COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.12.2010
SEC(2010) 1545 final

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"

Nel quadro del processo di consultazione avviato dalla comunicazione della Commissione sui servizi sociali d'interesse generale (SSIG) dell'aprile 2006[1], la Commissione ha ricevuto un certo numero di domande relative all'applicazione ai servizi d'interesse economico generale (SIEG), e in particolare ai SSIG, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di "appalti pubblici" e di "mercato interno". Il presente documento ha i seguenti scopi: fornire risposte alle domande sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai SSIG e ai SIEG e alle domande sull'applicazione ai SSIG delle norme relative agli appalti pubblici, per chiarire gli obblighi che spettano alle autorità pubbliche quando acquistano servizi sociali sul mercato e, infine, rispondere in merito all'applicazione ai SSIG delle disposizioni del trattato relative alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento (in appresso "le disposizioni relative al mercato interno") e delle disposizioni della direttiva "servizi"[2].

Nelle risposte si fa riferimento, per quanto possibile, alla giurisprudenza o alle disposizioni specifiche dei testi applicabili per guidare i lettori interessati che desiderano ottenere ulteriori informazioni. Il presente documento costituisce un primo aggiornamento dei documenti di lavoro pubblicati nel 2007 e si propone di presentare le nuove domande ricevute dalla Commissione tramite il Servizio di informazione interattivo istituito nel gennaio 2008 o in occasione di incontri tra i servizi della Commissione, le autorità pubbliche e le altre parti interessate. L'aggiornamento prende anche in considerazione gli sviluppi della giurisprudenza, gli eventuali cambiamenti del quadro normativo applicabile e i lavori del Comitato per la protezione sociale in questo ambito[3].

Il presente è un documento di lavoro preparato dai servizi della Commissione il cui scopo è fornire chiarimenti di carattere tecnico, in particolare sulla base di sintesi concise e talvolta semplificate della normativa e della giurisprudenza in materia di aiuti di Stato, di "appalti pubblici" e di "mercato interno" e, per quanto riguarda gli aiuti di Stato, delle decisioni della Commissione relative ai SIEG, e in particolare ai SSIG. Il presente documento non impegna la Commissione europea in quanto istituzione.

---

[1] Comunicazione della Commissione – Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea, COM (2006) 177 definitivo, SEC (2006) 516.

[2] Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36.

[3] Cfr. relazione del Comitato per la protezione sociale sull'applicazione del diritto comunitario ai SSIG, novembre 2008, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=fr

1. INTRODUZIONE 13

2. NOZIONE DI SIEG 15

2.1. Cos'è un servizio d'interesse generale (SIG)? 15

2.2. Cos'è un servizio d'interesse economico generale (SIEG)? Le autorità pubbliche sono tenute a istituire tale nozione nel loro ordinamento giuridico interno? 16

2.3. Cos'è un servizio sociale d'interesse generale (SSIG)? 16

2.4. Gli Stati membri hanno un margine di manovra nella definizione dei SIEG? 17

2.5. La Commissione può fornire un elenco di criteri che le autorità pubbliche possono utilizzare per definire il carattere d'interesse generale di un servizio? 17

2.6. La legislazione dell'Unione europea impone limiti al margine di manovra degli Stati membri nella definizione dei SIEG? 18

2.7. Esistono esempi di limiti dell'errore manifesto di valutazione degli Stati membri nella definizione dei SIEG? 18

2.8. È possibile che alcuni servizi finanziari siano considerati SIEG? 19

2.9. La creazione e il mantenimento di posti di lavoro in un'impresa ai fini dell'espansione della sua attività di ricerca e sviluppo (ad esempio, in campo biofarmaceutico) possono essere considerati un SIEG? 19

3. DOMANDE RELATIVE ALL'APPLICAZIONE AI SIEG, E AI SSIG IN PARTICOLARE, DELLE NORME IN MATERIA DI AIUTI DI STATO 20

3.1. Applicabilità delle norme in materia di aiuti di Stato ai SIEG 20

3.1.1. Quando si applicano le disposizioni del TFUE relative agli aiuti di Stato all'organizzazione e al finanziamento dei SIEG? 20

3.1.2. Quando un'attività si configura come "economica" in base alle regole di concorrenza? 20

3.1.3. I membri di una professione liberale possono costituire "un'impresa" ai sensi delle regole di concorrenza? 22

3.1.4. Quando un'attività non è economica in base alle regole di concorrenza? 22

3.1.5. Quando un'autorità pubblica fornisce informazioni e consulenza ai cittadini nel suo ambito di competenza, esercita un'attività economica ai sensi delle regole di concorrenza? 24

3.1.6. Le disposizioni del TFUE relative agli aiuti di Stato sono applicabili ai prestatori di servizi senza scopo di lucro? 24

3.1.7. I centri di azione sociale che gestiscono SSIG (ad esempio, servizi per persone anziane e disabili) sono soggetti alle norme in materia di aiuti di Stato? 25

3.1.8. La distribuzione da parte di un comune di buoni d'acquisto a talune categorie di utenti per l'acquisto di SIEG costituisce un aiuto di Stato? 25

3.1.9. Un aiuto sociale accordato a determinati beneficiari come i nuclei familiari a basso reddito (tenendo conto, ad esempio, delle loro spese effettive per l'accesso a un SIEG e/o di altri criteri oggettivi legati alla loro situazione personale) e versato a un terzo che paga direttamente il prestatore del servizio costituisce un aiuto di Stato? 25

3.1.10. Alcuni SIEG sono spesso forniti in un contesto locale. Possono influire effettivamente sugli scambi tra gli Stati membri? 26

3.1.11. Gli scambi sono effettivamente influenzati nel caso in cui un solo operatore fornisca un SIEG specifico in una regione? 27

3.1.12. Vi sono esempi di SIEG locali che non sembrano influire sugli scambi tra gli Stati membri? 27

3.1.13. Cosa succede quando un'attività è economica e incide sugli scambi tra gli Stati membri? 28

3.1.14. L'applicazione delle regole di concorrenza significa che gli Stati membri devono cambiare le modalità di organizzazione e di funzionamento dei loro SIEG? 28

3.1.15. Cosa succede quando un'autorità pubblica concede una compensazione per un servizio d'interesse generale considerato economico? 28

3.1.16. Un'autorità pubblica come può finanziare un SIEG? 29

3.1.17. Le norme in materia di aiuti di Stato impongono alle autorità pubbliche una specifica modalità di organizzazione dei SIEG? 29

3.1.18. Le dotazioni finanziarie concesse nel quadro del trasferimento di competente tra enti pubblici nel contesto di un decentramento sono assimilabili ad aiuti di Stato? 29

3.1.19. Il finanziamento di un ente "in-house" ai sensi delle norme relative agli appalti pubblici che fornisce SIEG comporta l'esclusione dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato? 30

3.2. Sentenza Altmark e pacchetto SIEG 30

3.2.1. Cosa precisa la Corte nella sentenza Altmark? 30

3.2.2. Ai fini dell'applicazione del criterio relativo ai costi di un'impresa media gestita in modo efficiente, è possibile per uno Stato membro utilizzare un costo di riferimento prestabilito? 32

3.2.3. Quali sono le conseguenze dell'applicazione o meno dei criteri della sentenza Altmark? 33

3.2.4. Quali sono le conseguenze se una compensazione per un SIEG è un aiuto di Stato? 33

3.2.5. Quali sono i rispettivi obiettivi della decisione e della disciplina? Esistono differenze tra questi due testi? 33

3.2.6. In quali casi si applica la decisione? 34

3.2.7. Esistono casi in cui l'impresa beneficiaria di una compensazione degli obblighi di servizio pubblico fa parte di un gruppo di imprese o consiste in una società "ad hoc" creata per la prestazione di un SIEG. In queste circostanze, la soglia relativa ai 100 milioni di EUR di fatturato annuo si riferisce a una sola entità giuridica o al gruppo di imprese? 34

3.2.8. Le soglie relative ai 30 milioni di EUR di compensazione annua e ai 100 milioni di EUR di fatturato del beneficiario previste dall'articolo 2, lettera a), della decisione sono cumulative? Cosa significa? 35

3.2.9. Quali sono le condizioni di compatibilità stabilite dalla decisione e dalla disciplina? 35

3.2.10. Gli aeroporti con più di 1 milione di passeggeri rientrano nel campo di applicazione della decisione nel caso in cui la compensazione degli obblighi di servizio pubblico sia inferiore a 30 milioni di EUR e il fatturato annuo dell'impresa che gestisce l'aeroporto sia inferiore a 100 milioni di EUR? 35

3.2.11. Qual è la relazione tra la decisione e il regolamento (CE) n. 1370/2007? 36

3.2.12. Qual è la differenza tra la disciplina e le norme specifiche di compatibilità nel settore dei trasporti? 36

3.2.13. Qual è la differenza tra le condizioni della sentenza Altmark e le condizioni fissate dalla decisione e dalla disciplina? 36

3.2.14. Da quando la decisione e la disciplina sono applicabili? Sono retroattive? 37

3.2.15. Il pacchetto SIEG istituisce un diritto delle imprese a ricevere aiuti sotto forma di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico? 38

3.3. Notifica degli aiuti che superano le soglie stabilite dalla decisione 38

3.3.1. È necessario notificare alla Commissione un aiuto che supera le soglie definite all'articolo 2, lettera a), della decisione? 38

3.3.2. Nel caso in cui un aiuto sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico possa essere esentato dalla notifica sulla base della decisione, esiste l'obbligo di inviare una scheda informativa alla Commissione? 39

3.3.3. Nel caso in cui uno Stato membro rifiuti alla regione o ad altri enti locali di notificare un aiuto sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, è possibile per gli enti pubblici agire essi stessi? La Commissione potrebbe prendere provvedimenti contro lo Stato membro in questione? 39

3.4. La nozione di "mandato" ai sensi della decisione e della disciplina 39

3.4.1. Qual è l'obiettivo di un "mandato" ai sensi della decisione e della disciplina? 39

3.4.2. Quali tipi di mandato sono considerati adeguati ai sensi della decisione? 40

3.4.3. Il mandato è necessario anche quando si tratta di un SSIG? 41

3.4.4. La nozione di mandato ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE e ai sensi del pacchetto SIEG corrisponde alla nozione di "prestatore incaricato" ai sensi della direttiva "servizi" (articolo 2, paragrafo2, lettera j))? 41

3.4.5. Una deliberazione ufficiale di un'autorità pubblica regionale che definisce un servizio sociale d'interesse generale di formazione professionale e incarica della sua gestione uno o più enti di formazione costituisce un mandato ai sensi della decisione e della direttiva "servizi"? 42

3.4.6. In caso di cofinanziamento di un SIEG da parte di varie autorità pubbliche, ognuna di queste ultime deve adottare un proprio atto di conferimento dell'incarico o al momento della concessione della compensazione può far riferimento all'atto di conferimento dell'incarico dell'autorità "capofila" o organizzatrice del SIEG? 43

3.4.7. Nel caso in cui un'autorità pubblica intenda affidare vari SIEG a uno o più prestatori di servizi, è necessario che adotti vari atti corrispondenti a ciascun SIEG? 43

3.4.8. Il mandato dovrebbe definire un "compito" o "attività specifiche" da svolgere? 43

3.4.9. Come si redige un mandato riguardante servizi come i SSIG che, da un lato, devono essere considerati in un contesto globale e, dall'altro lato, devono rispondere alle esigenze specifiche dei vari utenti? Il mandato deve descrivere ogni servizio da fornire? 44

3.4.10. Nel caso in cui attività simili a servizi oggetto di un obbligo di servizio pubblico siano fornite da altri operatori sul mercato, le autorità pubbliche possono definire tali obblighi differenziandoli da quelli forniti sul mercato? 45

3.4.11. Come si redige un mandato riguardante servizi che devono essere adattati nel corso della prestazione alle situazioni mutevoli in termini di intensità di cure, di profili e di numero di utenti? 45

3.4.12. L'esigenza di un mandato limita l'autonomia e la libertà di iniziativa dei prestatori che vari Stati membri riconoscono e rispettano in base al proprio quadro costituzionale/giuridico? 46

3.4.13. L'esigenza di un mandato limita l'autonomia nella definizione delle priorità di cui beneficiano le sedi locali di un prestatore di SIEG correttamente incaricato a livello nazionale? 46

3.5. Compensazione 47

3.5.1. La decisione impone che i parametri dei costi siano definiti nel mandato. Com'è possibile farlo prima di offrire il servizio? 47

3.5.2. Anche per i soggetti esperti che forniscono SIEG può esistere un livello elevato di imprevedibilità dei costi e un rischio di deficit a posteriori: cambiamenti imprevedibili dell'intensità delle cure, del profilo o del numero degli utenti e del livello degli introiti (contributi non pagati dagli utenti, oscillazione del numero di utenti, rifiuto di contributi da parte di altre autorità pubbliche). Come possono affrontare la situazione gli enti pubblici? 47

3.5.3. Come si determinano i parametri per la compensazione dei costi (articolo 4, lettera d), della decisione) nel caso in cui un determinato SIEG sia finanziato da due o più autorità pubbliche? 48

3.5.4. Nel caso in cui un'autorità pubblica intenda finanziare soltanto una parte dei costi annui di un prestatore incaricato di un SIEG, come deve essere calcolata la compensazione? 48

3.5.5. È necessario che un importo specifico di compensazione sia attribuito a costi specifici? 49

3.5.6. Nel caso in cui un SIEG sia finanziato in parte da un'autorità pubblica e in parte dagli utenti, l'autorità pubblica ha la possibilità di coprire tutti costi se il SIEG viene prestato in perdita? 49

3.5.7. È possibile tenere conto nel calcolo della compensazione delle sovvenzioni di un'autorità pubblica e delle prestazioni effettuate da un'autorità pubblica a favore di un soggetto per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico? 49

3.5.8. Come si calcola l'importo della compensazione degli obblighi di servizio pubblico, nel caso in cui i prestatori di SIEG detengano diritti speciali o esclusivi connessi all'adempimento di vari compiti di servizio pubblico? 49

3.5.9. È possibile che un'autorità pubblica preveda nel mandato che coprirà le perdite operative verificatesi per ogni periodo stabilito senza definire altri parametri per il calcolo della compensazione? 50

3.5.10. Nel caso in cui vari enti pubblici, tra i quali un ente locale, ed enti privati si associno in un ente giuridico per prestare in comune dei SIEG, in quale modo deve essere considerata nel calcolo della compensazione la presenza di membri dell'ente che non sono autorità pubbliche? 50

3.5.11. È necessario stabilire una contabilità separata per un'impresa che fornisce un SIEG svolgendo al contempo altre attività commerciali? 51

3.5.12. È necessario stabilire una contabilità separata per un soggetto incaricato della prestazione di un SIEG e che svolge anche attività non economiche? 51

3.5.13. Quali costi possono essere compensati quando un'impresa utilizza la stessa infrastruttura per fornire i SIEG e attività economiche che non si qualificano come SIEG? 51

3.5.14. I vantaggi fiscali derivanti dallo status sociale di un soggetto devono essere inclusi tra le entrate ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, della decisione? 51

3.5.15. I pagamenti effettuati in caso di un accordo di compensazione dei risultati in seno a un gruppo a partecipazione pubblica dovrebbero essere compresi tra le entrate ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, della decisione? 52

3.5.16. Qual è il significato dei termini "margine di utile ragionevole" nel calcolo della compensazione compatibile? 52

3.5.17. Ai fini del calcolo del margine di utile ragionevole, la decisione e la disciplina fanno riferimento al tasso di remunerazione del capitale proprio. È possibile utilizzare metodi diversi per il calcolo del margine di utile ragionevole? 52

3.5.18. Quando i parametri della compensazione sono definiti per un determinato soggetto, dovrebbe esserci un confronto con altri soggetti? Dovrebbe esserne valutata l'efficacia? Come può essere confrontato il valore delle cure pastorali, del sostegno spirituale, dei tempi aggiuntivi dedicati? 53

