali: 1) la prospezione e la produzione (per il gas) / la generazione (per l'elettricità); 2) il trasporto in gasdotti ad alta pressione / in reti ad alta tensione (trasmissione); 3) il trasporto in gasdotti a bassa pressione / in reti a bassa tensione (distribuzione); 4) la vendita e l'acquisto di elettricità o di gas sui mercati all'ingrosso (commercio all'ingrosso); 5) la commercializzazione ai consumatori finali (fornitura al dettaglio).

Le attività di trasporto (cioè la trasmissione e la distribuzione) vengono spesso considerate come monopoli naturali e sottostanno quindi a misure regolamentari specifiche. Per contro, le direttive sulla liberalizzazione dei mercati del gas e dell'elettricità esigono che la produzione, il commercio all'ingrosso e la fornitura al dettaglio siano aperte alla concorrenza.

Per il momento i mercati dell'elettricità e del gas sono prevalentemente mercati su scala nazionale. In più occasioni la Commissione ha constatato che in questi settori l'integrazione dei mercati è tuttora esigua, come dimostrano le differenze di prezzo, i monopoli regionali e la congestione transfrontaliera persistente tra gli Stati membri. Nondimeno i flussi commerciali transfrontalieri non sono trascurabili e dovrebbero aumentare. Nel 2008, ad esempio, nell'UE-27 i flussi transfrontalieri di elettricità hanno rappresentato il 18% del consumo interno lordo⁴⁸. Esiste un impegno politico del Consiglio europeo del febbraio 2011 per il

⁴⁴ Caso N 62/2005, *Contratto di servizio pubblico per una linea marittima regolare di passeggeri tra la Regione Friuli Venezia Giulia da un lato e la Croazia e la Slovenia dall'altro* (GU C 90 del 25.4.2007, pag. 10).

⁴⁵ Caso N 265/2006, *Aiuto al trasporto marittimo-Società Ustica Lines e Società N.G.I.* (GU C 196 del 24.8.2007, pag. 3).

⁴⁶ Caso C 16/2008, *Aiuto di Stato a NorthLink & Calmac* (GU C 126 del 23.5.2008, pagg. 16-42).

⁴⁷ EUROSTAT Pocketbooks, *Key figures on European business with a special focus on the recession, 2010 edition*, pag. 34.

⁴⁸ Commissione europea, *Osservatorio del mercato dell'energia*, relazione 2009, pag. 46.

completamento del mercato interno dell'energia entro il 2014 e la Commissione ha attuato iniziative per abolire la frammentazione ancora esistente sul mercato⁴⁹. Per quanto riguarda il gas naturale, a fronte di riserve europee in diminuzione, si stanno attuando iniziative per diversificare le fonti di approvvigionamento al di fuori dell'UE e per migliorare i collegamenti tra gli Stati membri⁵⁰.

Il modello dominante prima della liberalizzazione era l'integrazione verticale di produzione o importazione, trasporto e fornitura al dettaglio. La liberalizzazione ha consentito nuove entrate nei mercati della produzione, del commercio all'ingrosso e della fornitura al dettaglio. Generalmente detti mercati sono rimasti però piuttosto concentrati, e le imprese già insediate sul mercato hanno per lo più continuato a detenere una posizione dominante. Sulla scia della liberalizzazione alcune di queste imprese hanno esteso le loro attività nell'UE oltre il proprio mercato nazionale, soprattutto mediante acquisizioni.

3.2.2. *Quadro normativo*

Le prime direttive concernenti il mercato dell'energia elettrica⁵¹ e quello del gas⁵², adottate rispettivamente nel 1996 e nel 1998, hanno abolito i monopoli legali imponendo agli Stati membri di consentire gradualmente alle grandi imprese di scegliere i propri fornitori. Le direttive comprendevano anche disposizioni relative all'accesso di terzi alle reti di trasmissione e di distribuzione. Per le imprese integrate verticalmente, la direttiva rendeva inoltre obbligatorio un livello minimo di separazione tra le attività di rete e le altre attività ("separazione"). Nel settore del gas venivano aboliti i monopoli d'importazione.

Le seconde direttive concernenti il mercato dell'energia elettrica⁵³ e quello del gas⁵⁴ hanno rafforzato tali disposizioni. In particolare, le direttive prevedevano la completa apertura dei mercati della fornitura al dettaglio dell'energia elettrica e del gas: esigevano infatti che le imprese e i clienti civili fossero liberi di scegliere i propri fornitori a partire rispettivamente dal 1° luglio 2004 e dal 1° luglio 2007. Per quanto riguarda la generazione dell'energia elettrica, la seconda direttiva sull'energia elettrica contemplava la possibilità di ricorrere a procedure di gara per la fornitura di nuove capacità solo se, in previsione di un deficit di approvvigionamento, si riteneva che il mercato non sarebbe stato in grado di trovare una soluzione adeguata.

⁴⁹ Al fine di agevolare l'integrazione, nel novembre 2010 la Commissione ha adottato la comunicazione dal titolo "*Energy infrastructure priorities for 2020 and beyond – A blueprint for an integrated European energy network*", SEC (2010) 1395 final.

⁵⁰ Cfr. la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 15.4.2008, *Progressi compiuti nella realizzazione del mercato interno del gas e dell'elettricità*, COM(2008) 192 e la decisione della Commissione relativa al caso N 594/2009, *Aiuto a Gaz-System S.A. per le reti di trasmissione del gas in Polonia* (GU C 101 del 20.4.2010, pag. 9).

⁵¹ Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (GU L 27 del 30/01/1997, pag. 20).

⁵² Direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (GU L 204 del 21.7.1998, pag. 1).

⁵³ Direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 92/96/CE (GU L 176 del 15.7.2003, pag. 37).

⁵⁴ Direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE (GU L 176 del 15.7.2003, pag. 57).

Dal 3 marzo 2011, dette direttive saranno sostituite dalle terze direttive concernenti il mercato dell'energia elettrica⁵⁵ e quello del gas⁵⁶, che prevedono disposizioni ancora più rigorose, per esempio in merito alle condizioni per l'accesso di terzi alle reti e al ruolo delle autorità nazionali di regolazione dei mercati dell'energia. Le nuove direttive prevedono norme più severe anche per la separazione dei gestori delle reti di trasmissione.

Entrambe le direttive prevedono la possibilità per gli Stati membri di imporre, nell'interesse economico generale, obblighi di servizio pubblico concernenti la sicurezza (compresa la sicurezza dell'approvvigionamento), la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la tutela dell'ambiente (compresa l'efficienza energetica, l'energia da fonti rinnovabili e la protezione del clima). Le direttive esigono che questi obblighi siano chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili, e garantiscano alle imprese dell'Unione europea che operano nei settori dell'energia elettrica e del gas parità di accesso ai consumatori nazionali. Nel 2010 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha adottato una sentenza riguardante tali disposizioni⁵⁷ e ha fornito orientamenti in merito alle condizioni alle quali gli Stati membri possono imporre obblighi di servizio pubblico per i prezzi al dettaglio del gas.

In più, la terza direttiva sull'energia elettrica esige che gli Stati membri provvedano affinché tutti i clienti civili usufruiscono del servizio universale, vale a dire del diritto alla fornitura di energia elettrica di una qualità specifica nel loro territorio a prezzi ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili, trasparenti e non discriminatori. La direttiva consente agli Stati membri di estendere il diritto universale anche alle piccole imprese. Per garantire la fornitura del servizio universale, gli Stati membri possono designare un "fornitore di ultima istanza".

Inoltre, sia la terza direttiva concernente il mercato dell'energia elettrica che quella relativa al mercato del gas impongono agli Stati membri di adottare misure appropriate per la tutela dei consumatori finali e, in particolare, dei clienti vulnerabili. Spetta agli Stati membri definire il concetto di cliente vulnerabile, che può fare riferimento alla povertà energetica e, tra le altre cose, al divieto di interruzione della fornitura di elettricità a detti clienti nei periodi critici. Gli Stati membri devono inoltre tutelare i clienti finali nelle zone isolate. La terza direttiva relativa al settore del gas prevede che gli Stati membri possano designare un "fornitore di ultima istanza" per i clienti collegati alla rete del gas.

La terza direttiva concernente il settore dell'energia elettrica prevede compensazioni finanziarie per gli adempimenti degli obblighi di servizio pubblico effettuati dalle imprese che operano nel settore dell'energia elettrica e dispone che tali compensazioni e ogni altra forma di diritto esclusivo siano concesse in maniera trasparente e non discriminatoria. Dette disposizioni integrano quelle previste dal pacchetto SIEG, che si applica alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse nel settore dell'energia elettrica.

⁵⁵ Direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE (GU L 211 del 14.8.2009, pag. 55).

⁵⁶ Direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE (testo rilevante ai fini del SEE), (GU L 211 del 14.8.2009, pag. 94).

⁵⁷ Causa C-265/08, *Federutility et al.*, Raccolta 2010, pag. I-0000.

3.2.3. Prassi decisionale della Commissione

La Commissione ha un'esperienza limitata nel campo degli aiuti di Stato concessi come compensazione per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico nel settore dell'energia elettrica o del gas. Infatti, anche se negli ultimi anni è dovuta intervenire in molti casi relativi al settore dell'energia, pochissimi riguardavano la compensazione degli obblighi di servizio pubblico.

Dall'adozione della prima direttiva concernente il settore dell'energia elettrica, la Commissione ha approvato cinque regimi⁵⁸ concernenti la compensazione finanziaria concessa per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico relativi alla generazione di energia elettrica da fonti locali di combustibili. In questi casi la Commissione ha ritenuto che gli obblighi di servizio pubblico corrispondessero effettivamente a SIEG, giustificati per motivi di sicurezza dell'approvvigionamento energetico, ai sensi di una disposizione specifica delle direttive sull'energia elettrica⁵⁹. Secondo tale disposizione, per motivi di sicurezza degli approvvigionamenti, uno Stato membro può ordinare di dare la priorità al dispacciamento di impianti di generazione alimentati con fonti nazionali di energia combustibile primaria, con un limite del 15 % di tutta l'energia primaria necessaria per generare l'energia elettrica consumata nello Stato membro interessato. Nel caso più recente, lo Stato membro interessato ha fornito spiegazioni dettagliate, che sono state ritenute sufficienti per autorizzare l'intervento.

La Commissione ha anche valutato la compensazione finanziaria prevista per gli obblighi di servizio pubblico finalizzati all'attivazione di nuove capacità di produzione di energia elettrica di riserva⁶⁰. Al riguardo gli Stati membri hanno fornito prove fondate del fatto che in determinati frangenti dei periodi di punta sussisteva il rischio di interruzione della fornitura di energia elettrica: erano pertanto necessarie capacità di riserva che il mercato non sarebbe riuscito a fornire da solo.

Negli ultimi anni la Commissione non ha ricevuto notifiche di aiuti di Stato per compensazioni degli obblighi di servizio pubblico relativi al servizio universale di fornitura dell'energia elettrica e agli obblighi di servizio pubblico per clienti vulnerabili, per clienti in zone isolate o per fornitori di ultima istanza. Una possibile spiegazione è che, laddove obblighi di SIEG siano imposti ad operatori storici che hanno mantenuto una posizione forte sul mercato nazionale di riferimento, lo Stato membro interessato può decidere che non occorra erogare una compensazione finanziaria a parte. In casi del genere, gli operatori storici possono essere in grado di mantenere l'equilibrio economico delle loro operazioni

⁵⁸ Caso NN 49/99, *Regime di costi di transizione alla concorrenza* (GU C 268 del 22.9.2001, pag. 7); caso N 6/A/01, *Imposizione all'Ente per l'approvvigionamento dell'energia elettrica di obblighi di servizio pubblico per quanto riguarda la produzione di elettricità a partire dalla torba* (GU C 77 del 28.3.2002, pag. 27); caso N 34/99, *Compensazione per costi irrecuperabili* (GU C 5 dell'8.1.2002, pag. 2); caso C 7/2005, *Tariffe per l'energia elettrica* (GU 219 del 24.8.2007, pag. 9), N 178/2010, *Compensazione per obblighi di servizio pubblico associata all'attivazione di un meccanismo preferenziale per le centrali alimentate da carbone locale* (GU C 312 del 17.11.2010, pag. 5).

⁵⁹ Cfr. l'articolo 8, paragrafo 4, della prima direttiva concernente il settore dell'energia elettrica, l'articolo 11, paragrafo 4, della seconda direttiva concernente il settore dell'energia elettrica e l'articolo 15, paragrafo 4, della terza direttiva concernente il settore dell'energia elettrica. Le suddette disposizioni sono identiche.

⁶⁰ Caso N 475/2003, *Obblighi di servizio pubblico riguardanti nuove capacità di produzione di energia elettrica per la sicurezza dell'approvvigionamento* (GU C 34 del 7.2.2004, pag. 8).

complessive, anche se i costi di alcuni obblighi di servizio pubblico imposti loro sono eventualmente superiori alle entrate risultanti da tali obblighi.

Il ricorso alle gare d'appalto sembra essere una pratica relativamente rara per l'assegnazione di obblighi di servizio pubblico nei settori dell'energia elettrica e del gas. Ad esempio, secondo il Gruppo dei regolatori europei per il gas e l'elettricità (ERGEG), che è il gruppo consultivo ufficiale della Commissione che riunisce i regolatori dei mercati nazionali dell'energia, i fornitori di ultima istanza sono generalmente designati dalle autorità pubbliche e, in un caso su due, è il fornitore storico che funge da "fornitore di ultima istanza"⁶¹.

3.3. Servizi di approvvigionamento idrico e di gestione dei rifiuti

3.3.1. Dimensione del settore e peculiarità strutturali

Nel 2008 le imprese operanti nel settore dei servizi ambientali (ecoindustrie) nell'UE-27 hanno generato un fatturato totale di 319 miliardi di euro, pari al 2,5 % del PIL dell'UE. Le imprese del settore ambientale dell'UE contano circa 3,4 milioni di posti di lavoro. I settori più importanti in termini di entrate sono di gran lunga la gestione dei rifiuti, l'approvvigionamento idrico, il trattamento delle acque reflue e i materiali riciclati⁶².

La fornitura dei servizi idrici, dei servizi di gestione delle acque reflue e dei rifiuti è spesso di competenza delle autorità pubbliche locali che hanno l'obbligo di garantire che tali servizi siano prestati in maniera soddisfacente nell'area geografica di cui sono responsabili.

Tale compito è spesso direttamente eseguito da enti o imprese pubbliche o assegnando una concessione di servizio pubblico a un'impresa privata che fornisce il servizio alle condizioni e per la durata specificate nel contratto di concessione. In entrambi i casi è frequente che la prestazione di servizi nell'area geografica interessata sia accompagnata da diritti esclusivi concessi dalle autorità pubbliche, il che significa che a livello locale vi è concorrenza più per l'attribuzione del mercato (in occasione della scelta del beneficiario della concessione) che all'interno del mercato stesso.

Pertanto, al livello della prestazione diretta del servizio ai clienti civili e alle imprese, l'ambito del mercato in causa è spesso ristretto e confinato all'area geografica di competenza dell'autorità locale o, al massimo, alle aree di più autorità che si sono raggruppate per fornire i servizi in questione. Nondimeno, una parte considerevole dei settori del trattamento dei rifiuti e delle acque reflue sono gestiti da multinazionali tanto a livello locale, per la fornitura di servizi mediante una concessione, quanto a monte, e servizi quali la raccolta differenziata dei rifiuti, i sistemi collettivi o il recupero dei rifiuti possono essere effettuati a livello nazionale o su scala anche maggiore.

3.3.2. Quadro normativo e norme settoriali in materia di aiuti di Stato

Le direttive o i regolamenti settoriali dell'UE lasciano agli Stati membri un certo margine discrezionale per quanto riguarda le condizioni per la concessione dei servizi di gestione dei rifiuti, trattamento delle acque reflue e approvvigionamento idrico nel mercato interno. La

⁶¹ ERGEG, *Revisione della definizione di cliente vulnerabile, fornitore d'ufficio e fornitore di ultima istanza*, Rif. E09-CEM-26-04, 16 luglio 2009, pag. 31.

⁶² ECORYS, *Study on the Competitiveness of the EU Eco Industry*, ottobre 2009, consultabile sul sito http://ec.europa.eu/environment/enveco/jobs/index.htm#_Toc240786985.

fornitura dei suddetti servizi deve non di meno soddisfare le norme ambientali dell'UE in materia di rifiuti e approvvigionamento idrico; esiste inoltre una serie di direttive che prevede norme relativamente dettagliate per la gestione dei servizi in questione (ad esempio, le direttive relative agli imballaggi⁶³, ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche⁶⁴, ai veicoli fuori uso⁶⁵ e alle pile⁶⁶). Dette disposizioni settoriali non pregiudicano l'applicazione delle norme generali sulla concorrenza.

Per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE, oltre al pacchetto SIEG non esistono altre norme specifiche relative ai settori in esame. Nondimeno, si applicano le deroghe generali al divieto di concedere aiuti di Stato di cui all'articolo 107, paragrafi 2 e 3, valide per tutti i settori. In questo contesto la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente⁶⁷ prevede disposizioni specifiche in merito all'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c). In aggiunta ai principi e ai criteri generali applicati dalla Commissione, detta disciplina contiene norme più dettagliate per quanto riguarda le attività di gestione dei rifiuti (capitolo 3.1.9). La disciplina definisce anche norme relative ad aiuti intesi ad innalzare il livello di protezione ambientale al di sopra degli standard UE o in assenza di questi (capitolo 3.1.1), applicabili, se del caso, all'approvvigionamento idrico e al trattamento delle acque reflue. Va anche segnalato che, in base al principio “chi inquina paga”, gli oneri pagati dagli utenti per i servizi di rifornimento idrico devono coprire i costi economici dei servizi conformemente alla direttiva quadro sulle acque.

3.3.3. *Prassi decisionale della Commissione*

Dall'adozione del pacchetto nel 2005, gli Stati membri non hanno mai notificato alla Commissione l'intenzione di concedere compensazioni per la fornitura di SIEG nel settore della gestione dei rifiuti e dell'approvvigionamento idrico ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato. Ciò può dipendere in parte dal fatto che i servizi forniti sono spesso di natura locale e che quindi rimangono al di sotto delle soglie previste dalla decisione sui SIEG. Qualora l'area interessata sia una grande città o un vasto agglomerato, i relativi contratti possono tuttavia interessare mediamente circa dodici milioni di euro all'anno.

I servizi di approvvigionamento idrico e di gestione dei rifiuti per i clienti civili e le imprese sono di norma remunerati mediante imposte o prelievi a carico del cliente finale, i quali sono periodicamente aggiornati – a volte automaticamente tramite contratti di concessione se i servizi sono prestati da terzi su concessione – per coprire i costi della prestazione del servizio e un margine di profitto regolato o addirittura predefinito. Di conseguenza, nel caso i cui i contratti siano eseguiti come previsto, è possibile che il fornitore del servizio non riceva un'ulteriore compensazione oltre alle tariffe pagate dagli utenti.

Qualora i servizi siano forniti da imprese pubbliche, le sovvenzioni pubbliche possono configurarsi sotto forma di aumento del capitale sociale o di altro contributo finanziario

⁶³ Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (GU L 365 del 31.12.1994, pag. 10).

⁶⁴ Direttiva 2002/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 2003, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) (GU L 37 del 13.2.2003, pag. 24).

⁶⁵ Direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, relativa ai veicoli fuori uso (GU L 269 del 21.10.2000, pag. 34).

⁶⁶ Direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE (GU L 266 del 26/09/2006).

⁶⁷ Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (GU C 81 del 1.4.2008, pag. 1).

effettuato dall'autorità pubblica/dagli azionisti. Tale contributo finanziario costituirebbe di fatto una compensazione per i SIEG⁶⁸, eccetto i casi nei quali sono soddisfatte le condizioni per il principio dell'investitore privato in un'economia di mercato. Negli ultimi cinque anni gli Stati membri non hanno però notificato nessun caso del genere.

3.4. I servizi postali

3.4.1. Dimensione del settore e peculiarità strutturali

Nel 2007 il settore postale dell'UE, inclusi gli invii postali e i servizi di consegna pacchi e di posta espressa, ha registrato entrate complessive per circa 94 miliardi di euro (pari allo 0,7% del PIL dell'UE-27). Con 1,6 milioni di persone occupate in tutta l'UE, il settore rappresentava nel 2006 lo 0,7% dell'occupazione totale a livello dell'Unione⁶⁹.

Il segmento più consistente è quello degli invii postali, che rappresentano il 56% delle entrate del settore. Questa attività era tradizionalmente oggetto di monopolio. Nonostante i tentativi intrapresi di recente per liberalizzare il mercato, i servizi postali nazionali storici che espletano obblighi di servizio pubblico detengono una quota di mercato superiore al 95%⁷⁰. Al contempo questo tipo di attività è quella più soggetta ad essere sostituita da altre forme di comunicazione elettronica⁷¹ ed è in forte declino nella maggior parte degli Stati membri.

Il mercato della consegna pacchi e delle consegne espresse, che insieme rappresentano il 44% delle entrate del settore, è da decenni liberalizzato nella maggior parte degli Stati membri. Su questo mercato sono presenti sia operatori internazionali - anche di proprietà dei servizi postali storici dell'UE⁷² o di operatori indipendenti o non dell'Unione europea⁷³ – sia operatori locali. Questa attività è favorita dal commercio elettronico grazie alla consegna di merci ordinate via internet ("servizio internet").

3.4.2. Quadro normativo e norme settoriali in materia di aiuti di Stato

In passato gli operatori storici di servizi postali fornivano un servizio universale di distribuzione della corrispondenza e dei pacchi in tutto il territorio dello Stato membro interessato. Molti operatori storici detenevano un monopolio su determinate attività, di norma le lettere entro certi limiti di peso e di prezzo. I servizi coperti dal monopolio erano definiti "settore riservato", una fetta di mercato che col passare degli anni si è progressivamente ridotta. L'ambito dell'obbligo di servizio universale (OSU) è sempre stato più ampio di quello del settore riservato. L'OSU comprende tra l'altro i servizi di inoltro pacchi. Nel 1992, il primo Libro verde sui servizi postali illustrava la ripartizione nel modo seguente:

⁶⁸ Le norme della Commissione relative agli obblighi degli Stati membri nel campo di applicazione del principio dell'investitore in economia di mercato sono definiti nella posizione della Commissione, del 1994, relativa all'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE alla partecipazione delle autorità pubbliche nei capitali delle imprese (bollettino CE 9-1984, pagg. 28-29) e ulteriormente precisate nella comunicazione relativa all'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE e nella comunicazione del 1993 (GU C 307 del 13.11.1993, pagg. 3-14).