3.5.19. La decisione e la disciplina prevedono la selezione dell'impresa meno costosa per la fornitura di SIEG? 53

3.5.20. La decisione e la disciplina autorizzano la concessione di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico, ma vietano le sovracompensazioni; cosa significa il termine "sovracompensazione"? ... 54

3.6. Controllo delle sovracompensazioni ... 54

3.6.1. Quale incidenza avrebbe l'istituzione di un meccanismo inteso a evitare sovracompensazioni sull'obbligo dell'autorità pubblica di procedere a un controllo delle sovracompensazioni? ... 54

3.6.2. Nel caso in cui un SIEG sia cofinanziato da due o più autorità pubbliche (ad esempio, lo Stato centrale e/o una regione e/o un dipartimento e/o un ente locale), come deve essere effettuato il controllo di un'eventuale sovracompensazione? ... 54

3.6.3. In caso di sovracompensazione connessa a un cofinanziamento del SIEG da parte di autorità pubbliche a più livelli, come deve essere effettuato il rimborso della sovracompensazione tra i vari livelli coinvolti? ... 55

3.7. Sottocompensazione ... 55

3.7.1. Le norme in materia di aiuti di Stato vietano la sottocompensazione di un prestatore di SSIG/SIEG, ossia che l'importo della compensazione sia inferiore ai costi connessi alla fornitura del SIEG? Una sottocompensazione accordata a un prestatore non comporta un vantaggio economico per il suo concorrente che non deve assumersi l'onere finanziario della sottocompensazione? ... 55

3.7.2. Ai fini dell'applicazione della disciplina, nel caso in cui un'impresa incaricata di un SIEG sia sottocompensata, può trasferire la sovracompensazione eventualmente ricevuta durante lo stesso periodo per quanto riguarda un altro SIEG di cui è incaricata? ... 55

3.7.3. Un'impresa incaricata di un SIEG sottocompensata può ricevere una compensazione provvisoria prima della fine dell'esercizio finanziario, se dopo tale esercizio riceverà la compensazione necessaria per l'adempimento dei suoi compiti? ... 55

3.7.4. Una compensazione accordata per coprire i costi di manutenzione di apparecchiature necessarie per l'adempimento dei compiti di SIEG può coprire i costi operativi connessi allo stesso SIEG, quando questi ultimi sono sottocompensati? ... 56

3.7.5. Nel caso in cui tutti gli operatori del mercato siano incaricati dello stesso SIEG, dovrebbero ricevere lo stesso importo di compensazione per la fornitura del SIEG ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato? ... 56

3.8. Regolamento "*de minimis*" e regolamento generale sulle esenzioni per categoria ... 56

3.8.1. Un prestatore di servizi vorrebbe creare un servizio di accompagnamento per giovani disoccupati che necessita di un sostegno finanziario di 150 000 EUR: le norme in materia di aiuti di Stato si applicano alla sovvenzione accordata in questo caso da un'autorità pubblica? ... 56

3.8.2. Un'autorità pubblica può finanziare un'iniziativa pilota per definire il contenuto dei compiti di SIEG? ... 57

3.8.3. In caso di finanziamento di un SIEG in base al regolamento "*de minimis*", l'importo massimo di 200 000 EUR si riferisce al SIEG o all'impresa incaricata del SIEG tenendo conto di altre attività per le quali l'impresa riceverebbe risorse statali?....... 57

3.8.4. Nel caso in cui il soggetto incaricato della prestazione di vari SIEG istituisca una contabilità separata per ogni SIEG, è possibile applicare la norma "*de minimis*" a ogni SIEG separatamente? 57

3.8.5. Nel caso in cui un soggetto incaricato della prestazione di un SIEG svolga anche attività non economiche, ai fini dell'applicazione del regolamento "*de minimis*" è necessario detrarre l'importo della compensazione assegnata ai SIG non economici? 58

3.8.6. La dotazione finanziaria per l'onere degli investimenti connessi a un SSIG può essere assegnata per un periodo di durata compresa tra uno e più anni. In questo caso, è possibile applicare il regolamento "*de minimis*"? 58

3.8.7. I SIEG di inserimento sociale e professionale dei disoccupati e di formazione professionale rientrano nel campo di applicazione della decisione del 28 novembre 2005 o del regolamento generale di esenzione per categoria (regolamento (CE) n. 800/2008)?.. 58

3.9. Pacchetto SIEG e norme relative al FSE e al FESR 59

3.9.1. Il finanziamento dei SIEG a titolo del FSE e del FESR è un aiuto di Stato? Rientra nell'ambito di competenza degli Stati membri o della Commissione? 59

3.9.2. I finanziamenti dei SIEG tramite risorse provenienti dal FSE e dal FESR devono essere concessi conformemente al pacchetto SIEG? Tale operazione rientra nell'ambito di competenza degli Stati membri o della Commissione? 59

3.9.3. Il controllo in materia di aiuti di Stato e il controllo degli stanziamenti FSE dell'Unione sono compatibili?.. 59

3.9.4. Secondo le norme di gestione dei fondi del FSE, sono ammissibili soltanto le spese e le entrate rigorosamente assegnate al progetto cofinanziato, e pertanto è escluso il margine di utile ragionevole. Nel caso del finanziamento di un SSIG con fondi del FSE, è possibile includere un margine di utile ragionevole come previsto dalla decisione?.. 60

3.9.5. Qual è la relazione tra il meccanismo di controllo di progetti cofinanziati a titolo del FSE e il controllo delle sovracompensazioni imposto dal pacchetto SIEG? 60

3.10. Pacchetto SIEG e norme in materia di comunicazioni elettroniche.......................... 60

3.10.1. Se uno Stato membro attribuisce un vantaggio a un'impresa incaricata di obblighi di servizio pubblico di comunicazioni elettroniche non rientranti nel campo di applicazione della direttiva 2002/22/CE, è sempre possibile valutare la compensazione rispetto alle norme in materia di aiuti di Stato?................................ 60

4. DOMANDE RELATIVE ALL'APPLICAZIONE AI SSIG DELLE NORME RELATIVE AGLI APPALTI PUBBLICI 61

4.1. Il SSIG è prestato dall'autorità pubblica 61

4.1.1. In quale misura un'autorità pubblica può decidere di prestare essa stessa un servizio sociale d'interesse generale (SSIG)? In altri termini, qual è il margine di manovra di cui un'autorità pubblica dispone per decidere se un servizio deve essere prestato direttamente dalla stessa autorità o conferito a terzi? Si tratta di una decisione che spetta interamente all'autorità pubblica? 61

4.1.2. Le norme dell'Unione relative alla selezione del prestatore non si applicano come regola generale quando autorità pubbliche prestano esse stesse un servizio o attraverso un prestatore interno (si tratta di una situazione definita di "operazione interna" o "in-house" nella terminologia inglese). Quali sono la portata e i limiti della deroga "dell'operazione interna"? 61

4.2. La prestazione del SSIG è conferita a un terzo con pagamento di un corrispettivo .. 62

4.2.1. Qual è il quadro giuridico pertinente quando un'autorità pubblica decide di esternalizzare la gestione di un SSIG con pagamento di un corrispettivo? 62

4.2.2. Cosa si intende con la nozione d'interesse transfrontaliero?..................................... 64

4.2.3. Quali obblighi derivano dai principi di trasparenza e di non discriminazione?......... 65

4.2.4. Come si redigono specifiche adeguate per l'aggiudicazione di un appalto di servizi (i) per rispondere in maniera globale alle diverse esigenze degli utenti e (ii) per consentire di adattare il servizio in funzione delle situazioni mutevoli in termini di intensità, di numero di utenti e così via?... 66

4.2.5. Quali altri requisiti di qualità possono essere integrati nell'aggiudicazione di un appalto pubblico o di una concessione di SSIG? 67

4.2.6. È possibile adattare il contratto durante la sua esecuzione? 68

4.2.7. Come si può evitare di imporre un onere troppo gravoso sui piccoli prestatori di servizi, che sono spesso nella posizione migliore per comprendere le particolarità di un SSIG in un contesto di evidente dimensione locale? 68

4.2.8. Come si possono conciliare procedure di appalto pubblico, che limitano il numero di prestatori selezionati, con il mantenimento di una libertà di scelta sufficiente per gli utenti di un SSIG?... 69

4.2.9. È possibile introdurre come criterio per la selezione di un prestatore di servizi la sua conoscenza del contesto locale, poiché spesso questo aspetto è essenziale per la riuscita della prestazione di un SSIG? 69

4.2.10. È possibile limitare la gara ai soli prestatori di servizi non a scopo di lucro? 70

4.2.11. Le autorità pubbliche hanno ancora la possibilità di negoziare con i prestatori di servizi durante la fase di selezione? Ciò è particolarmente importante per i SSIG in quanto le autorità pubbliche non sono sempre in grado di definire con precisione le loro esigenze all'inizio della procedura. Una negoziazione con i prestatori potenziali di servizi è talvolta necessaria per le autorità pubbliche... 71

4.2.12. In quale misura le norme relative agli appalti pubblici si applicano alla cooperazione intercomunale? Tale cooperazione può assumere varie forme, ad esempio un comune che acquista un servizio da un altro o due comuni che indicono insieme un appalto pubblico o creano un ente per la prestazione di un SSIG e così via. 71

4.2.13. In quale misura le norme relative agli appalti pubblici si applicano ai partenariati pubblico-privato (PPP)? 73

4.2.14. In quale misura è possibile prevedere nel quadro dell'aggiudicazione di un appalto pubblico o di una concessione intesi ad attribuire un servizio sociale d'interesse generale un obbligo riguardante il rispetto di talune norme di governo delle imprese (come, ad esempio, il controllo di un'mpresa su base paritetica da parte di rappresentati del datore di lavoro e delle organizzazioni sindacati o l'integrazione di rappresentanti degli utenti nel consiglio di amministrazione)? 73

4.2.15. Com'è possibile conciliare le norme relative agli appalti pubblici con la necessità delle autorità pubbliche di stimolare soluzioni innovative che rispondano alle esigenze complesse degli utenti dei SSIG? 75

4.2.16. Quali sono gli obblighi di pubblicità in materia di concessioni di SSIG? È possibile una pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'UE? 75

4.2.17. Esistono modalità di esternalizzazione di SSIG diverse dagli appalti pubblici e dalle concessione che siano compatibili con i principi di trasparenza e non discriminazione e offrano un'ampia scelta di prestatori? 76

5. APPLICAZIONE CONCOMITANTE DELLE NORME IN MATERIA DI AIUTI DI STATO E DELLE NORME RELATIVE AGLI APPALTI PUBBLICI E ALLE CONCESSIONI DI SERVIZI AI SIEG 76

5.1. Il diritto dell'Unione impone una modalità di gestione specifica dei SIEG? 76

5.2. Quando un'autorità pubblica finanzia nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato un prestatore di SIEG, deve applicare anche le normi dell'Unione relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi o delle concessioni di servizi? ... 77

5.3. È possibile per il concessionario di un SIEG ricevere un aiuto di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico per coprire i costi effettivi del compito di servizio pubblico di cui è incaricato? 78

5.4. La deroga cosiddetta di "operazione interna" ("in-house" nella terminologia inglese) che esclude l'applicazione delle norme relative agli appalti pubblici, comporta anche l'esclusione dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato? 78

5.5. Quali sono i criteri oggettivi che consentono di stabilire che un certo livello di compensazione comporta l'eliminazione del rischio di gestione? 79

6. QUESTIONI GENERALI SULL'APPLICABILITÀ AI SIEG, E AI SSIG IN PARTICOLARE, DELLE DISPOSIZIONI DEL TRATTATO RELATIVE AL MERCATO INTERNO (LIBERTÀ DI STABILIMENTO E LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI) 79

6.1. Quando si applicano le disposizioni del trattato relative al mercato interno (articoli 49 e 56 del trattato) ai SSIG? 80

6.2. Quando un'attività si qualifica "economica" ai sensi delle disposizioni del trattato relative al mercato interno (articoli 49 e 56 del TFUE) e della direttiva "servizi"? .. 80

6.3. Quando un'attività viene considerata "non economica" ai sensi delle disposizioni del trattato relative al mercato interno (articoli 49 e 56 del TFUE) e della direttiva "servizi"? 81

6.4. I servizi sociali esclusi dalla direttiva "servizi" sono comunque soggetti alle disposizioni del trattato relative al mercato interno? 82

6.5. Obiettivi in materia di politica sociale possono giustificare l'applicazione di misure intese a disciplinare il settore dei servizi sociali? 82

6.6. Gli Stati membri possono decidere di riservare la fornitura di taluni servizi sociali a prestatori non a scopo di lucro? 83

7. DOMANDE SULL'APPLICABILITÀ AI SIEG E IN PARTICOLARE AI SSIG DELLA DIRETTIVA "SERVIZI" 83

7.1. Quali servizi d'interesse economico generale rientrano nel campo di applicazione della direttiva "servizi"? 83

7.2. Quali servizi sociali sono esclusi dalla direttiva "servizi" e quando le disposizioni di detta direttiva si applicano ai servizi sociali? 84

7.3. Gli Stati membri possono mantenere, nel quadro del recepimento della direttiva "servizi", regimi di autorizzazione nel settore dei servizi sociali? 85

7.4. Quando uno stesso regime di autorizzazione si applica a servizi esclusi dal campo di applicazione della direttiva e a servizi che vi sono inclusi, il regime in questione rientra nell'ambito delle disposizioni della direttiva? In caso di risposta affermativa, uno Stato membro deve istituire regimi di autorizzazione distinti per i servizi esclusi e per quelli inclusi? 85

7.5. L'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi" si applica ai servizi sociali relativi agli asili e ai giardini d'infanzia forniti da prestatori incaricati dallo Stato o da enti territoriali o da qualsiasi entità incaricata a tale scopo? 86

7.6. Cosa comprende la nozione di "Stato" ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi" che prevede in particolare che i servizi sociali devono essere forniti dallo "Stato" o da "prestatori incaricati dallo Stato"? 86

7.7. Cosa comprende la nozione di "prestatori incaricati dallo Stato" di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi"? 86

7.8. La nozione di "prestatore incaricato" ai sensi della direttiva "servizi" (articolo 2, paragrafo 2, lettera j)) corrisponde alla nozione di "mandato" ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE e ai sensi del pacchetto SIEG? 87

7.9. Une deliberazione ufficiale di un'autorità pubblica regionale che definisce un servizio sociale d'interesse generale di formazione professionale e incarica della sua gestione uno o più imprese di formazione con concessione di servizi e concessione di compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisce un affidamento ai sensi della direttiva "servizi"? 87

7.10. Cosa comprende la nozione di "associazione caritativa riconosciuta come tale dallo Stato" di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi"? 87

1. INTRODUZIONE

Sono state rivolte domande **sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai servizi d'interesse generale**. Le domande riguardano, in primo luogo, le condizioni precise alle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico costituiscono aiuti di Stato. In secondo luogo, riguardano le condizioni alle quali gli aiuti di Stato possono essere considerati compatibili con il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'applicazione in pratica di tali condizioni e precisazioni sull'obbligo di notifica degli aiuti di Stato alla Commissione.

Nella sentenza pronunciata nella causa Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Altmark)[4], la Corte di giustizia dell'Unione europea (in appresso la Corte) ha statuito che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE a condizione che siano soddisfatti cumulativamente quattro criteri[5].

Quando i quattro criteri menzionati sono soddisfatti, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato e non sono applicabili gli articoli 107 e 108 del TFUE. Se gli Stati membri non rispettano tali criteri e se sono soddisfatti i criteri generali di applicabilità dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico costituiscono aiuti di Stato.