⁶⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *The Evolution of the European Postal Market since 1997*, Report by ITA Consulting and Wiki Consult, agosto 2009, pag. 18.

⁷⁰ *Ibidem*, pag. 19.

⁷¹ I servizi di posta ibrida che, in centri stampa situati il più vicino possibile al destinatario finale, trasformano i dati digitali in supporto cartaceo integrano comunicazione elettronica e consegna della corrispondenza, rendendo le due modalità complementari piuttosto che sostitutive.

⁷² Per esempio: DHL (Deutsche Post), TNT (NL), GLS (Royal Mail – UK), DPD (La Poste France).

⁷³ Per esempio: UPS e Fedex.

Criteri di peso/prezzo		
Obbligo di servizio universale (comunicazione personalizzata/individuale)	Lettere/cartoline (sotto monopolio, progressivamente ridotto e poi eliminato)	Lettere fuori monopolio (prezzo/peso superiore)
Obbligo di servizio universale (merci/stampe)	Pacchi e stampe (entro un certo peso)	
Nessun obbligo di servizio universale	Consegne espresse Pacchi e stampe più pesanti Scambi di documenti	

Riservato	Non riservato
-----------	---------------

Sia gli operatori nazionali storici che gli altri operatori hanno sempre offerto servizi che non sottostanno né agli obblighi di servizio universale né a monopolio. Tali servizi, designati talvolta come servizi commerciali, sono offerti in concorrenza con altri operatori e comprendono molti servizi di posta espressa e di inoltro pacchi.

La prima⁷⁴ e la seconda⁷⁵ direttiva sui servizi postali hanno gradualmente limitato il settore riservato (a partire dal 1° gennaio 2006) ad invii normati di peso inferiore a 50 grammi e il cui prezzo sia inferiore a due volte e mezzo il prezzo della tariffa di base.

La terza direttiva sui servizi postali⁷⁶ abolisce infine il monopolio sulla corrispondenza con effetto dal 2011 o dal 2013, a seconda dello Stato membro, e istituisce un quadro normativo che garantisce ai cittadini un servizio universale, precisando contestualmente i settori nei quali gli Stati membri possono decidere di limitare l'accesso degli operatori economici.

Particolarmente importante ai fini degli aiuti di Stato è l'allegato I della direttiva che fissa un nuovo metodo per calcolare i costi che possono essere compensati. A differenza della disciplina relativa ai SIEG, che si basa sull'attribuzione integrale dei costi, il metodo definito all'allegato I consente di compensare solo i costi netti che sarebbero stati evitati in assenza degli obblighi di servizio universale, nella misura in cui tali costi netti costituiscono un onere eccessivo per l'operatore postale. La direttiva esige una valutazione dei servizi da fornire e dei costi che un fornitore affronterebbe in mancanza dell'assegnazione di un SIEG. Inoltre

⁷⁴ Direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14).

⁷⁵ Direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 giugno 2002 che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità (GU L 176 del 5.7.2002, pag. 21).

⁷⁶ Direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari (GU L 52 del 27.2.2008, pag. 3).

prevede tutta una gamma di opzioni diverse per compensare tali costi netti, qualora rappresentino un onere eccessivo, che non sempre costituiscono aiuto di Stato⁷⁷.

Al riguardo va evidenziato che la direttiva sui servizi postali non si basa sugli articoli 107, 108 e 109 del TFUE e che, pertanto, non può derogare dalle norme in materia di aiuti di Stato, ma può solo imporre condizioni supplementari. Ai fini della valutazione degli aiuti di Stato può essere tuttavia pertinente applicare l'allegato I della direttiva sui servizi postali (per il metodo di calcolo del costo netto del servizio universale postale).

3.4.3. *Prassi decisionale della Commissione*

Negli ultimi cinque anni la Commissione ha adottato 15 decisioni relative ad operatori postali.

Per quanto riguarda i SIEG relativi al settore postale, la prassi decisionale della Commissione è stata guidata dalla seguente considerazione:

- in un mercato concorrenziale i fornitori (storici) di servizi universali non dovrebbero essere avvantaggiati da compensazioni eccessive per i costi degli OSU o mediante altre misure. I servizi postali economicamente redditizi non dovrebbero usufruire di sovvenzioni incrociate⁷⁸. Un finanziamento pubblico mirato può tuttavia venir autorizzato per coprire i costi (netti) della fornitura del servizio universale. Finora, il calcolo di questi costi avveniva in base al metodo definito nella disciplina relativa ai SIEG, ma le cose sono cambiate con l'entrata in vigore della terza direttiva relativa ai servizi postali, il 1° gennaio 2011 (vedi sopra).

La Commissione, ad esempio, ha approvato aiuti importanti a favore di operatori postali storici per la fornitura di servizi universali in Francia, Italia, Polonia, Svezia e nel Regno Unito⁷⁹. Un numero importante di casi riguarda inoltre servizi ausiliari o la rete di uffici postali (considerata distintamente dalle attività di raccolta e consegna soggette a monopolio) nel Regno Unito, in Irlanda, Svezia e Italia⁸⁰.

⁷⁷ La direttiva prevede ad esempio la possibilità di "un meccanismo volto a ripartire il costo netto degli obblighi del servizio universale fra i fornitori di servizi e/o gli utenti" come alternativa alla compensazione a partire da fondi pubblici. Un meccanismo del genere può o meno rientrare nella definizione di aiuto di Stato, a seconda di come è strutturato.

⁷⁸ La Commissione è intervenuta per porre fine alle *garanzie illimitate* a favore degli operatori postali storici, poiché tali garanzie migliorano le condizioni di finanziamento per tutte le attività svolte da un operatore, incluse quelle concorrenziali/commerciali. Ha anche esaminato una questione assai specifica riguardante le condizioni alle quali l'assistenza logistica fornita da un operatore postale al una sua controllata operante sui mercati commerciali possa costituire aiuto di Stato, qualora non sia remunerata adeguatamente. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 luglio 2003 , cause riunite C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P, *Chronopost / Ufex et al.*, Raccolta 2003, pag. I-06993 cfr. la decisione della Commissione, del 26 gennaio 2010, relativa all'aiuto di Stato C 56/07 riguardante una garanzia statale illimitata a favore de La Poste (GU L 274 del 19.10.2010, pagg. 1-53).

⁷⁹ Caso C 43/2006, *Riforma delle pensioni di La Poste* (GU L 63 del 7.3.2008, pagg. 16-43); casi NN 24/2008 e C 47/1998, *Poste Italiane* (GU C 145 dell'11.6.2008, pag. 3); C 21/2005 e C 22/2005, *Poczta Polska* (GU C 33 del 15.2.2007, pagg. 9-10); caso N 642/05, *Posten AB* (GU C 291 del 5.12.2007, pag. 1).

⁸⁰ Caso N 388/2007, *Post Office Limited: Transformation programme* (GU C 14 del 19.1.2008, pag. 2), caso N 642/05, *Posten AB* (GU C 291 del 5.12.2007, pag. 1), caso N 650/2001, *Equity Injection notification - An Post* (GU C 43 del 27.2.2007, pag. 1); casi NN 24/2008 e C 47/1998, *Poste Italiane* (GU C 145 dell'11.6.2008, pag. 3).

Va rilevato che i casi oggetto di valutazione hanno riguardato finora solo nove Stati membri. Molti Stati membri hanno fatto ricorso al monopolio postale tradizionale (lettere) per finanziare gli operatori postali. Molti operatori postali sono infatti tradizionalmente redditizi e, invece di richiedere sovvenzioni, alcuni sono addirittura fonte di finanziamento per i rispettivi governi o hanno potuto impiegare gli utili ricavati dai prezzi elevati dei francobolli per sviluppare le proprie attività in altri settori.

Va sottolineato che finora sono state adottate solo tre decisioni negative in materia di aiuti di Stato⁸¹. In diversi altri casi la Commissione ha tuttavia chiesto di modificare le misure proposte durante la fase di notifica e prima di autorizzarle. È stato questo ad esempio il caso delle misure erogate dal Regno Unito a favore di Post Office Limited e delle misure francesi nel campo delle pensioni a favore di La Poste⁸².

3.5. Servizi finanziari

3.5.1. Dimensione del settore e peculiarità strutturali

Nel 2009, l'intermediazione finanziaria ha rappresentato il 5,7% del PIL dell'UE-27. Il settore bancario è aperto da anni alla concorrenza⁸³. I mercati finanziari hanno già un buon livello di liberalizzazione. La maggior parte delle banche esegue operazioni transfrontaliere. Per quanto riguarda il volume delle operazioni transfrontaliere sul mercato dei conti correnti privati, quelle effettuate con carta di pagamento rappresentano circa il 10 % del totale delle operazioni effettuate con carta di pagamento. Si prevede che l'adozione dell'area unica dei pagamenti in euro (AUPE)⁸⁴ porterà ad un aumento del numero di operazioni transfrontaliere

⁸¹ Decisione della Commissione 2002/753/CE, del 19 giugno 2002, relativa a misure adottate dalla Repubblica federale di Germania a favore di Deutsche Post AG (GU L 247 del 14.9.2002, pagg. 27-55), annullata dal Tribunale di primo grado il 1° luglio 2008 (causa T-266/02), *Deutsche Post/Commissione*, Raccolta 2010, pag. II-01233; decisione 2008/948/CE della Commissione, del 23 luglio 2008, relativa alle misure previste dalla Germania a favore di DHL e dell'aeroporto di Lipsia/Halle (GU L 346 del 23.12.2008), pagg. 1-36, confermata dalla sentenza del Tribunale di primo grado del 7 ottobre 2010 (causa T-452/08, *DHL/Commissione*); decisione 2009/178/CE della Commissione, del 16 luglio 2008, relativa all'aiuto di Stato cui l'Italia ha dato esecuzione per remunerare i conti correnti di Poste Italiane presso la Tesoreria dello Stato, caso C 42/06, *Poste Italiane SpA – Banco Posta* (GU L 64 del 10.3.2009, pagg. 4-44).

⁸² Caso C 43/2006, *Riforma del metodo di finanziamento delle pensioni dei dipendenti pubblici di La Poste* (GU L 63 de 7.3.2008, pagg. 16-42); caso N 822/2006, *Post Office Limited - Debt payment funding* (GU C 80 del 13.4.2007, pag. 5).

⁸³ Si veda ad esempio la causa 267/86, *Van Eyke*, Raccolta 1988, pag. 4769 e il punto 23 delle conclusioni dell'avvocato generale; causa C172/80, *Zuchner*, Raccolta 1982 pag. 2021. Si veda anche la direttiva 88/361/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1988, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato (GU L 178 dell'8.7.1988, pag. 5) e la seconda direttiva 89/646/CEE del Consiglio, del 15 dicembre 1989, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE (GU L 386 del 30.12.1989, pagg. 1-13).