In un simile caso, l'articolo 106 del TFUE e, per il trasporto terrestre, l'articolo 93 del TFUE, consentono alla Commissione di dichiarare compatibili con il mercato interno le compensazioni per i servizi d'interesse economico generale (SIEG). La decisione della Commissione del 28 novembre 2005 riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE (nuovo articolo 106, paragrafo 2, del TFUE) 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[6] (in appresso la "decisione") e, per i trasporti terrestri, il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio[7] (in appresso il "regolamento (1370/2007") specificano le condizioni alle quali taluni regimi di compensazione sono compatibili rispettivamente con l'articolo 106, paragrafo 2, e con l'articolo 93 e non sono soggetti all'obbligo di notifica preventiva secondo quanto previsto dall'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE. Le altre compensazioni degli obblighi di servizio pubblico devono essere notificate alla Commissione, che ne valuta la compatibilità sulla base della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico[8] (in appresso la "disciplina") e, per i trasporti terrestri, sulla base del regolamento 1370/2007.

---

[4] CGCE, sentenza del 24 luglio 2003, Altmark, causa C-280/00, Racc. 2003, pag. I-7747.

[5] Per maggiori informazioni, cfr. risposta fornita al paragrafo 3.1.

[6] Decisione 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.

[7] 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.

La sentenza Altmark, la decisione e la disciplina hanno contribuito in misura considerevole a chiarire e semplificare le norme applicabili. Le autorità pubbliche e le parti interessate hanno tuttavia sollevato varie questioni riguardo all'applicazione concreta del regime giuridico a casi specifici.

Le domande e le risposte che seguono fanno riferimento principalmente ai servizi sociali d'interesse economico generale e ai trasporti, ma si applicano in generale ai SIEG.

Sono state sollevate questioni anche in merito all'**applicazione delle norme europee relative agli appalti pubblici ai servizi sociali d'interesse generale (SSIG).**

Tali questioni riguardano in particolare le condizioni alle quali le norme relative agli appalti pubblici si applicano ai SSIG, la portata di tali norme e il modo in cui consentono di tenere conto delle caratteristiche specifiche di questo tipo di servizi.

Per quanto riguarda il primo punto, è opportuno sottolineare che le norme europee relative agli appalti pubblici non obbligano le autorità pubbliche a esternalizzare un SSIG. Esse hanno la facoltà di decidere di fornire esse stesse il servizio, direttamente o nel quadro di una relazione interna ("in-house"). Possono anche decidere di fornire il servizio in collaborazione con altre autorità pubbliche alle condizioni precisate dalla giurisprudenza.

Le norme relative agli appalti pubblici/concessioni si applicano soltanto se un'autorità pubblica decide di affidare la prestazione di un servizio a un terzo a titolo oneroso.

Se in tale contesto l'autorità pubblica decide di indire un appalto pubblico di servizi, l'appalto rientra nel campo di applicazione della direttiva 2004/18/CE solo se si raggiungono le soglie pertinenti di applicazione[9]. Gli appalti di servizi sociali e sanitari non sono tuttavia soggetti a tutte le disposizioni della direttiva 2004/18/CE[10], ma unicamente a un numero molto limitato delle stesse[11] e ai principi fondamentali del diritto dell'Unione europea, come l'obbligo di trattare gli operatori economici in modo identico e non discriminatorio.

Gli appalti di servizi[12] inferiori alle soglie di applicazione delle direttive "appalti pubblici"e le concessioni di servizi (a prescindere dall'importo) non rientrano nel campo di applicazione di dette direttive e sono soggetti unicamente ai principi fondamentali del TFUE (non discriminazione, trasparenza e così via), a condizione che gli appalti presentino un interesse transfrontaliero. In assenza di tale interesse, gli appalti di servizi esulano anche dal campo di applicazione delle disposizioni del TFUE.

---

[8] 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.

[9] Articolo 7 della direttiva 2004/18/CE.

[10] I servizi sociali e sanitari sono compresi tra i servizi elencati nell'allegato II B della direttiva 2004/18/CE. Gli appalti per tali servizi sono soggetti soltanto a un numero limitato delle disposizioni della direttiva (riguardanti la distinzione tra i servizi elencati negli allegati II A e II B, cfr. articoli 20 e 21 della direttiva 2004/18/CE). L'allegato II B include anche un espresso riferimento ai servizi sociali e sanitari. I codici che vi sono indicati possono essere consultati sul sito della DG Mercato interno www.simap.europa.eu.

[11] Le specifiche tecniche devono essere, in particolare, definite all'inizio della procedura di aggiudicazione di un appalto e il risultato della procedura deve essere pubblicato, come risulta dall'articolo 23 in combinato disposto con l'articolo 35, paragrafo 4, della direttiva 2004/18/CE.

[12] Indipendentemente dalla natura dei servizi.

Le domande-risposte che seguono si propongono di chiarire in maniera più ampia le condizioni e le modalità di applicazione delle norme relative agli appalti pubblici ai SSIG, affrontando tutti i temi oggetto delle domande più frequenti, come la fornitura di servizi nel quadro di una relazione interna ("in-house") o nel quadro di una cooperazione pubblico-privato, di partenariati pubblico-privato, di concessioni di servizi e la portata dei principi fondamentali del TFUE.

Lo scopo è anche spiegare più ampiamente le varie possibilità di cui le autorità pubbliche dispongono per tenere conto, quando aggiudicano gli appalti pubblici, delle caratteristiche specifiche dei SSIG e in particolare di tutti i requisiti qualitativi che sembrano atti a soddisfare le complesse esigenze degli utenti. Ci auguriamo che i chiarimenti rispondano alle domande rivolte al riguardo dalle varie parti interessate e consentano di sostenere e incoraggiare ancor più le autorità pubbliche nelle loro iniziative intese a garantire ai cittadini servizi sociali di elevata qualità.

La stessa motivazione ha guidato l'elaborazione delle risposte alle domande ricevute riguardo all'applicazione ai SIEG, e ai SSIG in particolare, delle disposizioni relative al mercato interno. Si tratta delle disposizioni del TFUE in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (articoli 49 e 56 del TFUE) e delle disposizioni della direttiva "servizi".

I SSIG rientrano nel campo di applicazione delle disposizioni del TFUE relative al mercato interno quando costituiscono "un'attività economica" ai sensi della giurisprudenza della Corte riguardante l'interpretazione degli articoli menzionati. Alcuni SSIG possono anche rientrare nel campo di applicazione della direttiva "servizi".

Le risposte fornite a questo proposito sono intese in particolare a chiarire le possibilità per gli Stati membri di disciplinare, o di continuare a disciplinare, tali servizi al fine di garantirne l'accessibilità e la qualità e quindi di tenere conto delle caratteristiche specifiche dei SIEG, e dei SSIG in particolare, nell'eventuale applicazione delle disposizioni di cui trattasi. Obiettivi in materia di politica sociale possono infatti giustificare l'applicazione di misure volte a disciplinare in modo specifico il settore dei servizi sociali. Il presente documento precisa inoltre che la direttiva "servizi" contiene tutta una serie di disposizioni che riconoscono il carattere specifico dei servizi sociali che non possono essere esclusi dal suo campo di applicazione e ne tengono conto.

2. NOZIONE DI SIEG

2.1. Cos'è un servizio d'interesse generale (SIG)?

Il protocollo n. 26 del TFUE è dedicato ai SIG, ma non ne definisce la nozione. Nella prassi dell'Unione europea, con SIG si intendono i servizi, siano essi "economici" o meno, considerati d'interesse generale dagli Stati membri e soggetti quindi a obblighi specifici di servizio pubblico. In tale nozione sono compresi i servizi d'interesse economico generale (SIEG) che rientrano nel campo di applicazione del TFUE e i servizi non economici d'interesse generale, ai quali non si applicano le disposizioni del TFUE.

2.2. Cos'è un servizio d'interesse economico generale (SIEG)? Le autorità pubbliche sono tenute a istituire tale nozione nel loro ordinamento giuridico interno?

La nozione di SIEG è utilizzata agli articoli 14 e 106, paragrafo 2, del TFUE e nel protocollo n. 26 allegato al TFUE; tuttavia non viene definita nel TFUE né nel diritto derivato. Nella prassi dell'Unione europea, con tale nozione si intendono in generale i servizi di carattere economico che le autorità pubbliche degli Stati membri, a livello nazionale, regionale o locale a seconda della ripartizione delle competenze prevista dal diritto nazionale, assoggettano a obblighi specifici di servizio pubblico tramite un mandato (per la nozione di mandato, cfr. le risposte alle domande da 3.4.1 a 3.4.13) e in base a un criterio d'interesse generale, allo scopo di garantire la prestazione di tali servizi a condizioni che non siano necessariamente quelle prevalenti sul mercato.

La Corte di giustizia ha stabilito che i SIEG sono servizi che hanno un carattere specifico rispetto a quello di altre attività della vita economica[13].

Questa nozione può comprendere realtà e denominazioni diverse a seconda degli Stati membri e il diritto dell'Unione europea non crea alcun obbligo di designare formalmente un compito o un servizio come servizio d'interesse economico generale. Se il contenuto di un SIEG, vale a dire gli obblighi di servizio pubblico, è chiaramente identificato, non è necessario che il servizio in questione sia denominato "SIEG". Lo stesso vale per la nozione di servizi sociali d'interesse generale (SSIG) di carattere economico.

2.3. Cos'è un servizio sociale d'interesse generale (SSIG)?

La nozione di SSIG non è definita nel TFUE né nel diritto derivato dell'Unione. La comunicazione "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea"[14] ha individuato, oltre ai servizi sanitari propriamente detti, due gruppi principali di SSIG:

– i regimi obbligatori previsti dalla legge e i regimi complementari di protezione sociale, con vari tipi di organizzazioni (mutue o regimi professionali), che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza, quali quelli connessi alla salute, alla vecchiaia, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, al pensionamento e alla disabilità;

– gli altri servizi essenziali prestati direttamente al cittadino. Questi servizi, che svolgono un ruolo preventivo e di coesione sociale, forniscono un aiuto personalizzato per facilitare l'inclusione nella società e garantire il godimento dei diritti fondamentali. Essi comprendono, in primo luogo, l'assistenza ai cittadini confrontati a difficoltà personali o a momenti di crisi (ad esempio indebitamento, disoccupazione, tossicodipendenza, disgregazione del nucleo familiare). In secondo luogo, comprendono attività miranti a garantire che gli interessati possano essere completamente reinseriti nella società (riqualificazione e formazione linguistica per gli immigrati) e in particolare nel mercato del lavoro (formazione e reinserimento professionale). Questi servizi completano e sostengono il ruolo delle famiglie nelle cure destinate in particolare ai giovanissimi e agli anziani. In terzo luogo, rientrano nell'ambito di questi servizi le attività che favoriscono l'integrazione delle persone con esigenze a lungo termine a motivo di una disabilità o di un problema sanitario. Infine, in quarto luogo, sono compresi anche gli alloggi popolari, che permettono alle persone socialmente svantaggiate o meno avvantaggiate di ottenere un alloggio. Alcuni servizi possono ovviamente comprendere tutte e quattro le dimensioni.

---

[13] CGCE, sentenza del 10 dicembre 1991, Merci convenzionali porto di Genova, causa C-179/90, Racc. 1991, pag. I-5889, punto 27, sentenza del 17 luglio 1997, GT-Link A/S, causa C-242/95, punto 53, e sentenza del 18 giugno 1998, causa C-266/96, Corsica Ferries France SA, Racc. 1998, pag. I-XXX, punto 45.

[14] COM(2006) 177 definitivo del 26 aprile 2006.

Inoltre, la comunicazione "I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo"[15] ha posto in evidenza gli obiettivi e i principi organizzativi che caratterizzano i SSIG.

Le due comunicazioni chiariscono che i SSIG possono avere un carattere economico o non economico a seconda dell'attività svolta. In effetti, il fatto che l'attività interessata si configuri come "sociale" non è di per sé sufficiente[16] per essere esclusa dalla qualificazione di "attività economica" ai sensi della giurisprudenza della Corte. I SSIG di carattere economico sono SIEG (cfr. risposta alla domanda 2.2).

2.4. Gli Stati membri hanno un margine di manovra nella definizione dei SIEG?

Le autorità pubbliche degli Stati membri, a livello nazionale, regionale o locale a seconda della ripartizione delle competenze stabilita dal diritto nazionale, dispongono di un ampio margine di manovra riguardo alla definizione di quelli che considerano servizi d'interesse economico generale[17] (per la nozione di SIEG, cfr. risposta alla domanda 2.2). Gli unici limiti sono quelli imposti dal diritto dell'Unione (cfr. risposta alla domanda 2.6) e l'errore manifesto di valutazione (cfr. risposta alla domanda 2.7).

2.5. La Commissione può fornire un elenco di criteri che le autorità pubbliche possono utilizzare per definire il carattere d'interesse generale di un servizio?

L'ambito e l'organizzazione dei SIEG variano notevolmente tra i vari Stati membri a seconda della storia e della cultura dell'intervento pubblico in ogni Stato membro. Esiste quindi una considerevole varietà di SIEG e le disparità possono essere a livello di esigenze e di preferenze degli utenti che dipendono da situazioni geografiche, sociali e culturali differenti. Spetta quindi sostanzialmente alle autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale, decidere in merito al carattere e alla portata di un servizio d'interesse generale.

Conformemente al principio di sussidiarietà e di proporzionalità, l'UE interviene entro i limiti delle competenze ad essa conferite dal TFUE e nella misura necessaria.

---

[15] COM(2007) 725 definitivo del 20 novembre 2007.

[16] CGCE, sentenza Pavlov, punto 118, sentenza del 22 gennaio 2002, INAIL, causa C-218/00, Racc. 2002, pag. I-691, punto 37, e sentenza del 22 maggio 2003, Freskot, C-355/00, Racc. 2000, pag. I-5263.

[17] Cfr. TPG, sentenza del 15 giugno 2005, Fred Olsen, causa T-17/02, Racc. 2005, pag. II-2031, punto 216, sentenza del 12 febbraio 2008, BUPA e a./Commissione, causa T-289/03, Racc. 2008, pag. II-81, punti 166-169, sentenza del 22 ottobre 2008, TV2, causa T-309/04, Racc. 2008, pag. II-2935, punto 113 e seguenti.

La sua azione rispetta la diversità di situazioni esistenti negli Stati membri e i ruoli affidati alle autorità nazionali, regionali e locali per assicurare il benessere dei cittadini e promuovere la coesione sociale, garantendo le scelte democratiche per quanto riguarda, tra l'altro, il livello di qualità dei servizi.

Non spetta quindi alla Commissione fornire un elenco di criteri intesi a determinare il carattere d'interesse generale di un servizio. Tale carattere deve essere definito dalle autorità pubbliche degli Stati membri.

2.6. La legislazione dell'Unione impone limiti al margine di manovra degli Stati membri nella definizione dei SIEG?

Nei settori che sono stati armonizzati a livello dell'Unione[18], nei quali si è tenuto conto di obiettivi d'interesse generale[19], il margine di manovra degli Stati membri non può essere utilizzato in contrasto con le norme di tale armonizzazione.

Settori armonizzati a livello dell'Unione

- Quando le norme di armonizzazione dell'Unione si riferiscono unicamente ad alcuni servizi specifici, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di manovra per definire altri servizi come SIEG. Ad esempio, nel settore delle comunicazioni elettroniche, gli Stati membri sono tenuti a definire gli obblighi di servizio universale previsti dalla direttiva in materia, tuttavia hanno la possibilità di andare al di là delle disposizioni della direttiva stessa nella definizione di servizi di comunicazione elettronica come SIEG.

2.7. Esistono esempi di limiti dell'errore manifesto di valutazione degli Stati membri nella definizione dei SIEG?

La libertà degli Stati membri nella definizione dei SIEG è subordinata al controllo dell'errore manifesto da parte della Commissione e degli organi giuridici dell'Unione europea[20].

In questo contesto, l'intervento della Commissione ha l'unico scopo di evitare errori che possono essere in contrasto con le disposizioni del TFUE.