⁸⁴ L'AUPE è un'iniziativa lanciata dall'industria bancaria europea che mira a rendere i pagamenti transfrontalieri altrettanto facili, efficaci e sicuri dei pagamenti nazionali che si effettuano all'interno di uno Stato membro. L'AUPE consentirà ai clienti di ogni tipo (consumatori, commercianti, imprese) di effettuare pagamenti in euro non in contanti a favore di beneficiari in qualunque parte della zona dell'euro utilizzando il medesimo conto bancario e il medesimo strumento di pagamento alle medesime condizioni di un pagamento interno. Saranno interessati da questa iniziativa i bonifici, gli addebiti diretti e i pagamenti effettuati con carte di debito o di credito. Nel dicembre 2010, la Commissione europea ha pubblicato una proposta di regolamento che fissa i requisiti tecnici per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che dovrebbe permettere la completa migrazione dei sistemi nazionali esistenti di bonifico e di addebito diretto verso i nuovi strumenti di pagamento dell'AUPE.

poiché i cittadini potranno usare lo stesso conto per le operazioni transfrontaliere invece di usare più conti in diversi Stati membri dell'area dell'euro.

Di particolare importanza dal punto di vista dei SIEG è il fatto che una minoranza consistente dei cittadini dell'UE non ha accesso a un conto bancario di base⁸⁵. Tale mancanza di accesso potrebbe comportare seri problemi di esclusione sociale, poiché l'accesso ad un conto bancario diventa sempre più necessario per le operazioni finanziarie quotidiane quali l'accreditamento della retribuzione o delle indennità, il pagamento delle utenze o l'accesso ad altri servizi finanziari.

3.5.2. Quadro normativo e norme settoriali in materia di aiuti di Stato

Attualmente non esistono normative che regolamentino i conti bancari di base a livello dell'UE⁸⁶.

Non esistono orientamenti specifici in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi finanziari che abbiano un effetto sul trattamento dei SIEG. La disciplina relativa ai SIEG costituisce la base per l'applicazione delle norme sui SIEG nel settore dei servizi finanziari.

3.5.3. Prassi decisionale della Commissione

La Commissione ha trattato 12 casi⁸⁷ relativi a SIEG nel settore dei servizi finanziari⁸⁸. Di questi casi, due sono ancora in corso⁸⁹ e uno è stato chiuso con una decisione negativa⁹⁰. Solo in uno dei dieci casi chiusi è stata applicata la disciplina del 2005 relativa ai SIEG⁹¹.

⁸⁵ Secondo dati recenti, nell'UE sono circa 30 milioni gli adulti che non dispongono di un conto bancario. In questo numero rientrano anche coloro che scelgono volontariamente di non usare i servizi bancari. Si veda il documento di lavoro della Commissione del 6.10.2010, *Consultation on Access to a Basic Payment Account* (Accesso ad un conto di pagamento di base) http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/payment_account/access_basic_payment_account_en.pdf.

⁸⁶ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione del 6.10.2010 *Consultation on Access to a Basic Payment Account* (citato alla nota 82).

⁸⁷ Caso N 642/05, *Compensazione statale a Posten AB per la prestazione di servizi di pagamento di base e di cassa – Svezia* (GU C 291 del 5.12.2007, pag. 5); caso N 749/2001, *Servizi di pagamento postale – Svezia* (GU C 187 del 7.8.2003, pag. 9); caso N 514/01, *Servizi bancari universali "Ammodernamento del sistema di prestazioni sociali del Regno Unito e accessibilità a servizi bancari universali attraverso uffici postali" – Regno Unito* (GU C 186 del 6.8.2003, pag. 17); caso N 252/02, *Riorganizzazione della rete postale urbana-Regno Unito* (GU C 269 dell'8.11.2003, pag. 22); caso N 784/02, *Finanziamento del governo per il ripianamento di debiti, sostegno alla rete rurale e prestito rinnovabile per il capitale di esercizio in favore di Post Office Limited – Regno Unito* (GU C 269 dell'8.11.2003, pag. 23); caso N 244/03, *Credit Union- Possibilità di accesso a servizi finanziari di base – Scozia*; caso C 42/2006, *Poste Italiane – Bancoposta - Remunerazione dei conti correnti presso la Tesoreria dello Stato – Italia* (GU C 290 del 29.11.2006, pag. 8); e GU L 64 del 10.3.2009, pag. 4); C 49/2006, *Poste Italiane – Bancoposta – Italia (sui libretti di risparmio postale "libretti postali" e sui buoni fruttiferi postali* (GU C 31 del 13.2.2007, pag. 11 e GU L 189 del 21.7.2009, pag. 3); caso C 88/97, *Possibile aiuto al Crédit Mutuel tramite il livret bleu - Francia* (GU C 210 dell'1.9.2006, pagg. 12-32); caso CP 280/2009, aiuto N 531/2005, *SIEG affidato a Banque Postale – Francia* (GU C 21 del 28.1.2006, pag. 2).

⁸⁸ Specificamente o in quanto servizio bancario di un più ampio SIEG di servizio postale.

⁸⁹ Caso C 88/97, *Possibile aiuto al Crédit Mutuel tramite il livret bleu - Francia* (GU C 210 dell'1.9.2006, pagg. 12-32); caso N 531/2005, *SIEG affidato a Banque Postale – Francia* (GU C 21 del 28.1.2006, pag. 2).

⁹⁰ Caso C 42/2006, *Poste Italiane – Bancoposta - Remunerazione dei conti correnti presso la Tesoreria dello Stato – Italia* (GU C 64 del 10.3.2009, pag. 4).

La complessità dei servizi finanziari sta nella notevole difficoltà di individuare esattamente i costi, le entrate e il margine di utile ragionevole associati ai SIEG.

Un compito importante che ha dovuto essere svolto in questi casi è stata la corretta attribuzione dei costi ai SIEG. Nella maggior parte dei casi, il SIEG prevede che la banca presti un servizio che altrimenti non fornirebbe. Questo tipo di servizi è solitamente fornito attraverso le normali reti di distribuzione delle banche. Inoltre, anche le normali funzioni di back-office sono impiegate per i SIEG. Pertanto, l'effettiva attribuzione dei costi al SIEG rende necessaria l'individuazione sia dei costi specifici inerenti al SIEG sia della percentuale delle spese fisse ad esso destinate. Se è vero che il problema è comune a tutti i SIEG, la complessità delle operazioni bancarie assieme al fatto che i SIEG sono solitamente forniti a livello nazionale fa sì che in genere sia necessario analizzare la struttura dei costi dell'intera banca.

Per quanto attiene alle entrate, occorre ricordare che un'importante elemento del modello commerciale delle banche è la vendita incrociata, vale a dire che se un cliente detiene già un prodotto della banca questa di solito cerca di vendere allo stesso cliente anche altri prodotti, in modo da generare ulteriori entrate. Le banche a cui viene affidato un SIEG talvolta ricevono anche l'esclusività del diritto di fornire questo prodotto (ad esempio la Banque Postale, la Caisse d'Epargne e il Crédit mutuel erano le sole tre banche in Francia cui erano stati concessi speciali diritti di distribuzione del conto di risparmio defiscalizzato "Livret A"). Considerando la loro normale strategia commerciale, nella pratica queste banche potevano vendere ad alcuni utenti del SIEG anche prodotti supplementari, generando così ulteriori entrate.

Infine, nei SIEG finanziari è difficile stabilire il livello di margine di utile ragionevole consentito. In primo luogo perché i margini di utile generati dalle banche non sono in genere di pubblico dominio. In secondo luogo, la questione del rischio (o dell'assenza di rischio) è fondamentale per determinare correttamente il margine di utile ragionevole. Questo è relativamente facile da determinare quando la banca percepisce semplicemente una commissione per la prestazione del servizio. Tuttavia, in sistemi misti, in cui la banca raccoglie i depositi nel quadro della gestione del SIEG, ma poi li investe a proprio rischio, il calcolo dell'adeguato margine di utile ragionevole diventa più complicato. La questione è di notevole importanza e l'analisi di casi appartenenti ad altri settori non è di grande aiuto.

3.6. Servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva

3.6.1. Dimensione del settore e peculiarità strutturali

Ogni Stato membro ha una o più emittenti di servizio pubblico, che solitamente detengono una forte posizione di mercato. Indipendentemente dalla sua importanza economica, il servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva è diverso da ogni altro servizio pubblico negli altri settori economici. Non vi è un altro servizio che allo stesso tempo abbia accesso a una così ampia parte della popolazione, fornisca una tale quantità di informazioni e contenuti e in tal modo raggiunga e influenzi i singoli individui e l'opinione pubblica.

Il particolare ruolo svolto dal servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva è sottolineato dal protocollo n. 29 sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri allegato al TUE e

⁹¹ Caso N 642/05, *Compensazione statale a Posten AB per la prestazione di servizi di pagamento di base e di cassa – Svezia* (GU C 291 del 5.12.2007, pag. 5).

al TFUE. Tale protocollo, dopo aver considerato "che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione", afferma che "le disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico".

3.6.2. *Quadro normativo e norme settoriali in materia di aiuti di Stato*

La comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione del 2009 e il testo del 2001 cui essa è subentrata⁹² tengono conto del fatto che il servizio pubblico radiotelevisivo, pur avendo un'evidente importanza economica, non è paragonabile a un servizio pubblico di qualunque altro settore economico. La comunicazione si concentra molto tra l'altro sulla responsabilità e sull'effettivo controllo a livello nazionale, in cui rientra una valutazione trasparente dell'incidenza dei nuovi servizi multimediali a finanziamento statale (valutazione preliminare di nuovi servizi audiovisivi importanti pianificati dalle emittenti pubbliche), il controllo dell'eccesso di compensazione e la supervisione dell'adempimento della missione di servizio pubblico. La comunicazione non lascia spazio alla contestuale applicazione alle emittenti di servizio pubblico della disciplina relativa ai SIEG.

3.6.3. *Prassi decisionale della Commissione*

Dall'adozione del pacchetto, nel 2005, la Commissione ha valutato 16 casi di aiuti di Stato a favore del servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva. I casi non sono stati valutati nel quadro del pacchetto, ma sulla base delle comunicazioni relative all'emittenza radiotelevisiva. Gli aspetti principali di questi casi riguardavano il conferimento alle emittenti di una funzione di servizio pubblico, il diritto delle emittenti di offrire nuovi servizi audiovisivi e i meccanismi atti ad evitare un eccesso di compensazione. In questi casi l'efficienza non è stata di norma presa in considerazione.

La futura evoluzione delle piattaforme tecniche può portare ad una crescente attenzione per la valutazione preliminare di nuovi importanti servizi, come indicato al punto 3.6.2. Occorre comunque notare che la responsabilità di questa valutazione spetta in primo luogo agli Stati membri.

⁹²

Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva (GU C 257 del 27.10.2009, pagg. 1-14); comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione (GU C 320 del 15.11.2001, pagg. 5-11).

3.7. Banda larga

3.7.1. Dimensione del settore e peculiarità strutturali

Il settore delle TIC genera direttamente il 5% del PIL europeo e rappresenta un valore di mercato di 660 miliardi di euro l'anno⁹³. Il 52% di questo importo proviene dal settore delle comunicazioni. Molti attori economici di dimensioni diverse sono in concorrenza tra loro e, soprattutto, contro gli operatori storici che un tempo detenevano il monopolio di Stato.

3.7.2. Quadro normativo e norme settoriali in materia di aiuti di Stato

La direttiva 2002/21/CE (la "direttiva quadro")⁹⁴ prevede la separazione contabile per i fornitori di reti pubbliche /servizi pubblici di comunicazione che godono di diritti speciali od esclusivi per la fornitura di servizi in settori diversi da quello delle comunicazioni elettroniche nello stesso o in un altro Stato membro. Inoltre, la direttiva 2002/22/CE ("direttiva servizio universale")⁹⁵ offre agli Stati membri la possibilità di designare, in alcune circostanze, un fornitore del servizio universale con l'obbligo di fornire le connessioni ad una rete pubblica di comunicazione ed un meccanismo per compensare, a condizioni trasparenti mediante fondi statali o da un fondo settoriale, i costi netti derivanti da tale obbligo. Inoltre, la direttiva servizio universale prevede la possibilità che vengano affidati servizi supplementari al di fuori dell'ambito del servizio universale definito a livello dell'UE per le telecomunicazioni; in tali casi, tuttavia, non può essere prescritto un sistema di indennizzo che preveda la partecipazione di specifiche imprese⁹⁶.

Gli orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga⁹⁷ contengono disposizioni specifiche riguardanti lo sviluppo di reti a banda larga di base e di reti d'accesso di nuova generazione con il sostegno di un intervento pubblico in aree in cui gli operatori privati non investono. In tal caso, spesso gli aiuti non sono concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, ma come aiuti agli investimenti settoriali, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato. Tuttavia, se le condizioni generali sono soddisfatte, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico può anche risultare compatibile ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2.

⁹³ Comunicazione della Commissione del 26 agosto 2010, Un'agenda digitale europea, COM(2010) 245 definitivo, pag. 4.

⁹⁴ Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (GU L 108 del 24.4.2002, pagg. 33-50).

⁹⁵ Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (GU L 108 del 24.4.2002, pagg. 51-77).

⁹⁶ Articolo 32 della direttiva servizio universale.

⁹⁷ Comunicazione della Commissione, Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga (GU C 235 del 30.9.2009, pag. 7).

3.7.3. Prassi decisionale della Commissione

Solo in pochi casi il sistema di sostegno all'introduzione della banda larga è stato qualificato come SIEG. In tre casi⁹⁸ ciò ha portato ad una decisione di insussistenza di aiuti di Stato (i criteri della sentenza *Altmann* erano soddisfatti); solo la terza decisione è stata adottata successivamente al pacchetto. In un caso⁹⁹ gli aiuti sono stati trovati compatibili ai sensi della disciplina relativa ai SIEG.

Nei casi finora trattati l'attenzione è stata principalmente volta, da un lato, a stabilire la conformità delle procedure di gara in questione al quarto criterio della sentenza *Altmann* e, dall'altro, alla definizione dell'introduzione della banda larga quale SIEG. È comunque probabile che la valutazione degli aiuti di Stato per lo sviluppo della banda larga effettuata ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE continuerà in futuro a costituire l'eccezione piuttosto che la regola.

3.8. Assistenza sanitaria

3.8.1. Dimensione del settore e peculiarità strutturali

La sanità costituisce un settore molto importante sia in termini di importanza soggettiva per la popolazione sia dal punto di vista della spesa pubblica, rappresentando tra il 6% e il 10% del PIL dei paesi dell'UE¹⁰⁰.

Nell'UE esistono due tipi principali di sistemi sanitari:

- i servizi sanitari nazionali (SSN), che sono servizi finanziati da imposte e gestiti secondo il sistema delle prestazioni in natura. Diversi Stati membri hanno introdotto un SSN, in particolare il Regno Unito, l'Italia, la Spagna e il Portogallo.
- I sistemi di assicurazione sociale, vale a dire sistemi basati su un'assicurazione obbligatoria, nel cui contesto tutti i cittadini o particolari gruppi di persone sono obbligati a contrarre un'assicurazione sanitaria.

Nel settore della sanità esistono tre mercati:

- servizi sanitari: servizi ospedalieri e non;
- beni sanitari: l'industria farmaceutica, le farmacie e altri beni sanitari;
- assicurazioni sanitarie: il finanziamento della fornitura di beni e servizi sanitari e assicurazioni professionali per il personale medico.

Nel mercato dei servizi sanitari, si sta sviluppando progressivamente un vero e proprio mercato interno: un numero ancora piccolo, ma in crescita, di imprese fornisce prestazioni sanitarie in più di un paese europeo.

⁹⁸ Caso N 382/2004, *Haut débit en Limousin – DORSAL* (GU C 230 del 20.9.2005, pagg. 6-7); Caso N 381/2004, *Haut débit en Pyrénées-Atlantiques* (GU C 162 del 2.7.2005, pagg.. 5-6); Caso N 331/2008, *Réseau à très haut débit en Hauts-de-Seine* (GU C 256 del 23.9.2010, pag. 1).

⁹⁹ Caso 196/2010, *Sviluppo di un'infrastruttura sostenibile atta a permettere una connessione a banda larga a livello nazionale in Estonia (progetto EstWin)*.

¹⁰⁰ EUROSTAT, *Statistics explained: Healthcare expenditure*, aprile 2008.

Nel mercato delle assicurazioni private, ad eccezione di uno o due casi, sembra esserci un netto divario tra gli Stati membri UE-15 e UE-12 relativamente allo sviluppo del mercato e al dibattito pubblico sull'assicurazione sanitaria privata. I mercati negli UE-15 tendono ad essere più ampi, mostrano maggiore diversità in termini di ruolo svolto e sono o sono stati dominati da associazioni mutualistiche. Per contro, i mercati nella maggior parte degli UE-12 hanno stentato a decollare, svolgono un ruolo prevalentemente integrativo e talvolta hanno carattere puramente commerciale.

In termini di spesa, le assicurazioni sanitarie private non apportano un contributo significativo al totale della spesa sanitaria nell'Unione europea. Nei due terzi degli Stati membri rappresentano una percentuale inferiore al 5% sul totale della spesa sanitaria, benché abbiano un peso ben più importante in Slovenia (13,1%), Francia (12,8%) e Germania (9,3%)¹⁰¹.

3.8.2. *Quadro normativo*

Non vi sono norme specifiche in materia di aiuti di Stato che si applichino al settore della sanità. Tuttavia, nel quadro della decisione sui SIEG, gli aiuti agli ospedali sono esenti dalla notificazione indipendentemente dall'importo della compensazione erogata, purché siano soddisfatte le condizioni della decisione sui SIEG (si veda punto 0).

La pertinente normativa dell'UE comprende altri atti:

- nel 2006, il Consiglio ha adottato una comunicazione sui valori e principi comuni dei sistemi di assistenza sanitaria degli Stati membri evidenziando che l'universalità era un valore condiviso: a nessuno deve essere impedito l'accesso all'assistenza sanitaria e deve essere garantito l'accesso per tutti. Nella strategia in materia di salute adottata nel 2007, la Commissione ha sottolineato l'importanza della copertura universale¹⁰².
- Ai sensi della terza direttiva sull'assicurazione non vita del 2008, i governi non possono più influenzare la struttura del mercato¹⁰³.

3.8.3. *La prassi decisionale della Commissione*

Servizi sanitari: la Commissione tratta prevalentemente denunce da parte di cliniche private contro gli aiuti agli ospedali pubblici¹⁰⁴. Le denunce sembrano mirare prevalentemente al trattamento preferenziale a favore degli ospedali pubblici, anche se, a parere dei denuncianti, tanto agli ospedali pubblici quanto a quelli privati sono affidati gli stessi obblighi di SIEG. Più in particolare le denunce hanno per oggetto:

¹⁰¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Private health insurance in the European Union: relazione finale preparata per la Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità*, 24.6.2009, pag. 6.

¹⁰² Conclusioni del Consiglio sui valori e i principi comuni dei sistemi sanitari dell'Unione europea, 2733^a sessione del Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori, Lussemburgo, 1-2 giugno 2006; libro bianco della Commissione COM(2007) 630 definitivo del 23 ottobre 2007, *Un impegno comune per la salute: Approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-2013*.

¹⁰³ Direttiva 2008/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008, che modifica la direttiva 92/49/CEE del Consiglio, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dell'assicurazione sulla vita, per quanto riguarda le competenze di esecuzione conferite alla Commissione, GUL 81 del 20.3.2008, pagg. 69-70.

¹⁰⁴ Caso NN 54/2009, *Association bruxelloise des institutions des soins de santé privées asbl (ABISSP) / Belgio* (GU C 74 del 24.3.2010, pag. 1).

- la scarsa trasparenza degli incarichi e della contabilità degli ospedali pubblici,
- la potenziale presenza di un eccesso di compensazione senza una reale verifica da parte dello Stato,
- le possibili sovvenzioni incrociate a favore di attività commerciali con fondi pubblici.

La trasparenza degli incarichi e della contabilità è una questione importante nel settore ospedaliero perché accade spesso che gli ospedali pubblici ricevano maggiori aiuti degli ospedali privati. Occorre documentare chiaramente quali sono i servizi supplementari forniti dagli ospedali pubblici che giustificano la maggiore compensazione.

Va rilevato che alcune di queste denunce sembrano basarsi su un'interpretazione inesatta delle disposizioni della decisione sui SIEG. Spesso i ricorrenti privati ritengono che tutti i prestatori di servizi sanitari debbano essere trattati allo stesso modo e che non sia possibile affidare ad un prestatore maggiori obblighi di servizio pubblico che ad un altro. Inoltre i ricorrenti sostengono spesso che non deve essere possibile compensare prestatori inefficienti.

Assicurazioni sanitarie private: i casi valutati dalla Commissione riguardano prevalentemente i sistemi di equalizzazione dei rischi applicati alle assicurazioni sanitarie private, ad esempio nei Paesi Bassi (2006) e in Irlanda (2006)¹⁰⁵. I sistemi di equalizzazione dei rischi sono una forma diretta di intervento che solitamente prevede trasferimenti finanziari da assicuatori con rischi ridotti verso assicuatori con rischi elevati. Questi sistemi costituiscono una componente essenziale dei mercati delle assicurazioni sanitarie con adesione aperta e tariffazione comune quando sono introdotti per garantire l'accesso all'assicurazione sanitaria e la concorrenza leale tra assicuatori. Le misure di equalizzazione dei rischi intendono scoraggiare gli assicuatori dal competere sulla base di una selezione dei rischi, incentivando invece una concorrenza sulla base dei costi e della qualità. La sentenza BUPA ha stabilito che questi trasferimenti finanziari possono costituire compensazione degli obblighi di SIEG¹⁰⁶.

3.9. Servizi sociali e servizi organizzati dalle autorità locali

3.9.1. Dimensione del settore e peculiarità strutturali

Come descritto nella comunicazione della Commissione – *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea*¹⁰⁷, i servizi sociali comprendono i regimi obbligatori previsti dalla legge e i regimi complementari di protezione sociale, con vari tipi di organizzazioni (mutue o regimi professionali), e altri servizi essenziali prestati direttamente al cittadino che svolgono un ruolo preventivo e di coesione sociale, quali i servizi di assistenza sociale, i servizi per l'occupazione e la formazione, l'edilizia popolare e le cure a lungo termine.