---

[18] Ad esempio, le telecomunicazioni e i settori delle poste e dell'energia sono stati armonizzati a livello di Unione; cfr. 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 (direttiva "servizio universale"), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51 (modificata dalla direttiva 2009/136/CE, GU L 337 del 18.12.2009, pag. 11), direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14 (modificata dalle direttive 2002/39/CE, GU L 176 del 5.7.2002, pag. 21, e 2008/06/CE, GU L 52 del 27.2.2008, pag. 3), 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, GU L 211 del 14.8.2009, pag. 55.

[19] CGCE, sentenza del 18 maggio 2000, Commissione/Belgio, causa C-206/98, Racc. 2000, pag. I- 3509, punto 45.

[20] TPG, sentenza del 15 giugno 2005, Fred Olsen, causa T-17/02, Racc. pag. II-2031, punto 216, sentenza del 12 febbraio 2008, T-289/03, punto 165 e seguenti. Inoltre, il margine di manovra degli Stati membri non può essere utilizzato in contrasto con le norme di armonizzazione applicabili – cfr. risposta alla domanda 2.6.

La giurisprudenza della Corte e la prassi decisionale della Commissione illustrano alcuni esempi limitati di errore manifesto.

Esempi

- Operazioni portuali di imbarco, di sbarco, di trasbordo, di deposito e di movimento in genere delle merci o di ogni altro materiale nel porto non rivestono necessariamente un interesse economico generale che presenti caratteri specifici rispetto a quello di altre attività della vita economica[21].

- Le attività che consistono in pubblicità, commercio elettronico, utilizzo di numeri telefonici speciali in giochi a premi, sponsorizzazione o promozione. La loro inclusione nell'ambito del servizio pubblico dell'audiovisivo costituisce un errore manifesto di valutazione[22].

2.8. È possibile che alcuni servizi finanziari siano considerati SIEG?

Alcuni servizi finanziari, come il servizio bancario universale, possono essere considerati SIEG. La Commissione ha già accettato più volte tali definizioni da parte degli Stati membri[23].

2.9. La creazione e il mantenimento di posti di lavoro in un'impresa ai fini dell'espansione della sua attività di ricerca e sviluppo (ad esempio, in campo biofarmaceutico) possono essere considerati un SIEG?

Non sembra possibile ritenere che la creazione o il mantenimento di posti di lavoro in una data impresa possano essere considerati un SIEG. I SIEG sono servizi destinati al pubblico e questo aspetto non esiste nel caso in esame e non può costituire la giustificazione di una misura ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE.

Lo Stato può invece decidere di intervenire nel finanziamento dell'attività in questione, tuttavia si tratterà di aiuti di Stato a favore dell'impresa interessata (ad esempio, un'impresa biofarmaceutica). L'intervento può essere compatibile con il diritto dell'Unione europea, ad esempio in base alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione[24] o al regolamento generale di esenzione per categoria[25] per gli aiuti all'occupazione, alla formazione o alle PMI, a seconda della finalità dell'intervento pubblico (sostegno alla ricerca, crescita dell'occupazione o della formazione, delle PMI e così via).

---

[21] CGCE, sentenza del 10 dicembre 1991, Merci convenzionali porto di Genova, causa C-179/90, Racc. 1991, pag. I-5889, punto 27, e sentenza del 17 luglio 1997, GT-Link A/S, causa C-242/95, punto 53, sentenza del 27 novembre 2003, Enirisorse, cause da C-34/01 a C-38/01, Racc. 2003, pag. I-14243, punti 33-34.

[22] 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, pag. 1.

[23] Decisioni della Commissione relative all'aiuto N 514/2001 – Regno Unito – Modernizzazione del sistema di pagamento delle prestazioni e fornitura dell'accesso ai servizi bancari postali tramite gli uffici postali, GU C/186/2003, pag. 17, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2001/n514-01.pdf, relativa all'aiuto N 244/2003 – Regno Unito – Credit Union – Fornitura di accesso a servizi finanziari di base, GU C/323/2005, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2003/n244-03.pdf, relativa all'aiuto C 49/2006 – Italia – Poste Italiane – Collocamento di buoni fruttiferi postali, GU L/189/2009, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:189:0003:0037:FR:PDF, relativa all'aiuto N 642/2005 – Svezia – Posten AB, GU C/291/2007, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/doc/N-642-2005-WLWL-en-22.11.2006.pdf, relativa all'aiuto N 650/2001 – Irlanda – An Post, GU C/43/2007, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2001/n650-01.pdf.

Le norme relative a notifica preventiva, costi ammissibili, condizioni di ammissibilità e simili dell'aiuto previsto devono essere valutate sulla base del testo applicabile che serve a garantire, se del caso, la compatibilità con il TFUE ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3.

3. DOMANDE RELATIVE ALL'APPLICAZIONE AI SIEG, E AI SSIG IN PARTICOLARE, DELLE NORME IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

3.1. Applicabilità delle norme in materia di aiuti di Stato ai SIEG

3.1.1. Quando si applicano le disposizioni del TFUE relative agli aiuti di Stato all'organizzazione e al finanziamento dei SIEG?

Le regole di concorrenza si applicano solo alle "imprese". Questo concetto comprende qualsiasi soggetto che eserciti un’attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detto soggetto e dalle sue modalità di finanziamento[26].

3.1.2. Quando un'attività si configura come "economica" in base alle regole di concorrenza?

Qualsiasi attività consistente nell'offerta di beni e/o di servizi su un determinato mercato è un'attività economica ai sensi delle regole di concorrenza[27]. In questo contesto, il fatto che l'attività in questione si configuri come "sociale" o che sia svolta da un soggetto senza scopo di lucro (riguardo ai soggetti senza scopo di lucro, cfr. risposta alla domanda 3.1.6) non è di per sé sufficiente[28] per non considerarla un'attività economica.

Esempi di attività considerate economiche in decisioni precedenti della Commissione e in sentenze della Corte

- L'attività di collocamento svolta dagli uffici pubblici per l'impiego[29].
- I regimi di assicurazione facoltativa che funzionano secondo il principio della

---

[24] Cfr. Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, GU C 323 del 30.12.2006, pag. 1.

[25] Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (articoli 107 e 108 del TFUE), GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3.

[26] CGCE, sentenza del 12 settembre 2000, Pavlov e a., cause riunite da C-180/98 a C-184/98, Racc. 2000, pag. I-6451.

[27] CGCE, sentenza del 16 giugno 1987, Commissione/Italia, causa 118/85, Racc. 1987, pag. 2599, punto 7, sentenza del 18 giugno 1998, Commissione/Italia, causa C-35/96, Racc. 1998, pag. I-3851, punto 36, e sentenza Pavlov.

[28] CGCE, sentenza Pavlov, punto 118, sentenza del 22 gennaio 2002, INAIL, causa C-218/00, Racc. 2002, pag. I-691, punto 37, e sentenza del 22 maggio 2003, Freskot, C-355/00, Racc. 2000, pag. I-5263.

[29] CGCE, sentenza del 23 aprile 1991, Höffner e Elser, causa C-41/90, Racc. 1991, pag. I-197, punto 21.

capitalizzazione, anche nel caso in cui siano gestiti da enti non a scopo di lucro[30]; con principio di capitalizzazione si intende che le prestazioni assicurative dipendono unicamente dall'ammontare dei contributi versati dai beneficiari e dai risultati finanziari degli investimenti effettuati.

- I servizi di trasporto d'urgenza e di trasporto di malati[31].

- I servizi, come quelli consistenti nell'espletare formalità doganali, concernenti soprattutto l'importazione, l'esportazione e il transito di merci, nonché altri servizi complementari, quali i servizi appartenenti ai settori monetario, commerciale e tributario, offerti da spedizionieri doganali assumendo i relativi rischi finanziari[32].

- La fornitura da parte di soggetti giuridici, stabiliti dai datori di lavoro o dalle organizzazioni sindacali e autorizzati dallo Stato, di servizi di assistenza ai lavoratori dipendenti e ai datori di lavoro, relativi alla compilazione della dichiarazione dei redditi, e di altri servizi di consulenza in materia[33].

- La gestione delle infrastrutture di trasporto[34].

- I servizi medici prestati in un contesto ospedaliero o in altri ambiti[35].

- L'assegnazione di fondi a comuni e associazioni di volontariato per alloggi con affitti a costi contenuti; l'assegnazione di fondi per prestiti immobiliari, regimi di edilizia a prezzi accessibili intesi a fornire alloggi a costi ridotti, regimi di sovvenzioni per gli affitti e sistemi di sovvenzioni per le persone anziane e disabili e i nuclei familiari socialmente svantaggiati[36].

- La fornitura di infrastrutture ausiliarie nel campo dell'edilizia popolare, come strade, negozi, aree giochi e ricreative, parchi, terreni, spazi aperti, luoghi di culto, fabbriche, scuole, uffici e altre costruzioni o terreni e altri lavori e servizi analoghi, necessari per garantire un contesto adeguato per l'edilizia popolare[37].

---

[30] CGCE, sentenza del 16 novembre 1995, causa C-244/94, FFSA, Racc. 1995, pag. I-4013, punti 17-22, sentenza del 21 settembre 1999, causa C-67/96, Albany, Racc. 1999, pag. I-5751, punti 80-87.

[31] CGCE, sentenza del 25 ottobre 2001, causa C-475/99, Glöckner, Racc. 2001, pag. I-8089, punto 20.

[32] CGCE, sentenza del 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione/Italia, Racc. 1998, pag. I-3851, punto 37.

[33] CGCE, sentenza del 30 marzo 2006, causa C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Racc. 2006, pag. I-2941, punto 63.

[34] CGCE, sentenza del 24 ottobre 2002, Aéroports de Paris/Commissione, causa C-82/01 P, Racc. 2002, pag. I-9297.

[35] CGCE, sentenza del 12 luglio 2001, Smits, causa C-157/99, Racc. 2001, pag. I-5473, punto 53, sentenza del 31 gennaio 1984, Luisi e Carbone, cause riunite 286/82 e 26/83, Racc. 1984, pag. 377, punto 16, sentenza del 4 ottobre 1991, Society for the Protection of unborn children (IVG), causa C-159/90, Racc. 1999, pag. I-4685, punto 18, sentenza del 12 luglio 2001, Abdon Vanbraekel, causa C-368/98, Racc. 2001, pag. I-5363, punto 43, TPG, sentenza dell'11 luglio 2007, Asklepios Kliniken, causa T-167/04, Racc. 2007, punti 49-55.

[36] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 89/2004 – Irlanda – Garanzie a favore della Housing Finance Agency, programmi di edilizia abitativa finanziati dalla HFA, GU C 131 del 28.5.2005, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2004/n089-04.pdf.

[37] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 395/05 – "Loan guarantees for social infrastructure schemes funded by the Housing Finance Agency (HFA)", GU C 77 del 5.4.2007, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/n395-05.pdf.

Per la nozione di attività economica ai sensi delle disposizioni del TFUE relative al mercato interno, cfr. risposta alla domanda 6.2.

3.1.3. I membri di una professione liberale possono costituire "un'impresa" ai sensi delle regole di concorrenza?

Sì, i membri di una professione liberale possono costituire un'impresa. La Corte di giustizia ha stabilito che i medici specialisti possono fornire, nella loro qualità di operatori economici indipendenti, servizi su un mercato, ossia il mercato dei servizi medici specialistici, e quindi costituire un'impresa. Il fatto che forniscano servizi complessi e tecnici e la circostanza che l'esercizio della loro professione sia regolamentato non possono modificare questa conclusione[38].

3.1.4. Quando un'attività è non economica in base alle regole di concorrenza?

Sono state individuate come non economiche due categorie di attività :

- Attività connesse all'esercizio delle prerogative dei pubblici poteri

Le attività connesse all'esercizio delle prerogative dei pubblici poteri da parte dello Stato o di autorità che agiscono entro i limiti della loro sfera di competenza pubblica non costituiscono attività economiche ai sensi delle regole di concorrenza. In questo contesto, ha poca importanza che lo Stato agisca direttamente tramite un organo che fa parte della pubblica amministrazione o tramite un'entità distinta alla quale ha conferito diritti speciali o esclusivi[39].

---

[38] CGCE, sentenza del 12 settembre 2000, Pavlov e a., cause riunite da C-180/98 a C-184/98, Racc. 2000, pag. I-6451.

[39] CGCE, sentenza del 16 giugno 1987, Commissione/Repubblica italiana, causa 118/85, Racc. 1987, pag. 2599, punti 7 e 8.

Esempi di attività considerate non economiche connesse all'esercizio delle prerogative dei pubblici poteri:

- Attività relative all'esercito o alla polizia.

- Il mantenimento e il miglioramento della sicurezza della navigazione aerea[40], la sicurezza[41], il controllo aereo, il controllo della circolazione marittima e la sicurezza marittima[42].

- La sorveglianza antinquinamento costituisce una missione d'interesse generale che rientra nei compiti essenziali dello Stato in materia di tutela dell'ambiente del settore marittimo[43].

- L'organizzazione, il finanziamento e l'esecuzione di misure penitenziarie allo scopo di garantire l'attuazione del sistema penale[44].

- Il finanziamento e il controllo della costruzione di infrastrutture ferroviarie[45].

- In occasione della chiusura di miniere di carbone, l'assegnazione di fondi per i lavori di riadattamento e di sorveglianza dei siti e per l'eliminazione delle conseguenze dell'attività mineraria[46].

- Alcune attività di carattere puramente sociale

La giurisprudenza ha indicato una serie di criteri in base ai quali alcune attività con una funzione puramente sociale hanno potuto essere considerate non economiche.

Esempi di attività non economiche di carattere puramente sociale

- La gestione dei regimi di assicurazione obbligatoria finalizzati al perseguimento di un obiettivo esclusivamente sociale, che funzionano secondo il principio di solidarietà, che offrono prestazioni assicurative indipendenti dai contributi[47].

---

[40] CGCE, sentenza del 19 gennaio 1994, SAT/Eurocontrol, causa C-364/92, Racc. 1994, pag. I-43, punto 27, sentenza del 26 marzo 2009, Selex Sistemi Integrati/Commissione, causa C-113/07 P, Racc. 2009, pag. I-2207, punto 71.

[41] Decisioni della Commissione relative agli aiuti N 309/2002 del 19 marzo 2003, Sicurezza aerea - Compensazione dei costi a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001, GU C 148 del 25.6.2003, e relativa all'aiuto N 438/2002 del 16 ottobre 2002, Sovvenzioni alle amministrazioni portuali per la realizzazione di incarichi di competenza delle autorità pubbliche, GU C 284 del 21.11.2002, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transports-2002/n438-02-fr.pdf.

[42] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 438/2002 del 16 ottobre 2002, Sovvenzioni alle amministrazioni portuali per la realizzazione di incarichi di competenza delle autorità pubbliche, GU C 284 del 21.11.2002, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transports-2002/n438-02-fr.pdf.

[43] CGCE, sentenza del 18 marzo 1997, Calì e Figli, causa C-343/95, Racc. 1997, pag. I-1547, punto 22.

[44] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N140/2006 – Lituania – "Allotment of subsidies to correction houses", GU C 244 dell'11.10.2006, http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/N-140-2006-WLWL-en-19.07.2006.pdf

[45] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 478/2004 – Irlanda – "State guarantee for capital borrowings by Coràs Iompair Eirann (CIÉ)", GU C 207 del 31.8.2006, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transports-2004/n478-04.pdf.

[46] Decisione della Commissione relativa agli aiuti CZ 45/2004 e CZ 110/2004 – Repubblica ceca – Aiuti di Stato all'industria carboniera ceca 2003-2007, GU C 87 dell'1.4.2006, http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/state_aid/doc/decisions/2004/2004_0045_cz_cz.pdf.

- Le prestazioni di insegnamento pubblico finanziate, in linea generale, a titolo del bilancio pubblico che adempiono un compito dello Stato nei confronti dei cittadini in campo sociale, culturale, educativo[48].