¹⁰⁵ Caso N 214/2010, *Risicovereveningssysteem voor Nederlandse zorgverzekeraars* (GU C 333 del 10.12.2010, pag. 3); caso N 46/2003, *Regime di aiuti all'equalizzazione del rischio nel mercato irlandese delle assicurazioni sulla salute* (GU C 186 del 6.8.2003, pag. 16).

¹⁰⁶ Sentenza del Tribunale di primo grado del 12 febbraio 2008 nella causa T-289/03 — *BUPA/Commissione* (citata alla nota 8).

¹⁰⁷ Comunicazione della Commissione – *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea*, COM (2006) 177 definitivo del 26 aprile 2006.

I dati statistici relativi ai servizi sociali sono spesso presentati aggregati a quelli relativi ai servizi sanitari e le informazioni specifiche circa i sottosettori sono scarse¹⁰⁸. Insieme, i servizi sanitari e sociali generano circa il 5% della produzione economica totale nell'UE-27 e forniscono 21,4 milioni di posti di lavoro, con un tasso di occupazione del settore pari al 10%. Inoltre, come viene spiegato più in dettaglio in appresso, due servizi importanti – le cure a lungo termine e l'edilizia popolare – in alcuni Stati membri possono rappresentare più del 2% del PIL¹⁰⁹.

A seconda dello Stato membro, i servizi sociali possono essere forniti interamente dalle pubbliche amministrazioni o da una combinazione di prestatori pubblici e privati. In alcuni paesi, per le cure a lungo termine esiste già un mercato ben sviluppato in cui gli operatori pubblici e privati sono in concorrenza tra loro.

I servizi sociali sono forniti prevalentemente a livello locale da piccoli operatori incaricati dalle autorità pubbliche. Tuttavia, in alcuni campi sono presenti prestatori di servizi di grandi dimensioni con controllate in diversi Stati membri.

3.9.2. *Cure a lungo termine*

Le cure a lungo termine per persone anziane assumono forme diverse nei vari Paesi europei: esse includono i servizi prestati in strutture residenziali di lunga permanenza ("cure a lungo termine residenziali"), i servizi prestati in centri diurni e in altre strutture del territorio ("servizi territoriali di cure a lungo termine") e i servizi prestati presso il domicilio della persona ("servizi di cura a domicilio"). Esistono anche notevoli differenze in termini di disponibilità di questi servizi tra una parte e l'altra dell'Europa; si passa dai paesi scandinavi, dove si fa molto affidamento sui servizi di assistenza formali, ad altre parti d'Europa, come il Portogallo, la Spagna e la Grecia, dove si fa tradizionalmente affidamento sull'assistenza fornita dai familiari e dove è ancora scarsa la disponibilità dei servizi formali di cure a lungo termine.

Le cure a lungo termine rappresentano tra l'1 e il 20% del totale delle spese sanitarie degli Stati membri. Ciò significa che diversi Stati membri (tra cui la Germania, la Francia, la Danimarca e il Belgio) spendono tra l'1 e il 2% del loro PIL in cure a lungo termine. A causa dell'invecchiamento della popolazione è probabile un forte aumento di questa percentuale in tutti gli Stati membri¹¹⁰.

3.9.3. *Servizi di educazione e cura della prima infanzia*

La maggior parte dei paesi europei ha introdotto norme e gestioni separate per i servizi di educazione alla prima infanzia e di assistenza all'infanzia, anche se in pratica questi due tipi di servizi coincidono per molti aspetti.

¹⁰⁸ Si veda il capitolo 1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2010) 1284 del 22 ottobre 2010, *Second Biennial Report on social services of general interest* (Secondo rapporto biennale sui servizi sociali di interesse generale).

¹⁰⁹ Si veda il punto 3.9.2 per le cure a lungo termine e il capitolo 3.9.5 per l'edilizia popolare.

¹¹⁰ EUROSTAT, *Health expenditure, Data in focus*, 26/2008, pag. 1.

3.9.4. Servizi per l'occupazione

Nell'ultimo decennio i servizi per l'occupazione sono notevolmente cambiati in tutta Europa. Vi è adesso la tendenza a fornire una combinazione di servizi attivi e passivi in base ad una filosofia incentrata su diritti e doveri, in cui ci si aspetta di più tanto dagli utenti dei servizi quanto dai servizi stessi¹¹¹. Probabilmente, i maggiori cambiamenti sono stati il crescente coinvolgimento di fornitori di servizi privati, almeno per qualche servizio per l'occupazione, e la tendenza sempre più frequente del settore pubblico ad esternalizzare e a subappaltare alcune funzioni ad operatori privati.

3.9.5. Edilizia popolare

L'edilizia popolare in Europa comprende la costruzione, l'affitto/la vendita e la manutenzione di abitazioni a prezzi abbordabili nonché la loro assegnazione e gestione, che può anche includere la gestione di complessi e quartieri abitativi. Capita sempre più spesso che la gestione dell'edilizia popolare comprenda aspetti sociali: ad esempio talvolta vi sono servizi di assistenza inclusi in programmi di assegnazione di alloggi o di assegnazione di nuovi alloggi per gruppi specifici o nella gestione del debito per famiglie a basso reddito. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, i servizi di assistenza sono gestiti da enti specifici che collaborano con fornitori di edilizia popolare¹¹².

Secondo i dati EUROSTAT, la spesa pubblica nell'edilizia popolare rappresenta in media lo 0,6% del PIL dell'UE-27¹¹³. Gli Stati membri con una spesa pubblica superiore alla media dell'UE appartengono per la maggior parte all'UE-15 (tra questi: Germania, Francia, Svezia, Danimarca e Regno Unito).

3.9.6. Servizi sociali e servizi organizzati dalle autorità locali

Molte autorità locali forniscono diversi servizi destinati a migliorare la coesione sociale a livello locale. Tali servizi sono forniti con l'obiettivo di consentire l'accesso a tutti i gruppi della popolazione (comprese, ad esempio, le famiglie a basso reddito, persone disabili o persone in difficoltà sociali). I servizi che sono stati oggetto di denunce, di (pre)notificazioni o di domande da parte degli Stati membri comprendono:

- attività ricreative (es.: piscine, zoo, centri sportivi, circoli giovanili)
- Attività educative e culturali per bambini e adulti (es.: servizi all'infanzia, biblioteche, centri di apprendimento, musei)
- Consulenza a persone in situazioni sociali difficili
- Ricoveri per senza dimora
- Centri associativi

¹¹¹ Si veda il punto 2.1.3 del *Second Biennial Report on social services of general interest* (Secondo rapporto biennale sui servizi sociali di interesse generale).

¹¹² Si veda il punto 2.1.4 del *Second Biennial Report on social services of general interest* (Secondo rapporto biennale sui servizi sociali di interesse generale).

¹¹³ EUROSTAT, Statistical books ISSN 1681-9365, European Social Statistics –Social Protection – Expenditure and receipts, Dati 1997-2005.

- Sale municipali/auditorium locali

La prestazione di questi tipi di servizi è importante per la coesione sociale a livello locale, ma anche per la coesione regionale all'interno di uno stesso Stato membro. Le autorità locali finanziato musei, sale municipali, auditorium, concerti, esposizioni per offrire eventi culturali che altrimenti non sarebbero forniti.

3.9.7. *Quadro normativo*

Nel caso dei SIEG sociali, la valutazione di compatibilità si basa sul pacchetto. Non esistono norme settoriali dell'UE. Tuttavia, nel quadro della decisione sui SIEG, gli aiuti alle imprese di edilizia popolare sono esenti dalla notificazione indipendentemente dall'importo della compensazione che ricevono, purché siano soddisfatte le condizioni della decisione sui SIEG (si veda punto 0).

Da questo punto di vista i servizi culturali costituiscono un caso a parte poiché, a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del trattato, beneficiano di una deroga specifica al divieto di aiuti di Stato. Ciò non impedisce tuttavia che essi siano considerati SIEG nella misura in cui soddisfino i requisiti necessari.

3.9.8. *La prassi decisionale della Commissione*

Cure a lungo termine: La Commissione ha ricevuto denunce da parte di concorrenti privati in Germania e nei Paesi Bassi circa il finanziamento di fornitori pubblici di cure a lungo termine. I finanziamenti statali in questione sono stati ritenuti conformi ai requisiti del pacchetto.

Edilizia popolare: il 15 dicembre 2009, la Commissione ha adottato un'importante decisione riguardo all'edilizia popolare nei Paesi Bassi, dichiarando tale sistema di edilizia popolare compatibile con le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE¹¹⁴. La decisione positiva si è basata sull'impegno assunto dai Paesi Bassi di adeguare il sistema esistente alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato. In particolare, si sono impegnati a far sì che i finanziamenti statali non siano utilizzati per attività commerciali e l'assegnazione degli alloggi sia effettuata in modo trasparente secondo criteri obiettivi. La Commissione ha ricevuto numerose denunce da altri Stati membri.

Servizi sociali e servizi organizzati dalle autorità locali: la Commissione ha ricevuto numerose denunce, (pre)notificazioni e domande da parte degli Stati membri in merito ad altri tipi di SIEG e servizi organizzati localmente. Da un'analisi più attenta, è risultato che molti di questi servizi rientravano nel campo di applicazione della decisione sui SIEG e non richiedevano notificazione.

Per i servizi con una prevalente dimensione culturale, molte notificazioni sono state trattate sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d). Tuttavia, poiché i servizi culturali – specialmente quelli forniti a livello locale – soddisfano spesso i criteri per essere considerati SIEG, tali servizi avrebbero anche potuto essere esonerati dall'obbligo di notificazione ai sensi della decisione sui SIEG.

¹¹⁴ Caso N 642/2009, *Projet d'appui spécifique aux associations de logement pour les approches de district* (GU C 31 del 9.2.2010, pagg. 6-7).

3.10. Guida ai servizi sociali di interesse generale

In relazione alla comunicazione del 2007, i servizi della Commissione hanno prodotto inizialmente due documenti FAQ concernenti l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato e di appalti pubblici¹¹⁵. Tali documenti miravano a fornire risposte a quesiti sollevati da diversi tipi di soggetti interessati al momento dell'applicazione delle norme.

Recentemente, i servizi della Commissione hanno aggiornato questi due documenti integrandoli con le risposte a nuove domande formulate attraverso il SII, con nuova giurisprudenza e con la trattazione di ulteriori argomenti sollevati dai soggetti interessati. L'aggiornamento è stato integrato in un unico documento intitolato "*Guida relativa all'applicazione ai servizi d'interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d'interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno*"¹¹⁶. Per una maggiore facilità d'uso e una più agevole consultazione, la guida tratta tutti i pertinenti settori della normativa UE in un unico testo.

Analogamente alle domande formulate tramite il SII, la guida non si limita a spiegare le condizioni del pacchetto su questioni quali l'incarico e la compensazione, ma tratta anche di questioni generali, come la definizione dei SIEG e la distinzione tra attività economiche e non economiche.

Poiché i servizi della Commissione hanno pubblicato la nuova guida solo molto di recente, i soggetti interessati non hanno avuto l'opportunità di pronunciarsi sul testo nell'ambito della consultazione. Le osservazioni pervenute sui documenti FAQ del 2007 confermano che spesso si è ritenuto che tali documenti fossero un utile contributo ai fini della certezza del diritto. Tuttavia, come nel caso del SII, molti soggetti interessati non considerano tali documenti un'alternativa soddisfacente ad orientamenti più formali forniti direttamente dalla Commissione.

4. CONSULTAZIONE PUBBLICA

Come previsto dal punto 25 della disciplina relativa ai SIEG e dall'articolo 9 della decisione sui SIEG, la Commissione ha lanciato un ampio processo di consultazione sull'applicazione del pacchetto. Tale processo, conclusosi nel 2010, ha previsto la presentazione di relazioni da parte degli Stati membri e un'ampia consultazione dei soggetti interessati.

Il processo di consultazione era volto, tra l'altro, a valutare l'incidenza del pacchetto sulla prestazione e sull'efficienza dei servizi pubblici in Europa e a individuare eventuali margini di miglioramento di queste norme.

¹¹⁵ Si veda la nota 2.

¹¹⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2010) 1545, del 7 dicembre 2010, *Guida relativa all'applicazione ai servizi d'interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d'interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno*.

4.1. Relazioni degli Stati membri

La prima fase del processo di consultazione ha previsto la presentazione di relazioni da parte degli Stati membri¹¹⁷ e si è svolta tra il 2008 e il 2009. Diversi Stati membri hanno avuto difficoltà a raccogliere dai vari servizi delle loro amministrazioni nazionali dati statistici dettagliati sulla prestazione dei SIEG. Alcuni Stati membri hanno fatto presente che le norme contenute nel pacchetto sono spesso applicate su base regionale, se non locale, con uno scarso coordinamento nazionale e che questo rende difficile la raccolta dei dati. In effetti, alcuni Stati membri non hanno fornito informazioni statistiche sull'applicazione della decisione sui SIEG, mentre altri hanno incentrato la loro relazione sulla compensazione degli obblighi di servizio pubblico organizzata a livello di amministrazione centrale.

Invece di fornire informazioni statistiche dettagliate sull'applicazione del pacchetto, la maggior parte degli Stati membri ha dunque improntato il proprio contributo sull'esperienza pratica di tale applicazione.

Le osservazioni formulate dagli Stati membri non si sono limitate agli strumenti e ai requisiti del pacchetto, ma le relazioni¹¹⁸ hanno riguardato anche la definizione di aiuti ai sensi dell'articolo 107 del TFUE e gli effetti della giurisprudenza *Altmark* della Corte di giustizia¹¹⁹.

4.2. Consultazione degli altri soggetti interessati

I servizi della Commissione hanno anche condotto, nel 2010, un'ampia consultazione pubblica¹²⁰, volta a valutare l'esperienza dei soggetti interessati nell'applicazione del pacchetto, che prevedeva tra l'altro domande circa la qualificazione di talune misure come aiuti di Stato (articolo 107 del TFUE) e circa la giurisprudenza *Altmark*.

La consultazione è stata accolta con interesse da numerose organizzazioni. In totale la Commissione ha ricevuto 107 contributi sostanziali¹²¹. Di questi 107, 4 provenivano direttamente dagli Stati membri, 23 da altri organismi pubblici, 64 da prestatori di SIEG operanti in diversi Stati membri (e relative organizzazioni) e 16 da altre organizzazioni, tra cui accademie e privati cittadini¹²².

4.3. Principali elementi emersi dalle consultazioni

Le consultazioni condotte dai servizi della Commissione hanno suscitato risposte da un gruppo molto diversificato di soggetti interessati, operanti in settori economici diversi. Spesso, le autorità nazionali, i comuni, i grandi operatori privati, i prestatori di servizi sociali e i contribuenti hanno punti di vista diversi e diverse aspettative. Di conseguenza, i contributi

¹¹⁷ L'obbligo di presentare relazioni è sancito dall'articolo 8 della decisione sui SIEG, ai sensi del quale gli Stati membri sono tenuti a presentare "... *relazioni periodiche triennali sull'attuazione della presente decisione, contenenti una descrizione dettagliata delle modalità d'applicazione in tutti i settori, inclusi i settori dell'edilizia popolare e degli ospedali...*".

¹¹⁸ La Commissione ha pubblicato tutte le relazioni sul sito web della DG Concorrenza all'indirizzo: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/reports.html

¹¹⁹ Si veda il punto 2.

¹²⁰ La consultazione dei soggetti interessati è stata lanciata il 10 giugno 2010 e si è conclusa il 10 settembre 2010, benché molti contributi siano pervenuti dopo tale termine.

¹²¹ All'allegato 1 figura un elenco dei contributi sostanziali pervenuti.

¹²² La Commissione ha pubblicato i contributi pervenuti sul sito web della DG Concorrenza, all'indirizzo: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/index_en.html#replies

ricevuti variano molto in termini di contenuti e di posizioni espresse. La presente panoramica è quindi limitata alle questioni più importanti e più ricorrenti ritrovate in diversi contributi di Stati membri e altri soggetti interessati.

4.3.1. Percezione generale del pacchetto SIEG

Numerosi Stati membri e altri soggetti interessati ritengono che il pacchetto rappresenti un considerevole progresso. È stato spesso osservato che, rispetto alla situazione precedente al 2005, il pacchetto ha portato un miglioramento quanto alla certezza del diritto. Anche la decisione sui SIEG è giudicata un utile strumento per ridurre il carico amministrativo legato all'esigenza di presentare singole notificazioni di aiuti di Stato per i regimi di compensazione per i SIEG.

Molti Stati membri e soggetti interessati ritengono che gli strumenti utilizzati dalla Commissione nel pacchetto (in particolare la disciplina relativa ai SIEG e la decisione sui SIEG) siano appropriati ai rispettivi obiettivi e non propongono di sostituirli o di integrarli con altri strumenti giuridici¹²³.

Nel quadro della consultazione generale, ai soggetti interessati è stato anche chiesto se a parer loro le norme contenute nel pacchetto fossero generalmente applicate in modo corretto. Purtroppo, moltissime risposte, provenienti da numerosi settori e Stati membri, sono state negative su questo punto. Nella maggior parte dei casi, questa applicazione carente è stata imputata al fatto che i responsabili a livello di autorità regionali o locali spesso non sono a conoscenza del pacchetto e degli obblighi che esso impone.

4.3.2. Richieste di chiarimenti

Dalla consultazione è emerso nettamente che molti Stati membri e altri soggetti interessati riceverebbero volentieri ulteriori chiarimenti riguardo a diversi concetti fondamentali che sono alla base delle norme in materia di aiuti di Stato per i SIEG e della giurisprudenza della Corte di giustizia, e ciò al di là delle iniziative già poste in essere dalla Commissione per fornire chiarimenti¹²⁴.

Fra i temi di interesse: il campo di applicazione delle disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato (es.: la distinzione tra attività economiche e non economiche), la definizione di SIEG, la definizione di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE (es.: il concetto di incidenza sugli scambi tra Stati membri) e la giurisprudenza *Altmark* della Corte di giustizia (es.: il requisito di "benchmarking" nel quadro del quarto criterio della sentenza *Altmark*).

I concetti sopra citati non sono stati introdotti dal pacchetto, ma hanno origine nel diritto primario dell'UE e nella relativa giurisprudenza della Corte di giustizia. Alcuni dei soggetti interessati riconoscono quindi che la Commissione non può agire su queste definizioni al momento della revisione del pacchetto. La Commissione può limitarsi a chiarire e interpretare le nozioni e i criteri utilizzati dal diritto primario e dalla Corte di giustizia.

¹²³ Fatte salve le richieste di introdurre strumenti giuridici supplementari, volti in particolare a migliorare la certezza del diritto su alcuni concetti chiave; si veda in appresso.

¹²⁴ Si veda il punto 3.10. Nell'ambito della consultazione i soggetti interessati non hanno potuto tenere conto della recente Guida alle norme sui SIEG, poiché tale guida è stata pubblicata successivamente.

Concetto di attività economica e di impresa economica: come già detto, le norme europee in materia di aiuti di Stato si applicano solo alle imprese che svolgono un'attività economica. I servizi non economici di interesse generale sono quindi esclusi dal campo di applicazione di queste norme. Più volte la giurisprudenza della Corte di giustizia si è basata sulla distinzione generale tra servizi economici e non economici per definire il campo di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. Il criterio più pertinente utilizzato in questo contesto è l'esistenza o meno di un mercato per i servizi interessati. Molti Stati membri e altri soggetti interessati giudicano tuttavia che il concetto di attività economica resti di difficile applicazione pratica. Le difficoltà dipendono in parte dal fatto che alcuni SIEG sono organizzati in modo molto diverso nelle diverse parti dell'UE. Di conseguenza, se un determinato servizio fornito nell'interesse generale deve essere trattato come servizio non economico in uno Stato membro, non è detto che la stessa classificazione si applichi su tutto il territorio dell'UE. Numerosi Stati membri e molti altri soggetti interessati chiedono quindi alla Commissione maggiori orientamenti sui criteri generali da adottare per effettuare la distinzione tra attività economiche e non economiche ai fini dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato e chiedono esempi concreti che illustrino l'applicazione di tali criteri.

Definizione di SIEG: oltre a una maggiore chiarezza circa la nozione di attività economica, alcuni soggetti interessati chiedono chiarimenti circa la nozione di SIEG e i requisiti minimi che conferiscono tale qualifica. Tuttavia, poiché la definizione di SIEG è di competenza degli Stati membri (tranne nei settori disciplinati a livello dell'UE), appare talvolta che maggiori chiarimenti da parte della Commissione su questo punto non siano necessari.

Concetto di incidenza sugli scambi: molti soggetti interessati hanno segnalato che incontrano difficoltà nel decidere se una certa attività incida o meno sugli scambi tra Stati membri. Ai sensi dell'articolo 107 del TFUE, tale incidenza sugli scambi è necessaria affinché la compensazione per il SIEG sia considerata aiuto di Stato. I dubbi a tale proposito riguardano soprattutto il trattamento dei servizi organizzati dalle autorità locali per una compensazione di importo piuttosto limitato. Alla Commissione viene quindi chiesto di fissare un gruppo di criteri su cui basarsi per determinare l'esistenza di incidenza sugli scambi intra-UE. Alcuni soggetti interessati hanno formulato proposte concrete, menzionando, tra l'altro, l'importo della compensazione concessa per il servizio, la portata geografica del servizio in termini di utenti potenziali e la dimensione del comune interessato.

Benchmarking per il quarto criterio della sentenza Altmark: molte risposte contenevano osservazioni sul quarto requisito Altmark fissato dalla Corte di giustizia¹²⁵. La maggior parte delle osservazioni riguardavano il parametro dell'impresa "gestita in modo efficiente" che la Corte di giustizia ha usato nella sentenza Altmark quale mezzo alternativo per garantire che la compensazione statale non ecceda quanto sarebbe necessario nel caso di un prestatore di servizi efficiente. Molti contributi ricevuti su questo punto sottolineano che è difficile applicare lo standard di impresa gestita in modo efficiente ad autorità pubbliche o a prestatori di servizi pubblici. È opinione diffusa che, a seconda del mercato, la scelta dell'impresa adatta per questa operazione di benchmarking potrebbe essere particolarmente ardua.