3.1.5. *Quando un'autorità pubblica fornisce informazioni e consulenza ai cittadini nel suo ambito di competenza, esercita un'attività economica ai sensi delle regole di concorrenza?*

La fornitura di informazioni generali da parte delle autorità pubbliche (a livello nazionale, regionale o locale) riguardo al modo in cui gli enti competenti applicano le norme sotto la loro responsabilità è indissolubilmente legata all'esercizio della loro autorità pubblica. Non si ritiene che tale attività costituisca un'attività economica ai sensi delle regole di concorrenza.

3.1.6. *Le disposizioni del TFUE relative agli aiuti di Stato sono applicabili ai prestatori di servizi senza scopo di lucro?*

Si, le disposizioni sono applicabili. Il solo fatto che un soggetto non persegua uno scopo di lucro non significa che le attività esercitate non abbiano un carattere economico[49]. Lo status giuridico del soggetto che fornisce i SSIG non influisce sul carattere dell'attività interessata. Il criterio adeguato è se il soggetto interessato esercita un'attività economica.

Per esempio, un'associazione senza scopo di lucro o un'organizzazione caritativa che esercita un'attività economica costituisce "un'impresa", ma solo per la parte economica dell'attività. Le regole di concorrenza non si applicano alle loro attività non economiche.

Esempio

La fornitura di servizi di trasporto d'urgenza e di servizi di trasporto di malati da parte di organizzazioni senza scopo di lucro può costituire un'attività economica. Gli obblighi di servizio pubblico possono rendere i servizi forniti da tali organizzazioni meno competitivi degli analoghi servizi effettuati da altri operatori non vincolati da

---

[47] CGCE, sentenza del 17 febbraio 1993, Poucet e Pistre, causa C-159/91, Racc. 1993, pag. I-637, sentenza del 22 gennaio 2002, INAIL, causa C-218/00, Racc. 2002, pag. I-691, punti 43-48, sentenza del 16 marzo 2004, AOK Bundesverband, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, Racc. 2004, pag. I-2493, punti 51-55, e sentenza del 22 maggio 2003.

[48] CGCE, sentenza del 27 settembre 1988, Humbel, causa 263/86, Racc. 1988, pag. 5365, punto 18, sentenza dell'11 settembre 2007, Commissione/Germania, causa C-318/05, non ancora pubblicata, punti 74-75, decisioni della Commissione relative all'aiuto N118/00 – Sovvenzioni ai club sportivi professionali, GU C 333/6 del 28.11.2001, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2000/n118-00.pdf, e all'aiuto NN54/2006 – Scuola di logistica Prerov, GU C 291/18 del 30.11.2006, http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/NN-54-2006-WLWL-EN-08.11.2006.pdf, Decisione dell'Autorità di vigilanza EFTA relativa al caso 39/07/COL relativa al finanziamento pubblico di asili municipali in Norvegia: http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/11305/data.pdf .

[49] CGCE, sentenza del 29 ottobre 1980, Van Landewyck, cause riunite 209/78, 215/78 e 218/79, Racc. 1980, pag. 3125, e sentenza del 16 novembre 1995, FFSA e a., causa C-244/94, Racc. 1995, pag. I-4013, punto 21.

tali obblighi, ma tale circostanza non può impedire che le attività di cui trattasi siano considerate attività economiche[50].

3.1.7. I centri di azione sociale che gestiscono SSIG (ad esempio, servizi per persone anziane e disabili) sono soggetti alle norme in materia di aiuti di Stato?

Il fatto di sapere se i centri comunali di azione sociale sono soggetti o meno alle norme del diritto della concorrenza, e in particolare alle norme in materia di aiuti di Stato, non può essere valutato globalmente, ma dipende dalle attività esercitate.

In effetti, se gestisce, ad esempio, un servizio di consegna di pasti a domicilio o un servizio di cure a domicilio, ma tali attività possono essere svolte da altri prestatori, pubblici o privati, un centro di questo tipo offre servizi su un mercato e quindi esercita un'attività economica ai sensi delle regole di concorrenza (cfr. risposta alla domanda 3.1.2).

Ciò non significa comunque che tutte le attività di detto centro debbano essere considerate economiche; in effetti, si può supporre che gestisca anche un'attività di pura protezione sociale, come la distribuzione di stanziamenti pubblici ai loro beneficiari, che di per sé non costituirebbe un'attività economica.

3.1.8. La distribuzione da parte di un comune di buoni d'acquisto a talune categorie di utenti per l'acquisto di SIEG costituisce un aiuto di Stato?

Gli Stati membri, ivi comprese le autorità locali, possono accordare il sostegno menzionato ai vari utenti dei servizi in questione alle condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 2, lettera a), del TFUE. Questa disposizione prevede in particolare che l'aiuto abbia un carattere sociale e sia accordato senza discriminazioni determinate dall'origine dei servizi.

3.1.9. Un aiuto sociale accordato a determinati beneficiari come i nuclei familiari a basso reddito (tenendo conto, ad esempio, delle loro spese effettive per l'accesso a un SIEG e/o di altri criteri oggettivi legati alla loro situazione personale) e versato in terzo pagante direttamente al prestatore del servizio costituisce un aiuto di Stato?

È possibile che, alla luce, ad esempio, del rischio che l'aiuto non svolga il suo ruolo sociale se viene versato direttamente al beneficiario, un organismo sociale decida di versarlo tutto o in parte al prestatore del servizio interessato (ad esempio, il locatore di un alloggio popolare occupato, la mensa scolastica frequentata dai figli e così via).

Il versamento non costituisce un aiuto di Stato a favore del prestatore se l'importo versato in terzo pagante e i relativi parametri di calcolo restano chiaramente definiti e strettamente legati alla persona fisica beneficiaria finale. Ciò implica che il trasferimento non comporti altri vantaggi per il prestatore di servizi. Ad esempio, l'importo totale dell'affitto richiesto dal prestatore deve essere definito indipendentemente e preventivamente in modo che il resto dell'affitto dovuto dal beneficiario sia effettivamente al netto dell'importo che il prestatore ha già percepito dall'organismo sociale.

---

[50] CGCE, sentenza del 25 ottobre 2001, Glöckner, causa C-475/99, punto 21.

3.1.10. Alcuni SIEG sono spesso forniti in un contesto locale. Possono tali SIEG influire effettivamente sugli scambi tra gli Stati membri?

Nel quadro delle norme in materia di aiuti di Stato, l'incidenza sugli scambi non dipende dal carattere locale o regionale del servizio fornito o dal livello dell'attività interessata. L'entità relativamente esigua di un aiuto o le dimensioni relativamente modeste del soggetto beneficiario non escludono di per sé l'eventualità che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri[51]. In effetti, anche un aiuto di importo ridotto può aumentare l'offerta di servizi da parte di un dato prestatore rendendo più difficile per altre imprese europee fornire gli stessi servizi sul mercato locale.

In base alla propria esperienza, la Commissione ha tuttavia stabilito soglie al di sotto delle quali ritiene che gli aiuti non abbiano alcuna incidenza sugli scambi o sulla concorrenza. Ad esempio, *"gli aiuti che non superino, nell'arco di tre anni, la soglia di 200 000 EUR non incidono sugli scambi tra Stati membri e/o non falsano né minacciano di falsare la concorrenza, non rientrando pertanto nel campo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato. Per quanto riguarda le imprese attive nel settore del trasporto su strada, tale soglia dovrebbe essere fissata a 100 000 EUR"*[52].

Esempio generale di incidenza sugli scambi tra gli Stati membri

Le sovvenzioni accordate a stazioni di servizio olandesi situate nelle regioni di confine con la Germania, in seguito alla maggiorazione del prezzo dei carburanti nazionali dovuta all'aumento dei diritti di accisa nei Paesi Bassi, influivano sugli scambi tra gli Stati membri in quanto avevano l'obiettivo di attenuare la disparità tra il livello dei diritti di accisa esigibili nei Paesi Bassi e quello dei diritti di accisa prelevati sui petroli leggeri in Germania[53].

Esempio di incidenza sugli scambi tra gli Stati membri nel caso di un SIEG

Sovvenzioni pubbliche concesse per la gestione di servizi di linea di trasporto con autobus nel Landkreis Stendal in Germania a un'impresa che forniva soltanto servizi di trasporto locale o regionale e non forniva servizi di trasporto al di fuori del suo Stato di origine, potevano influire sugli scambi tra Stati membri[54].

---

[51] TPG, sentenza del 30 aprile 1998, Vlaams Gewest/Commissione, causa T-214/95, Racc. 1998, pag. II-717, punti da 48 a 50, CGCE, sentenza del 24 luglio 2003, Altmark trans e Regierungspräsidium Magdeburg, causa C-280/00, Racc. 2003, pag. I-7747, punti 81-82 e sentenza del 3 marzo 2005, Heiser, causa C-172/03, Racc. 2005, pag. I-1627, punti 32-33.

[52] 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*"), considerando 8.

[53] Decisione 1999/705/CE della Commissione del 20 luglio 1999, GU L 280/87 del 30.10.1999, confermata dalla CGCE, sentenza del 13 giugno 2002, Paesi Bassi/Commissione, causa C-382/99, Racc. 2002, pag. I-5163.

[54] CGCE, sentenza del 24 luglio 2003, Altmark trans e Regierungspräsidium Magdeburg, causa C-280/00, Racc. 2003, pag. I-7747, punto 77.

3.1.11. *Gli scambi sono effettivamente influenzati nel caso in cui un solo operatore fornisca un SIEG specifico in una regione?*

Il fatto che un operatore che fornisce un SIEG specifico (come ad esempio cure mediche specialistiche o servizi di ambulanza) sia l'unico operatore nella regione/comunità locale per mancanza di altri operatori in tale regione/comunità locale non può escludere la possibilità che operatori di altri Stati membri siano interessati a fornire il SIEG in questione. Ne consegue che non può essere escluso un possibile effetto sugli scambi tra gli Stati membri.

3.1.12. *Vi sono esempi di SIEG locali che non sembrano influire sugli scambi tra gli Stati membri?*

Esistono alcune decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato nelle quali è stato ritenuto che misure statali di finanziamento di servizi locali (indipendentemente dalla questione di sapere se costituiscono SIEG, SSIG di carattere economico o servizi puramente commerciali) non influissero sugli scambi tra gli Stati membri.

Esempi di misure che si è ritenuto non influissero sugli scambi tra gli Stati membri

- Nel caso della piscina di Dorsten[55], è stato ritenuto che una sovvenzione annua per la costruzione e il funzionamento di una piscina pubblica a Dorsten che sarebbe utilizzata unicamente dalla popolazione locale non poteva influire sugli scambi tra gli Stati membri.

- Nel caso degli ospedali irlandesi[56], è stato ritenuto che un sistema di dotazioni di capitale avente come obiettivo la creazione di impianti per ospedali pubblici locali di dimensioni relativamente modeste, che servono un mercato locale di servizi ospedalieri con una chiara sottocapacità, non poteva attirare investimenti o clienti di altri Stati membri e quindi non poteva influire sugli scambi tra gli Stati membri.

- Nel caso delle aree di servizio a Tenerife[57], è stato ritenuto che sovvenzioni attribuite per la costruzione, da parte delle associazioni locali di trasporto di merci su strada, di aree di servizio municipali per i loro membri non potevano influire sugli scambi tra gli Stati membri tenuto conto del loro utilizzo esclusivamente locale.

---

[55] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 258/2000 – Germania – Piscina turistica a Dorsten, IP/001509 del 21 dicembre 2000, GU C 172/16 del 16.6.2001, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2000/n258-00.pdf.

[56] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 543/2001 – Irlanda – Contributi in conto capitale in favore degli ospedali, GU C 154 del 28.6.2002, pag. 4, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2001/n543-01.pdf.

[57] Decisione della Commissione relativa all'aiuto NN 29/02 – Spagna – Aiuti di Stato per l'installazione di aree di servizio a Tenerife, GU C 110 dell'8.5.2003, pag. 13, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transports-2002/nn029-02.pdf.

- Nel caso dei musei locali in Sardegna[58], è stato ritenuto che il finanziamento dei progetti di portata limitata e di importo modesto di questi musei non incideva sugli scambi tra gli Stati membri, nella misura in cui, ad eccezione di pochi grandi musei di fama internazionale, i cittadini degli altri Stati membri non attraversavano le frontiere principalmente per visitare tali musei.

- Nel caso delle produzioni teatrali basche[59], è stato ritenuto che il finanziamento delle produzioni non incideva sugli scambi tra gli Stati membri, in quanto si trattava di produzioni a livello di microimprese o piccole imprese di carattere locale, il cui pubblico potenziale era limitato a una regione geografica e linguistica specifica e che non potevano attirare un turismo transfrontaliero.

3.1.13. Cosa succede quando un'attività è economica e incide sugli scambi tra gli Stati membri?

Quando un'attività è economica e incide sugli scambi tra gli Stati membri, si applicano le regole di concorrenza.

3.1.14. L'applicazione delle regole di concorrenza significa che gli Stati membri devono cambiare le modalità di organizzazione e di funzionamento dei loro SIEG?

Il fatto che si applichino le regole di concorrenza non significa che le autorità pubbliche debbano controllare che sia presente sul mercato una molteplicità di prestatori di servizi. Inoltre, ciò non significa che le autorità pubbliche abbiano l'obbligo di abolire i diritti speciali o esclusivi, già accordati ai prestatori di servizi, che sono necessari e proporzionati per la prestazione dei SIEG interessati. Le autorità pubbliche possono accordare tali diritti purché essi non superino quanto necessario per consentire di adempiere le funzioni d'interesse generale in condizioni economicamente accettabili[60]. Analogamente, le autorità pubbliche non hanno l'obbligo di privatizzare i prestatori di SIEG.

3.1.15. Cosa succede quando un'autorità pubblica concede una compensazione per un servizio d'interesse generale considerato economico?

Una compensazione degli obblighi di servizio pubblico accordata da un'autorità pubblica a un prestatore di servizi può costituire un aiuto di Stato se non sono soddisfatti tutti i criteri stabiliti dalla Corte di giustizia nella sua sentenza Altmark (cfr. risposta alla domanda 3.2.1) e sono anche presenti gli altri criteri relativi agli aiuti di Stato[61]. Tuttavia, il fatto che una compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisca un aiuto di Stato non significa di per sé che non sia consentita, in quanto la compensazione può essere compatibile con il TFUE (cfr. risposta alle domande 3.2.4 e 3.2.5).

---

[58] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 630/2003 – Italia – Musei locali – Regione Sardegna, GU C 275 dell'8.12.2005, pag. 3, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2003/n630-03.pdf.

[59] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 257/2007 – Spagna – Sovvenzioni per produzioni teatrali nei Paesi Baschi, GU C 173 del 26.7.2007, pag. 2, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2007/n257-07.pdf.

[60] CGCE, sentenza del 19 maggio 1993, Corbeau, causa C-320/91, Racc. 1993, pag. I-2533, punti 14-16, sentenza del 21 settembre 1999, Albany, causa C-67/96, Racc. 1999, pag. I-5751, punto 107.

3.1.16. *Un'autorità pubblica come può finanziare un SIEG?*

Gli Stati membri hanno un ampio margine di manovra per quanto riguarda l'organizzazione e il finanziamento dei loro SIEG. Le autorità pubbliche possono accordare una sovvenzione o un vantaggio fiscale, ma anche concedere un diritto esclusivo o speciale al prestatore di servizi, al fine di garantire la prestazione del SIEG, purché il diritto non ecceda quanto necessario per consentire di adempiere la funzione di SIEG in condizioni economicamente accettabili[62].