Conferimento dell'incarico: in alcuni contributi viene chiesto alla Commissione di chiarire i requisiti inerenti all'incarico di gestione di un SIEG ad una determinata impresa.

¹²⁵

Si veda il punto 2.

Prestazione interna ("in-house") e cooperazione tra autorità pubbliche: in alcune risposte si chiede alla Commissione di chiarire in che modo la prestazione di SIEG da parte di prestatori interni o effettuata nell'ambito di una cooperazione tra autorità pubbliche potrebbe essere trattata ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato.

Livello di compensazione: molti soggetti interessati hanno chiesto alla Commissione di chiarire alcuni dei requisiti del pacchetto relativi al livello di compensazione dei SIEG consentito e ai mezzi atti ad evitare gli eccessi di compensazione. I contributi citano le difficoltà incontrate nel definire le entrate che occorre prendere in considerazione nel calcolo della compensazione dei SIEG e i parametri da utilizzare.

Relazione tra il pacchetto e le norme settoriali in materia di aiuti di Stato: alcune delle osservazioni ricevute si riferiscono alla relazione tra l'applicazione del pacchetto e le norme settoriali citate nella presente relazione.

Relazione tra le norme in materia di aiuti di Stato e le norme in materia di appalti pubblici: molte delle osservazioni ricevute da parte dei soggetti interessati e degli Stati membri riguardano la relazione tra le norme in materia di aiuti di Stato per i SIEG e l'applicazione delle norme dell'UE in materia di appalti pubblici¹²⁶. I contributi ricevuti insistono spesso sul fatto che una gara d'appalto condotta nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla pertinente normativa dell'UE dovrebbe essere sufficiente ad escludere l'esistenza di aiuti di Stato. Alcuni prestatori di servizi approfondiscono ulteriormente questo punto affermando che anche le procedure di conferimento delle concessioni di servizio dovrebbero essere ritenute sufficienti in questo senso. Ai sensi della normativa attualmente in vigore, il conferimento di concessioni di servizi non è soggetto alle disposizioni di applicazione delle direttive dell'UE in materia di appalti, ma deve comunque essere conforme ai requisiti generali di trasparenza e di parità di trattamento fissati dal TFUE. Per quanto attiene alla scelta dei criteri di attribuzione, alcuni Stati membri e alcuni prestatori di SIEG ritengono che gli standard applicati dalla Corte di giustizia ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato (*"prestazione del servizio al costo minore per la collettività"*) devono essere considerate perfettamente in linea con i requisiti stabiliti dalla normativa dell'UE in materia di appalti (*"offerta economicamente più vantaggiosa"*). In particolare, per quanto riguarda i servizi sociali, molte delle risposte inviate da soggetti già operanti in questo settore sottolineano che i criteri qualitativi dovrebbero avere un ruolo importante in decisioni che attualmente ritengono essere basate solo sul prezzo.

4.3.3. Servizi sociali - Richiesta di una maggiore considerazione delle loro peculiarità

Molti dei contributi ricevuti nell'ambito della consultazione delle parti interessate riguardano il trattamento riservato ad alcuni tipi di servizi sociali.

La preoccupazione espressa a tale proposito è che le norme attuali potrebbero non essere sufficientemente mirate per tenere conto delle specificità dei servizi sociali. Questa posizione è spesso sostenuta da prestatori di servizi sociali e da organismi pubblici responsabili di commissionare tali servizi. Alcuni soggetti interessati sostengono che i servizi sociali, anche quando sono forniti in un contesto economico (e quindi, in linea di principio, rientrano nel campo di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato), sono necessariamente

¹²⁶

In particolare: la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pagg. 114-240).

influenzati e orientati anche da obiettivi puramente sociali, di cui si dovrebbe tenere conto quando tali servizi sono esaminati alla luce delle norme sugli aiuti di Stato.

Gli Stati membri e i soggetti interessati stanno formulando attualmente diverse proposte volte a tenere maggiormente conto di queste specificità dei servizi sociali ai fini delle norme in materia di aiuti di Stato. Una delle proposte più frequenti è quella di ampliare l'elenco delle attività che beneficiano della decisione sui SIEG, attualmente disponibile solo per gli ospedali e per le imprese che realizzano opere di edilizia popolare. Ciò significa che la compensazione per le attività interessate può essere concessa senza notifica preventiva di aiuto di Stato indipendentemente dall'importo della compensazione, purché siano soddisfatte le condizioni stabilite dalla decisione sui SIEG. Altre proposte in questo ambito prevedono l'introduzione di norme specifiche e più semplici per conferire gli incarichi di servizio sociale, determinare le compensazioni ed evitare gli eccessi di compensazione.

4.3.4. Servizi organizzati dalle autorità locali – Richiesta di una risposta proporzionata

Molti soggetti interessati hanno obiettato che i requisiti del pacchetto non sono del tutto proporzionati alle misure di compensazione delle comunità locali, che hanno un'incidenza molto limitata sugli scambi tra Stati membri. Tale preoccupazione è espressa anche da diverse autorità comunali che sostengono che per loro è un onere amministrativo troppo gravoso doversi conformare al pacchetto e chiedono che i requisiti, in particolare quelli stabiliti dalla decisione sui SIEG, siano più proporzionati per quanto riguarda il trattamento dei loro servizi.

Alcuni soggetti interessati e alcuni Stati membri ritengono che sarebbe preferibile esentare completamente dalle verifiche relative agli aiuti di Stato le compensazioni di SIEG inferiori ad un determinato importo. Un mezzo proposto per raggiungere tale scopo sarebbe l'introduzione di una soglia "de minimis" specifica per i SIEG superiore alla soglia generale di 200 000 euro definita dal regolamento generale "de minimis" della Commissione¹²⁷. Tale soglia "de minimis" sarebbe diversa dalla soglia già indicata nella decisione sui SIEG dal momento che un finanziamento inferiore a tale soglia non sarebbe considerato aiuto di Stato e i requisiti sostanziali della decisione sui SIEG relativi al conferimento e alla compensazione non dovrebbero essere obbligatoriamente rispettati.

4.3.5. Elementi relativi ai servizi commerciali su vasta scala

I contributi dei soggetti interessati relativi ai SIEG su vasta scala si differenziano in qualche modo da quelli incentrati prevalentemente sui SIEG sociali e/o su scala ridotta. In effetti, diversi operatori responsabili di servizi commerciali su vasta scala sottolineano che l'attuale decisione sui SIEG, a causa in particolare delle soglie che fissa, elimina dall'analisi degli aiuti di Stato effettuata dalla Commissione numerose misure di compensazione di entità piuttosto consistente.

A tale proposito, alcuni soggetti interessati muovono osservazioni anche sul fatto che l'attuale disciplina relativa ai SIEG non richiede prove di efficienza né un'analisi sugli effetti delle compensazioni al livello della concorrenza. La disciplina relativa ai SIEG consente invece la compensazione di tutti i costi sostenuti dal prestatore in questione. È stato suggerito che, invece di concentrarsi esclusivamente sulla compensazione dei costi e del margine di utile

¹²⁷ Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006 , relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore ("de minimis") (GU L 379 del 28.12.2006, pagg. 5-10).

ragionevole, nelle sue analisi la Commissione potrebbe porre un maggiore accento sull'efficienza e sulle questioni riguardanti la compensazione. Come già indicato nella parte 3, esistono norme settoriali che, al contrario della disciplina relativa ai SIEG, impongono la conformità ad obblighi di efficienza. Il regolamento 1370/2007, oltre ad imporre l'obbligo di ricorrere ad una procedura di gara per determinati tipi di contratti nel settore dei trasporti terrestri, specifica anche che il metodo di compensazione deve promuovere il mantenimento o lo sviluppo di una gestione efficace da parte dell'operatore di servizio pubblico.

Alcuni membri della comunità imprenditoriale sottolineano anche che non bisognerebbe sopravvalutare il ruolo che il "margin di utile ragionevole" svolge per i SIEG e sostengono che, invece di concentrarsi sullo sviluppo di standard per il margin di utile ragionevole, la Commissione dovrebbe incentivare l'uso delle procedure di gara quale miglior metodo per determinare la corretta entità della compensazione.

5. CONCLUSIONI

Da quando è stato introdotto, nel 2005, il pacchetto è stato applicato in numerosi settori economici e Stati membri.

In alcuni settori, quali i trasporti e la sanità, si è registrato un numero significativo di casi di aiuti di Stato. Altri settori, quali quello dell'energia e dei servizi ambientali, nonostante il loro notevole peso economico, sono stati finora oggetto di un numero piuttosto limitato di verifiche della Commissione relative agli aiuti di Stato.

I problemi di concorrenza che la Commissione ha rilevato variano significativamente da un settore all'altro in funzione delle rispettive specificità:

- alcune attività dei SIEG sono caratterizzate dall'esistenza di operatori del mercato di grandi dimensioni che operano su scala nazionale o anche internazionale. Spesso, l'attività di questi operatori non è limitata al SIEG oppure è suddivisa tra diversi tipi di incarichi di SIEG.
- Altre attività sono organizzate e fornite a livello di autorità locali e quindi, benché in linea di massima rientrino nel campo di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, hanno un'incidenza piuttosto limitata sugli scambi tra Stati membri e presentano un rischio ridotto di falsare seriamente la concorrenza.

Per alcuni settori, i livelli di apertura del mercato e di concorrenza sono disciplinati da dettagliate norme settoriali in materia di aiuti di Stato o dalla normativa generale dell'UE. È ad esempio il caso del settore dei trasporti, di quello delle telecomunicazioni, del settore postale e del settore dell'energia. Le norme settoriali spesso si sostituiscono alle norme generali sui SIEG o quanto meno hanno un'incidenza sulla loro interpretazione e applicazione.

La consultazione condotta dalla Commissione ha posto in evidenza che, in generale, gli Stati membri e i soggetti interessati considerano che il pacchetto sia stato un utile contributo all'obiettivo globale della certezza del diritto in quest'area. È però emerso anche che alcuni aspetti del pacchetto potrebbero essere rivisti per facilitarne l'applicazione pratica.

Per quanto attiene alla prassi decisionale della Commissione, le osservazioni dei soggetti interessati e le loro preoccupazioni dipendono in buona misura dalle specificità del settore. Per alcuni tipi di attività, (in particolare per i servizi sociali e su scala ridotta) molti soggetti

interessati ritengono che la disciplina esistente non sia sufficientemente flessibile. Tuttavia, appare anche che le norme esistenti eliminano un numero piuttosto elevato di consistenti misure di compensazione dall'esame degli aiuti di Stato e che si potrebbe tenere maggior conto dell'efficienza della prestazione dei servizi interessati.

Oltre alle osservazioni riguardanti propriamente le disposizioni del pacchetto, molti soggetti interessati ritengono che sarebbe utile che la Commissione chiarisse ulteriormente alcuni concetti chiave alla base di tali norme. Tra questi, ad esempio, la nozione di attività economica nell'ottica delle norme in materia di aiuti di Stato, i servizi che possono essere considerati effettivamente SIEG, la necessità di un'incidenza sugli scambi tra Stati membri e le condizioni imposte dalla Corte di giustizia nella sentenza *Altmark*.

I soggetti interessati ritengono, infine, che si dovrebbe potenziare l'eventuale sinergia tra norme in materia di aiuti di Stato e norme in materia di appalti pubblici.