3.1.17. *Le norme in materia di aiuti di Stato impongono alle autorità pubbliche una specifica modalità di organizzazione dei SIEG?*

Le autorità pubbliche dispongono di un ampio potere discrezionale nella scelta della modalità di gestione dei SIEG da esse istituiti. Le norme in materia di aiuti di Stato consentono alle autorità pubbliche di organizzare e finanziare i loro SIEG come ritengono opportuno, purché le compensazioni da esse accordate non eccedano quanto necessario per consentire di adempiere la funzione di SIEG in condizioni economicamente accettabili in applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE[63] (per le condizioni, cfr. risposta alla domanda 3.2.9).

3.1.18. *Le dotazioni finanziarie concesse nel quadro del trasferimento di competenze tra enti pubblici nel contesto di un decentramento sono assimilabili ad aiuti di Stato?*

La nozione di aiuto di Stato non fa alcuna distinzione tra i livelli (centrale, regionale, locale) ai quali l'aiuto è concesso. La nozione si applica, tuttavia, solo quando si verifica un trasferimento di risorse a una o più imprese o settori che soddisfa le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

Per contro, a condizione che si effettuino trasferimenti finanziari nell'ambito di strutture statali (Stato verso regione, dipartimento verso comune) per obbedire a logiche di puro trasferimento di competenze pubbliche, al di fuori di qualsiasi attività di carattere economico, non si configura un trasferimento di risorse di Stato che conferisca un vantaggio a un'impresa.

---

[61] Vale a dire (1) il trasferimento di risorse e l'imputabilità allo Stato, (2) l'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri e la distorsione della concorrenza, (3) il vantaggio economico e (4) la selettività della misura in questione.

[62] CGCE, sentenza del 19 maggio 1993, Corbeau, causa C-320/91, Racc. 1993, pag. I-2533, punti 14-16, sentenza del 21 settembre 1999, Albany, causa C-67/96, Racc. 1999, pag. I-5751, punto 107.

[63] Vale a dire: 1) il vantaggio economico, 2) l'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri e la distorsione della concorrenza e 3) la selettività della misura in questione.

3.1.19. Il finanziamento di un ente "in-house" ai sensi delle norme relative agli appalti pubblici che fornisce SIEG comporta l'esclusione dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato?

Quella di "in-house" è una nozione del diritto degli appalti pubblici, mentre le norme in materia di aiuti di Stato rientrano nell'ambito del diritto della concorrenza. L'applicazione delle regole di concorrenza, e in particolare delle norme in materia di aiuti di Stato, non dipende dallo status giuridico o dalla natura dell'ente che fornisce servizi d'interesse economico generale, ma dal carattere "economico" dell'attività svolta dall'ente. Secondo una giurisprudenza costante, qualsiasi attività consistente nell'offerta di beni e/o di servizi in un determinato mercato è un'attività economica ai sensi delle norme in materia di concorrenza (ad esempio, attività economiche ai sensi delle norme in materia di concorrenza, cfr. risposta alla domanda 3.1.2). Ne consegue che, se il finanziamento pubblico di un'attività economica svolta da un ente "in-house" ai sensi delle norme relative agli appalti pubblici soddisfa le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, e non soddisfa tutte le condizioni stabilite dalla sentenza Altmark (per le quali si rimanda alla risposta alla domanda 3.2.1), si applicano le norme in materia di aiuti di Stato.

A questo proposito, va rammentato che, purché si effettuino trasferimenti finanziati nell'ambito di strutture statali (Stato verso regione, dipartimento verso comuni) per obbedire a logiche di puro trasferimento di competenze pubbliche, al di fuori di qualsiasi attività di carattere economico, non si configura un trasferimento di risorse di Stato verso un'impresa e quindi un aiuto di Stato.

3.2. Sentenza Altmark e pacchetto SIEG

3.2.1. Cosa precisa la Corte nella sentenza Altmark?

Nella sua sentenza Altmark, la Corte di giustizia ha ritenuto che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico **non costituiscono aiuti di Stato** ai sensi dell'articolo 107 del TFUE a condizione che siano soddisfatti cumulativamente quattro criteri.

- In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro.

- In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente.

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

- Infine, 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, avrebbe dovuto sopportare.

Esempi di casi in cui la Commissione ha ritenuto che i criteri stabiliti dalla sentenza Altmark fossero soddisfatti e che quindi la compensazione non costituisse un aiuto di Stato.

- Il finanziamento di un regime che promuove investimenti allo scopo di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in Irlanda non è stato ritenuto un aiuto di Stato.

(a) La fornitura di nuove capacità di riserva di produzione di energia elettrica per far fronte alla domanda di energia elettrica in qualsiasi momento dell'anno, compresi i periodi di punta, è stata considerata un SIEG.

(b) Inoltre, è stata organizzata una procedura di gara aperta, trasparente e non discriminatoria in modo da garantire che fossero riunite tutte le altre tre condizioni fissate dalla sentenza Altmark[64].

- Non sono state considerate aiuti anche le sovvenzioni di finanziamento dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga in Francia per i motivi di seguito riportati.

(a) L'accesso generalizzato all'infrastruttura a banda larga (e a banda larghissima) per tutta la popolazione era un SIEG.

(b) Parametri specifici hanno predefinito il livello della compensazione nel contratto di concessione.

(c) Non esisteva alcun rischio di sovracompensazione in quanto i parametri per il calcolo della compensazione sono stati definiti con precisione nei progetti di impresa degli operatori basati sui dati specifici forniti dalla stessa autorità pubblica. L'assenza di qualsiasi rischio di sovracompensazione è stata anche assicurata dal fatto che l'autorità pubblica aveva imposto agli operatori che avrebbero fornito il servizio di creare a tale scopo una società ad hoc che potesse garantire la neutralità del prestatore di servizi in questione e dalla presenza di clausole del cosiddetto "ritorno a giorni migliori" in caso di profitti superiori a un certo livello.

(d) È stata effettuata un'analisi approfondita e dettagliata dei requisiti del progetto e delle offerte dei candidati. Inoltre, la procedura scelta ha consentito di selezionare il candidato più efficace che offre il servizio al costo minore per la collettività[65].

---

[64] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 475/2003 – Irlanda – 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, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2003/n475-03.pdf.

[65] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 381/2004 – Francia – Banda larga nel dipartimento dei Pirenei atlantici, GU C 162 del 2.7.2005, pag. 5: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2004/n381-04.pdf, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2004/n381-04.pdf, e decisione della Commissione relativa all'aiuto N 331/2008 – Francia – Banda larghissima nel dipartimento Hauts-

Nel caso Dorsal, la Commissione ha ritenuto che sia stato soddisfatto il quarto criterio stabilito dalla sentenza Altmark in quanto un'analisi comparativa approfondita dei requisiti specifici del progetto e delle offerte dei candidati e la stessa procedura di gara hanno previsto che la compensazione fosse valutata sulla base dei costi di un'impresa gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata[66].

- La Commissione ha concluso che le commissioni pagate da "Cassa Depositi e Prestiti" – un organismo finanziario controllato dallo Stato – a "Poste Italiane" non sono state considerate aiuti di Stato.

(b) La collocazione di libretti di risparmio postale è stata considerata un SIEG.

(b) Il canone di mercato corrispondeva a una stima appropriata del livello dei costi che dovrebbero essere sostenuti da un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata operante nello stesso settore, tenendo conto degli introiti e di un margine di utile ragionevole per l'adempimento degli obblighi. Il quarto criterio della sentenza Altmark è stato pertanto soddisfatto[67].

3.2.2. *Ai fini dell'applicazione del criterio relativo ai costi di un'impresa media gestita in modo efficiente, è possibile per uno Stato membro utilizzare un costo di riferimento prestabilito?*

Ai fini dell'applicazione della seconda parte del quarto criterio della sentenza Altmark, gli Stati membri hanno la possibilità di utilizzare un costo di riferimento prestabilito purché possano giustificarlo. Se, in particolare, risulta da una fonte attendibile, è basato su dati solidi e corrisponde ai valori del mercato, tale costo può essere considerato corrispondente ai "costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata" ai sensi del quarto criterio della sentenza Altmark.

Esempi della prassi della Commissione in materia di costi di riferimento

- La remunerazione riconosciuta a Poste Italiane per la collocazione di libretti postali era inferiore a quella di riferimento derivante da prodotti finanziari simili del mercato; in quanto tale, è stato ritenuto che la compensazione versata a questo titolo soddisfaceva il criterio dell'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata e che non costituiva un aiuto, essendo inoltre soddisfatti anche gli altri 3 criteri della sentenza Altmark[68].

---

de-Seine, non ancora pubblicata: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2008/n331-08.pdf.

[66] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 382/2004 – Francia – Banda larga nella regione di Limousin (Dorsal), GU C 230 del 20.9.2005, pag. 6, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2004/n382-04.pdf.

[67] Decisione della Commissione relativa all'aiuto C 49/06 – Poste Italiane – Banco Posta – Remunerazione per il collocamento dei prodotti finanziari del risparmio postale, GU C 31 del 13.2.2007.

[68] Cfr. decisione della Commissione relativa all'aiuto C 49/06, cit., paragrafi da 85 a 93.

Per contro

- L'utilizzo per il calcolo della compensazione di costi statistici predefiniti forniti dalle autorità ceche non dimostrava in quanto tale che questi ultimi erano rappresentativi di quelli di un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata[69].

3.2.3. Quali sono le conseguenze dell'applicazione o meno dei criteri della sentenza Altmark?

Quando sono soddisfatti tutti i criteri della sentenza Altmark, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce un aiuto di Stato.

Quando almeno uno dei criteri della sentenza Altmark non è soddisfatto, e sono invece presenti gli altri criteri relativi agli aiuti di Stato[70], la compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisce un aiuto di Stato.

3.2.4. Quali sono le conseguenze se una compensazione per un SIEG è un aiuto di Stato?

Il fatto che la compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisca un aiuto di Stato **non significa che la compensazione sia vietata**. La compensazione è compatibile con il TFUE quando le condizioni specificate nella decisione[71] o nella disciplina[72] sono soddisfatte[73].

3.2.5. Quali sono i rispettivi obiettivi della decisione e della disciplina? Esistono differenze tra questi due testi?

I due testi specificano le condizioni alle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che costituiscono aiuti di Stato sono compatibili con il TFUE.

La differenza principale consiste nel fatto che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico rientranti nell'ambito della decisione **non devono essere notificate** alla Commissione. Nel momento in cui i criteri della decisione sono soddisfatti, lo Stato membro interessato può accordare la compensazione senza indugio. Tuttavia, quando non sono riunite le condizioni della decisione (ad esempio per il fatto che sono implicati importi di compensazione più elevati), la compensazione deve essere notificata preventivamente alla Commissione in modo che quest'ultima possa verificare se l'aiuto di Stato in questione è compatibile con il TFUE.

---

[69] Decisione della Commissione relativa all'aiuto di Stato C 3/2008 (ex NN 102/2005) – Repubblica ceca - Compensazioni degli obblighi di servizio pubblico per società di autobus della Moravia meridionale, GU L 97 del 16.4.2009, paragrafi da 82 a 83.

[70] Vale a dire (1) il trasferimento di risorse statali e l'imputabilità allo Stato, (2) l'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri e la distorsione della concorrenza e (3) la selettività della misura in questione.

[71] Decisione 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.

[72] 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.

[73] Nel settore dei trasporti terrestri la compatibilità è disciplinata dal regolamento 1370/2007. Nel trasporto aereo e marittimo la compatibilità può essere valutata sulla base degli orientamenti comunitari del 2005 concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali, della comunicazione 94/C 350/07 della Commissione relativa all'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato nel settore dell'aviazione, GU C 350 del 10.12.1994, pag. 5, o degli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi, GU C 13 del 17.1.2004.

L'obiettivo della disciplina è precisare le condizioni alle quali gli aiuti sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico notificati alla Commissione possono essere considerati compatibili con il mercato interno, conformemente alle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE.

3.2.6. In quali casi si applica la decisione?

Campo di applicazione della decisione; la decisione si applica:

- alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico di importo annuo inferiore a 30 milioni di EUR, concesse a imprese con un fatturato annuo, al lordo delle imposte, incluse tutte le attività, inferiore a 100 milioni di EUR nei due esercizi precedenti a quello del conferimento del servizio d'interesse economico generale;

- alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse a ospedali che svolgono attività considerate dallo Stato membro interessato come servizi d'interesse economico generale, indipendentemente dall'importo;

- alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse a imprese aventi incarichi di edilizia popolare che svolgono attività considerate dallo Stato membro interessato come servizi d'interesse economico generale, indipendentemente dall'importo;

- nel settore del trasporto, la decisione si applica unicamente alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse conformemente alle normative settoriali ai collegamenti marittimi verso le isole con un traffico annuale non superiore a 300 000 passeggeri; la decisione si applica inoltre alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse ad aeroporti e porti con un traffico annuale medio non superiore a 1 000 000 passeggeri per gli aeroporti e a 300 000 passeggeri per i porti nei due esercizi precedenti a quello di conferimento del SIEG.

3.2.7. Esistono casi in cui l'impresa beneficiaria di una compensazione degli obblighi di servizio pubblico fa parte di un gruppo di imprese o consiste in una società "ad hoc" creata per la prestazione di un SIEG. In queste circostanze, la soglia relativa ai 100 milioni di EUR di fatturato annuo si riferisce a una sola entità giuridica o al gruppo di imprese?

L'obiettivo della decisione è in particolare quello di escludere dall'obbligo di notifica preventiva le compensazioni di importo ridotto concesse a imprese con un fatturato limitato. In una simile ipotesi, si può ritenere che le minacce per la concorrenza siano contenute. In questo contesto, e conformemente all'orientamento seguito dalla Commissione e dalla Corte di giustizia in materia di aiuti di Stato, è tuttavia opportuno prendere in considerazione l'importanza economica del gruppo al quale appartiene eventualmente l'impresa beneficiaria dell'aiuto.

Il fatturato di cui all'articolo 2 della decisione comprende pertanto il fatturato del gruppo al quale appartiene eventualmente una filiale o il fatturato di tutti i contraenti nel caso di una società "ad hoc" creata per la prestazione di un SIEG.

3.2.8. *Le soglie relative ai 30 milioni di EUR di compensazione annua e ai 100 milioni di EUR di fatturato del beneficiario previste dall'articolo 2, lettera a), della decisione sono cumulative? Cosa significa?*

Sì, le soglie relative ai 30 milioni di EUR di compensazione annua e ai 100 milioni di EUR di fatturato realizzato dal beneficiario nei due esercizi precedenti a quello di concessione dell'aiuto, previste dall'articolo 2, lettera a), della decisione sono cumulative.

Ciò significa in pratica che le autorità pubbliche degli Stati membri possono concedere aiuti nel rispetto delle condizioni della decisione, senza notificarli alla Commissione, purché tali aiuti non siano superiori a 30 milioni di EUR all'anno e il fatturato delle imprese beneficiarie non sia superiore a 100 milioni di EUR nei due esercizi precedenti a quello di concessione dell'aiuto. Se l'importo della compensazione annua non è superiore a 30 milioni di EUR, ma il fatturato dell'impresa beneficiaria è superiore a 100 milioni di EUR e viceversa, l'aiuto deve essere notificato alla Commissione per essere esaminato sulla base della disciplina.

3.2.9. *Quali sono le condizioni di compatibilità stabilite dalla decisione e dalla disciplina?*

Le condizioni stabilite dalla decisione e dalla disciplina sono simili.

Criteri di compatibilità. La decisione e la disciplina impongono in sostanza:

- Un mandato che specifichi, in particolare, la natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico, l'impresa e il territorio interessati, la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati all'impresa, i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione e le modalità per evitare le sovracompensazioni e per il loro eventuale rimborso.

- La compensazione non deve superare quanto necessario per coprire i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico; a tale scopo, devono essere calcolati tutti i costi e gli introiti di qualsiasi tipo riscossi.

- Il controllo della sovracompensazione da parte delle autorità pubbliche degli Stati membri.

3.2.10. *Gli aeroporti con più di 1 milione di passeggeri rientrano nel campo di applicazione della decisione nel caso in cui la compensazione degli obblighi di servizio pubblico sia inferiore a 30 milioni di EUR e il fatturato annuo dell'impresa che gestisce l'aeroporto sia inferiore a 100 milioni di EUR?*

Sì. In tali casi, si applicano le soglie più favorevoli[74].

---

[74] Cfr. considerando 19 della decisione.

In questo contesto, è importante sottolineare che gli aiuti di Stato al settore dei trasporti aerei sono disciplinati dagli orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (in appresso gli "orientamenti del 2005") e dalla comunicazione 94/C 350/07 della Commissione relativa all'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato nel settore dell'aviazione. Gli orientamenti prevedono che le autorità pubbliche possano considerare che certe attività economiche svolte dagli aeroporti costituiscano un SIEG. In casi eccezionali, la gestione di un aeroporto nel suo complesso potrebbe essere considerata un SIEG purché si limiti alle attività connesse alle sue attività di base.

Esempio

Un'autorità pubblica potrebbe imporre obblighi di servizio pubblico a un aeroporto situato, ad esempio, in una regione isolata e potrebbe decidere di pagare una compensazione per tali obblighi. È importante sottolineare che la gestione di un aeroporto nel suo complesso come SIEG non dovrebbe comprendere le attività non direttamente connesse alle attività di base (vale a dire le attività commerciali, ivi comprese la costruzione, il finanziamento, la gestione e la locazione di spazi e beni immobili, non soltanto per uso ufficio e magazzinaggio, ma anche per alberghi, imprese industriali situate nell'area aeroportuale, negozi, ristoranti e parcheggi).

3.2.11. Qual è la relazione tra la decisione e il regolamento 1370/2007?

La decisione si applica solo alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto terrestre[75]. Le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia sono disciplinate dal regolamento 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007. Le compensazioni concesse conformemente alle disposizioni di detto regolamento sono esenti dall'obbligo di notifica preventiva.

3.2.12. Qual è la differenza tra la disciplina e le norme specifiche di compatibilità nel settore dei trasporti?

La disciplina non si applica al settore dei trasporti[76]. Per questo settore le norme specifiche sono quelle previste dal regolamento 1370/2007, dal regolamento. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità[77] e dagli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi del 2004[78].

3.2.13. Qual è la differenza tra le condizioni della sentenza Altmark e le condizioni fissate dalla decisione e dalla disciplina?

La sentenza Altmark determina quando una misura rientra nell'ambito della nozione di aiuto di Stato, mentre la decisione e la disciplina determinano le condizioni alle quali può essere autorizzata una compensazione che costituisce un aiuto di Stato. La principale differenza sostanziale tra la sentenza e il pacchetto SIEG riguarda l'importo/il calcolo della compensazione.

---

[75] Cfr. considerando 17 della decisione.

[76] Cfr. paragrafo 3 della disciplina.

[77] GU L 293 del 31.10.2008, pag. 3.

[78] Comunicazione della Commissione C (2004) 43, orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi, GU C 13 del 17.1.2004, pag. 3.

Secondo il quarto criterio **della sentenza Altmark**, per non costituire un aiuto di Stato[79], l'importo della compensazione deve essere definito:

- tramite una procedura di gara d'appalto aperta, trasparente e non discriminatoria, che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire i servizi al costo minore per la collettività oppure
- tramite una procedura grazie alla quale le autorità pubbliche definiscano l'importo e la compensazione sulla base di un'analisi dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata.

Secondo **la decisione**, l'importo della compensazione non deve necessariamente essere definito attraverso una procedura di appalto pubblico o attraverso un confronto dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente.

Purché l'autorità pubblica dimostri che la compensazione accordata corrisponde ai costi netti stimati sulla base di parametri definiti con precisione e inclusi nell'incarico conferito e non esista alcuna sovracompensazione, la compensazione viene considerata un aiuto di Stato compatibile con le disposizioni del TFUE[80].

Esempio

Un'autorità pubblica decide di incaricare un operatore della prestazione di un SIEG e di finanziarlo per tale prestazione. Si possono distinguere tre casi:

- il SIEG viene prestato da un operatore selezionato tramite una procedura di gara d'appalto con un prezzo fissato a 90. Conformemente alle condizioni stabilite dalla sentenza Altmark, la compensazione di 90 non costituisce un aiuto di Stato;
- il SIEG è fornito da un operatore a costi netti di 90. Se i costi di 90 corrispondono a quelli di un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata, conformemente alle condizioni stabilite dalla sentenza Altmark, la compensazione di 90 non costituisce un aiuto di Stato;
- la decisione considera una compensazione superiore a 90 (ad esempio, di 100) un aiuto di Stato compatibile, a condizione che la compensazione corrisponda ai costi totali effettivamente sostenuti dall'operatore per la prestazione del SIEG.

3.2.14. Da quando la decisione e la disciplina sono applicabili? Sono retroattive?

La decisione si applica dal 19 dicembre 2005, data della sua entrata in vigore.

La Commissione esamina sulla base della disciplina tutti i casi di SIEG dal 29 novembre 2005, vale a dire dalla data della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale e di entrata in vigore, ivi comprese le compensazioni notificate prima della data menzionata, ma non accordate fino a tale data. Per tutti gli altri casi, ossia per le compensazioni non notificate prima del 29 novembre 2005, ma accordate prima della pubblicazione, la Commissione li esamina sulla base delle disposizioni in vigore al momento della loro concessione[81].

---

[79] Purché siano soddisfatti gli altri tre criteri della sentenza Altmark (cfr. 3.1).

[80] Purché siano soddisfatte le altre condizioni stabilite dalla decisione (cfr. 3.5).

Va rammentato che tutti e due i testi integrano la maggior parte della giurisprudenza della Corte e della prassi decisionale della Commissione riguardo all'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE.

3.2.15. Il pacchetto SIEG istituisce un diritto delle imprese a ricevere aiuti sotto forma di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico?

In base all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, gli aiuti concessi dagli Stati sono incompatibili con il TFUE, salvo deroghe contemplate dallo stesso trattato. Ciò significa che il principio è che gli aiuti di Stato sono vietati e possono essere concessi solo in circostanze eccezionali, nei casi e nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 107, paragrafi 2 e 3 e all'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE. Ne consegue che non esiste un diritto agli aiuti di Stato per le imprese.

Il pacchetto SIEG non istituisce un diritto per le imprese a ricevere aiuti sotto forma di compensazione degli obblighi di diritto pubblico, ma definisce le condizioni di compatibilità di tali aiuti, quando le autorità pubbliche degli Stati membri decidono di organizzare e finanziarie SIEG mediante un aiuto di Stato.

3.3. Notifica degli aiuti che superano le soglie stabilite dalla decisione

3.3.1. È necessario notificare alla Commissione un aiuto che supera le soglie definite all'articolo 2, lettera a), della decisione?

La decisione si applica alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico di importo inferiore a 30 milioni di EUR, accordate alle imprese con un fatturato annuo al lordo delle imposte, incluse tutte le attività, inferiore a 100 milioni di EUR nei due esercizi precedenti a quello di conferimento del servizio d'interesse economico generale. Per quanto riguarda gli ospedali e le imprese di edilizia popolare, non esiste alcun limite per gli importi esentati dalla notifica.

Tali soglie sono già elevate e dovrebbero comprendere la maggior parte dei servizi sociali locali.

Se la compensazione supera le soglie, deve essere presentata una notifica preventiva. Questa sarà valutata conformemente alle disposizioni della disciplina, che sono analoghe alle condizioni di fondo della decisione. La notifica non significa che la compensazione è automaticamente incompatibile con il trattato, ma che, tenuto conto dell'importo elevato dell'aiuto in questione e del rischio più alto di distorsione della concorrenza, l'aiuto deve essere valutato dalla Commissione per garantire che siano effettivamente soddisfatte tutte le condizioni di compatibilità.

---

[81] Cfr. paragrafo 26 della disciplina.

3.3.2. Nel caso in cui un aiuto sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico possa essere esentato dalla notifica sulla base della decisione, esiste l'obbligo di inviare una scheda informativa alla Commissione?

Nel caso dell'applicazione della decisione, le autorità nazionali non hanno alcun obbligo di inviare alla Commissione una scheda informativa. Gli unici obblighi procedurali imposti dalla decisione agli Stati membri sono che gli Stati membri mettano a disposizione della Commissione per un periodo di almeno dieci anni tutti gli elementi necessari per stabilire se le compensazioni concesse sono compatibili con la decisione[82] e presentino relazioni periodiche triennali sull'attuazione della decisione[83].

3.3.3. Nel caso in cui uno Stato membro rifiuti alla regione o ad altri enti locali di notificare un aiuto sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, è possibile per gli enti pubblici agire essi stessi? La Commissione potrebbe prendere provvedimenti contro lo Stato membro in questione?

La procedura di notifica è avviata dallo Stato membro interessato[84]. La procedura si svolge principalmente tra la Commissione e le autorità nazionali dello Stato membro. Ne consegue che, riguardo alle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, spetta allo Stato membro, e non agli enti locali o regionali, decidere in merito alla notifica di un regime di aiuti o di un singolo aiuto[85].

Nel caso venga attuato senza una notifica preventiva, un aiuto che dovrebbe essere notificato alla Commissione in base alle norme esistenti costituisce un aiuto di Stato illegale. Ciò implica che, ad esempio, i concorrenti del beneficiario dell'aiuto in questione potrebbero rivolgersi al giudice nazionale. In questo caso, il giudice nazionale sarebbe tenuto a constatare l'illegalità e a ordinare il recupero dell'aiuto, indipendentemente dalla sua eventuale compatibilità con il mercato interno, che solo la Commissione ha la competenza di determinare. Allo stesso tempo, la Commissione potrebbe esaminare la misura in questione, d'ufficio o a seguito di una denuncia. L'esame si conclude con una decisione che, in caso di incompatibilità dell'aiuto, imporrà il recupero.

3.4. La nozione di "mandato" ai sensi della decisione e della disciplina

3.4.1. Qual è l'obiettivo di un "mandato" ai sensi della decisione e della disciplina?

Un mandato è necessario per precisare l'organizzazione di un compito di servizio pubblico. Si tratta dell'atto ufficiale che affida a un'impresa la prestazione di un SIEG, indica il compito d'interesse generale dell'impresa interessata e la portata e le condizioni generali del funzionamento del SIEG. È necessario un atto di concessione di servizio pubblico per definire gli obblighi reciproci dell'impresa e dello Stato. In mancanza di questo atto ufficiale, il compito specifico dell'impresa non è noto e non può essere determinata una compensazione appropriata.

---

[82] Cfr. articolo 7 della decisione.

[83] Cfr. articolo 8 della decisione.

[84] Cfr. articolo 108 del TFUE e articolo 2 del regolamento (CEE) n. 659/1999 del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

[85] Cfr. articolo 108 del TFUE.

3.4.2. Quali tipi di mandato sono considerati adeguati ai sensi della decisione?

La decisione prevede soltanto che il mandato abbia la forma di uno o più atti ufficiali aventi un valore giuridico vincolante nel diritto nazionale. La forma specifica dell'atto (o degli atti) può essere stabilita da ciascuno Stato membro, in particolare secondo la propria organizzazione politica e/o amministrativa.

Infatti, secondo le disposizioni di base del diritto amministrativo, ogni autorità pubblica, a livello locale, regionale o centrale, ha bisogno di una base giuridica per definire un SIEG e finanziarlo. Ne consegue che la nozione di mandato può corrispondere in larga misura alla base giuridica scelta dall'autorità pubblica interessata a propria discrezione in ciascun caso. Non è necessario che l'atto sia denominato mandato. Non è neppure necessario che gli Stati membri stabiliscano un quadro normativo specifico per l'adozione di atti denominati "mandato".

Non esiste quindi un mandato "standard", in quanto ciò dipende dall'autorità pubblica che affida il servizio e dall'attività interessata.

Va sottolineato che le condizioni richieste in materia di aiuti di Stato per un mandato sono condizioni di base: ciò non esclude la possibilità per le autorità degli Stati membri di aggiungere altri elementi nel mandato, come per esempio requisiti di qualità.

Una concessione o un'autorizzazione accordate da un organismo pubblico a un prestatore di servizi, che lo autorizzi a fornire taluni servizi, non corrisponde alla nozione di mandato, in quanto non crea un obbligo per l'operatore di fornire i servizi in questione, ma gli consente soltanto di svolgere un'attività economica offrendo determinati servizi su un mercato. A questo proposito, un esempio potrebbe essere l'autorizzazione concessa a un operatore di aprire un asilo o un centro per persone anziane sulla sola base della conformità dell'operatore alle norme di sanità pubblica, di sicurezza o di qualità.

Esempi di mandato

- Contratto di concessione e capitolato d'oneri[86].
- Contratti ministeriali di programmazione[87].
- Direttive ministeriali[88].
- Leggi[89] e atti normativi[90].
- Contratti annuali o pluriennali di prestazione[91].
- Decreti legislativi[92] e qualsiasi tipo di decisioni di regolamentazione e decisioni o atti municipali.

---

[86] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 562/2005 - Italia – Proroga della durata delle concessioni delle società autostradali del tunnel del Monte Bianco (ATMB) e del tunnel Maurice Lemaire, GU C 90 del 25.4.2007, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transports-2005/n562-05.pdf.

3.4.3. *Il mandato è necessario anche quando si tratta di un SSIG?*

Le regole di concorrenza si applicano ai servizi d'interesse generale di carattere economico (per la nozione di attività economica ai sensi delle regole di concorrenza, cfr. risposta alla domanda 3.1.2). Orbene, il fatto che l'attività interessata si possa qualificare come "sociale" non è di per sé sufficiente per non essere considerata "attività economica" ai sensi delle regole di concorrenza (cfr. risposta alla domanda 3.1.2). Pertanto, poiché è una delle condizioni necessarie per la compatibilità della compensazione degli obblighi di servizio pubblico con il trattato, il conferimento dell'incarico è obbligatorio per gli operatori incaricati dei SIEG, ivi compresi i SSIG di carattere economico.

3.4.4. *La nozione di mandato ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE e ai sensi del pacchetto SIEG corrisponde alla nozione di "prestatore incaricato" ai sensi della direttiva "servizi" (articolo 2, paragrafo2, lettera j))?*

La nozione di mandato ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE e del pacchetto SIEG e la nozione di "prestatore incaricato" di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi" sono due nozioni coerenti in quanto presuppongono l'esistenza di un obbligo per il prestatore del SIEG di fornire questo tipo di servizio. L'esistenza dell'obbligo di prestazione costituisce un elemento fondamentale per queste due nozioni.

Le due nozioni hanno tuttavia finalità diverse. La prima nozione è una delle condizioni che devono essere soddisfatte affinché le compensazioni degli obblighi di servizio siano considerate conformi alle condizioni della giurisprudenza Altmark o compatibili con l'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE ed eventualmente siano esentate dall'obbligo di notifica (se rientrano nel campo di applicazione della decisione), mentre la seconda ha lo scopo di delimitare l'ambito dell'esclusione di alcuni servizi sociali dal campo di applicazione della direttiva "servizi".

Nel quadro dell'applicazione del pacchetto SIEG, che specifica le condizioni alle quali taluni aiuti di Stato sono compatibili con l'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE, il mandato corrisponde all'atto ufficiale che affida all'impresa la prestazione di un SIEG. In questo caso, il mandato, oltre a instaurare come indicato in precedenza un obbligo di fornire il servizio, deve definire la natura e la durata degli obblighi di

---

[87] Decisione della Commissione relativa all'aiuto NN 51/2006 – Italia – Compensazioni per il servizio postale universale 2000-2005, GU C 291 del 30.11.2006, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2006/nn051-06.pdf.

[88] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 166/2005 – Regno Unito – Sostegno pubblico per la rete rurale accordato a Post Office Limited per il periodo 2006-2008, GU C 141 del 16.6.2006, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/n166-05.pdf.

[89] TPG, sentenza del 12 febbraio 2008, *British United Provident Association Ltd (BUPA)*, causa T-289/03, Racc. 2008, pag. II-741, punti 182 e 183.
Decisione della Commissione relativa all'aiuto NN 8/2007 – Spagna – Misure di riduzione di manodopera di RTVE, GU C 109 del 15.5.2007, http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/NN-8-2007-WLWL-07.03.2007.pdf.

[90] Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 395/05 – Irlanda – "Loan guarantees for social infrastructure schemes funded by the Housing Finance Agency (HFA)", GU C 77 del 5.4.2007, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/n395-05.pdf.

[91] Decisione della Commissione relativa all'aiuto C 24/2005 – Francia – Laboratorio nazionale per il collaudo, GU L 95/25 del 5.4.2007.

[92] Cfr. CGCE, sentenza del 30 marzo 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, causa C-451/03, Racc. 2006, pag. I-2941.

servizio pubblico, i soggetti ai quali è affidata la prestazione dei servizi, i parametri per il calcolo della compensazione e le modalità per evitare una sovracompensazione.

Nel contesto della direttiva "servizi", la Commissione ritiene che affinché possa essere considerato "incaricato dallo Stato" ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), un prestatore deve avere l'obbligo di assicurare il servizio di cui è stato incaricato dallo Stato. Un prestatore incaricato dell'obbligo di prestare un servizio, ad esempio a seguito di un appalto pubblico o tramite una concessione di servizi, può essere considerato un prestatore "incaricato dallo Stato" ai sensi della direttiva "servizi". Questo vale anche per qualsiasi altro tipo di misura adottata dallo Stato a patto che tale misura implichi un obbligo di prestare il servizio per il prestatore in questione.

Ne consegue che un operatore al quale sia stato attribuito un incarico in base al pacchetto SIEG sarà considerato "incaricato" anche ai sensi della direttiva "servizi". Nel quadro dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, il mandato richiede il rispetto delle condizioni supplementari, riguardanti in particolare il meccanismi istituiti per garantire che gli aiuti ricevuti non siano superiori ai costi sostenuti dal prestatore del servizio (cfr. risposte alle domande dei capitoli 3.5 e 3.6).

3.4.5. Una deliberazione ufficiale di un'autorità pubblica regionale che definisce un servizio sociale d'interesse generale di formazione professionale e incarica della sua gestione uno o più enti di formazione costituisce un mandato ai sensi della decisione e della direttiva "servizi"?

Una deliberazione ufficiale di un'autorità pubblica regionale, avente un valore giuridico vincolante nel diritto nazionale, che definisce (a) la natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico, (b) l'impresa incaricata o le imprese incaricate di tali obblighi e il territorio interessato, (c) la natura dei diritti esclusivi eventualmente accordati all’impresa o alle imprese, (d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione e (e) le modalità per evitare le sovracompensazioni e per il loro eventuale rimborso (conformemente all'articolo 4 della decisione), può costituire un mandato ai sensi della decisione.

La deliberazione che costituisce un mandato ai sensi della decisione costituisce anche un mandato ai sensi della direttiva "servizi", in quanto instaura un obbligo per l'impresa o le imprese in questione di fornire il servizio.

Per contro, se impone l'obbligo di fornire il servizio, ma non include le condizioni di cui all'articolo 4 della decisione, la deliberazione in questione costituisce un mandato ai sensi della direttiva "servizi", ma non in base al pacchetto SIEG.

Per quanto riguarda l'applicazione della direttiva "servizi", cfr. risposta alla domanda 7.9.

3.4.6. In caso di cofinanziamento di un SIEG da parte di varie autorità pubbliche, ognuna di queste ultime deve adottare un proprio atto di conferimento dell'incarico o al momento della concessione della compensazione può far riferimento all'atto di conferimento dell'incarico dell'autorità "capofila" o organizzatrice del SIEG?

Per quanto riguarda le norme in materia di aiuti di Stato, non esiste un modello di mandato; occorre quindi adattare il mandato al diritto nazionale dello Stato membro interessato in base al quale esso deve istituire un obbligo per il prestatore di fornire il servizio. Il fatto di sapere se un mandato in base al pacchetto SIEG, adottato da un'autorità pubblica cosiddetta "capofila", ad esempio una regione, vale anche per altre autorità (ad esempio, un comune o un'altra regione) rientra senza dubbio in ampia misura nell'ambito del diritto nazionale.

Esempi di atti che potrebbero corrispondere al "mandato" in base al pacchetto SIEG in caso di cofinanziamento di un SSIG/SIEG da parte di varie autorità pubbliche.

- Un atto stabilito da una regione e in seguito approvato con deliberazione di un consiglio municipale; la decisione di approvazione può costituire un mandato anche da parte del comune interessato.
- Un incarico stabilito e approvato congiuntamente da una regione, un dipartimento e un comune, o tra due comuni e due regioni per un determinato SIEG che deve essere fornito da uno o più prestatori.

In linea generale, a partire dal momento in cui un mandato stabilisce le condizioni di cui all'articolo 4 della decisione, la forma dell'atto giuridico scelto e il numero di autorità pubbliche interessate non influisce sul suo carattere di mandato in base al pacchetto SIEG.

3.4.7. Nel caso in cui un'autorità pubblica intenda affidare vari SIEG a uno o più prestatori di servizi, è necessario che adotti vari atti corrispondenti a ciascun SIEG?

Non è necessario adottare vari conferimenti corrispondenti a ciascun SIEG o a ciascun prestatore. Il mandato deve tuttavia includere la natura, la durata e le altre precisazioni necessarie riguardo a ciascun obbligo di servizio pubblico imposto a ogni operatore dall'autorità pubblica. Non è necessario definire ogni prestazione specifica se il contenuto e l'ambito di ogni SIEG sono sufficientemente precisi.

3.4.8. Il mandato dovrebbe definire un "compito" o "attività specifiche" da svolgere?

Il mandato non deve definire ogni attività specifica interessata nella prestazione di un SIEG.

Quando non è possibile definire in modo più specifico i servizi, possono essere accettate definizioni generali del compito di servizio pubblico, purché sia chiaramente definito l'ambito di tale compito. Tuttavia, più il mandato specifica con precisione il compito assegnato, più elevato è il livello di protezione contro i ricorsi (ad esempio dei concorrenti) per le compensazioni accordate, sulla base delle norme in materia di aiuti di Stato.

Le autorità pubbliche hanno anche la facoltà, ma anche un grande interesse, di definire con maggiore precisione le condizioni richieste legate all'adempimento dei compiti dei SIEG, ad esempio indicando le condizioni di qualità previste o effettuando consultazioni pubbliche adeguate al momento della definizione dei compiti da affidare. In questo modo, non solo migliora la qualità del SIEG, ma aumenta anche la trasparenza verso i cittadini e i contribuenti.

3.4.9. Come si redige un mandato riguardante servizi come i SSIG che, da un lato, devono essere considerati in un contesto globale e, dall'altro, devono rispondere alle esigenze specifiche dei vari utenti? Il mandato deve descrivere ogni servizio da fornire?

Il mandato deve definire la natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico, i soggetti ai quali è affidata la prestazione dei servizi, i parametri per il calcolo della compensazione (e non l'importo preciso della compensazione da accordare) e le modalità per evitare le sovracompensazioni.

Non è sempre necessario includere nel mandato tutti i tipi di servizi che devono essere forniti. In particolare, non è necessario far riferimento a ogni tipo di cura sanitaria richiesta, ma, ad esempio, potrebbe essere sufficiente la definizione di "assistenza medica quotidiana a domicilio per le persone anziane nella città x". Il mandato deve comunque consentire una corretta ripartizione dei costi tra le attività SIEG e non SIEG che il prestatore di servizi potrebbe offrire.

Alcuni tipi di SIEG, come ad esempio l'assistenza alle persone anziane o svantaggiate, possono richiedere vari tipi di servizi nel quadro di un compito globale di servizio pubblico. L'obiettivo del mandato non è limitare l'organizzazione della prestazione del SIEG, ma presentare un quadro chiaro nel quale i servizi sono forniti e il campo di applicazione dei servizi interessati.

Gli elementi che devono essere inclusi nel mandato in applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato non limitano in alcun caso il potere discrezionale di cui le autorità pubbliche dispongono nella definizione e nell'organizzazione del proprio SIEG. Gli Stati membri e gli organismi pubblici hanno un ampio margine di manovra nella definizione dei compiti di servizio pubblico che vogliono istituire e i servizi particolari/molto dettagliati inclusi in tali compiti non devono necessariamente essere specificati[93].

Le autorità pubbliche possono andare al di là delle condizioni di base richieste per un mandato e specificare i criteri che vogliono fissare per il miglioramento delle prestazioni delle imprese incaricate dei SIEG. La decisione e la disciplina prevedono solo la definizione del compito del SIEG nel quadro della quale saranno forniti SIEG nuovi o migliori.

Esempi

---

[93] Va sottolineato che l'ampio margine di manovra di cui gli Stati membri dispongono nella definizione dei loro compiti di servizio pubblico è sempre sottoposto al controllo dell'eventuale presenza di errori manifesti da parte della Commissione e della Corte di giustizia.

- Nel caso in cui un'autorità pubblica voglia istituire un centro o un servizio di assistenza a domicilio per le persone anziane, sarebbe sufficiente specificare nel mandato che il prestatore del SSIG è incaricato del compito di creare un centro che fornirà l'assistenza necessaria alle persone anziane, tenendo conto della molteplicità delle loro esigenze, in particolare, se del caso, a livello medico, psicologico e sociale, o nel caso di un servizio di assistenza a domicilio, servizi come l'assistenza medica a domicilio, la consegna di pasti, i servizi di pulizia della casa e così via.

- Nel caso in cui un'autorità pubblica voglia creare un centro di accompagnamento per giovani disoccupati, sarebbe sufficiente specificare che il prestatore di servizi è incaricato del compito di organizzare un servizio di accompagnamento per giovani disoccupati, che fornirebbe ai disoccupati la formazione necessaria, ma includerebbe anche altri servizi direttamente legati all'efficace reinserimento delle persone da aiutare.

3.4.10. Nel caso in cui attività simili a servizi oggetto di un obbligo di servizio pubblico siano fornite da altri operatori sul mercato, le autorità pubbliche possono definire tali obblighi differenziandoli da quelli forniti sul mercato?

Gli Stati membri dispongono di un ampio margine di manovra nella definizione dei SIEG (cfr. risposta alla domanda 2.4).

Ai fini dell'applicazione della decisione e della disciplina, le autorità pubbliche devono definire nel modo più preciso possibile gli obblighi di servizio pubblico che impongono a ogni prestatore di SIEG (cfr. in questo senso risposta alla domanda 3.4.8) e i parametri dei costi sulla base dei quali calcolano la compensazione (cfr. in questo senso risposte alle domande del capitolo 3.5), indipendentemente dall'esistenza di altri operatori sul mercato, che potrebbero essere incaricati o meno di compiti di SIEG. Tuttavia, quando altri operatori sul mercato, non incaricati di un SIEG, offrono già servizi simili, è ancor più importante che lo Stato membro precisi chiaramente le caratteristiche specifiche del servizio in questione, e in particolare le condizioni della sua prestazione e il pubblico destinatario al quale il servizio è rivolto.

3.4.11. Come si redige un mandato riguardante servizi che devono essere adattati nel corso della prestazione alle situazioni mutevoli in termini di intensità di cure, di profili e di numero di utenti?

Le autorità pubbliche e i prestatori di servizi hanno, nella maggior parte dei casi, un'esperienza dei servizi personalizzati e delle esigenze specifiche che possono presentarsi durante la fornitura di un SIEG e delle varie condizioni che possono verificarsi. Sulla base della loro esperienza, possono effettuare una stima sicura delle ulteriori esigenze che possono emergere e tenere conto di tale stima nel mandato.

Sono possibili 2 opzioni:

- l'autorità pubblica può definire nel mandato un meccanismo di rettifica a posteriori che preveda la revisione periodica dei compiti affidati[94];
- l'autorità pubblica può aggiornare il mandato se vuole che un servizio specifico non previsto possa essere fornito dallo stesso soggetto.

Esempio

Un comune vorrebbe fornire servizi integrati che rispondano alle varie esigenze delle persone anziane (assistenza medica a domicilio, consegna di pasti, servizi di pulizia della casa e così via). Come si garantisce che il comune possa compensare il prestatore di servizi per la fornitura di ulteriori servizi che rispondano a esigenze non inizialmente previste?

È sempre possibile aggiornare il mandato se si vuole che un servizio specifico non previsto possa essere fornito dalla stessa associazione. Com'è stato chiarito in precedenza, il comune potrebbe anche effettuare una stima degli ulteriori servizi necessari a partire dalla propria esperienza precedente in materia o definire a tale scopo meccanismi di rettifica a posteriori.

3.4.12. *L'esigenza di un mandato limita l'autonomia e la libertà di iniziativa dei prestatori che vari Stati membri riconoscono e rispettano in base al proprio quadro costituzionale/giuridico?*

L'esigenza di un mandato non limita in alcun modo l'autonomia e la libertà di iniziativa dei soggetti che forniscono servizi sociali. Tali soggetti sono assolutamente liberi di prendere iniziative per quanto riguarda lo sviluppo, il miglioramento o l'innovazione di tali servizi e di avanzare proposte alle autorità pubbliche.

La nozione di mandato è abbastanza flessibile per corrispondere in questo caso alla decisione dell'autorità pubblica che approva e finanzia le proposte. Ne consegue che, nel caso in cui un'autorità pubblica approvi una proposta avanzata da un prestatore di servizi, conformemente alle disposizioni della decisione, la definizione del SIEG, i parametri per il calcolo della compensazione e le modalità per evitare le sovracompensazioni, effettuata dal prestatore di servizi, devono essere inclusi nel contenuto della decisione/dell'accordo o della convenzione conclusa tra l'autorità pubblica e l'associazione.

3.4.13. *L'esigenza di un mandato limita l'autonomia nella definizione delle priorità di cui beneficiano le sedi locali di un prestatore di SIEG correttamente incaricato a livello nazionale?*

A condizione che un prestatore sia incaricato di un SIEG a livello nazionale sulla base di un mandato che definisca la natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico, i parametri per il calcolo della compensazione e le modalità per evitare le sovracompensazioni, le sedi locali del prestatore possono definire le loro priorità nel quadro delle condizioni previste dal mandato.

---

[94] Per questo punto, cfr. decisione della Commissione relativa all'aiuto N 541/2004 e all'aiuto N 542/2004 – Paesi Bassi – Sistema di perequazione dei rischi e costituzione di riserve, GU C 324 del 21.12.2005, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2004/n541-542-04.pdf.

3.5. Compensazione

3.5.1. La decisione impone che i parametri dei costi siano definiti nel mandato. Com'è possibile farlo prima di offrire il servizio?

È spesso impossibile conoscere tutti i dati dei costi quando un'impresa inizia a fornire un SIEG. Ne consegue che la decisione non richiede di fornire un calcolo dettagliato effettuato in anticipo, ad esempio, di un prezzo per giorno, per pasto, per cure da rimborsare con fondi pubblici, quando non è possibile. È evidente che le autorità pubbliche hanno la facoltà di specificare tali parametri se lo desiderano.

La decisione prevede soltanto che il mandato includa la base per il futuro calcolo della compensazione, ad esempio che la compensazione sia determinata sulla base di un prezzo per giorno, per pasto, per cure secondo una stima del numero di utenti potenziali.

L'aspetto importante è che la base su cui l'organismo competente (lo Stato, l'autorità locale) finanzia il prestatore sia chiara. La trasparenza è anche a vantaggio dei contribuenti.

Esempi

- Nel caso in cui un'autorità pubblica voglia istituire un centro per persone anziane, i parametri per la compensazione dei costi potrebbero essere:
    - il numero di persone anziane ricevute nel centro in un periodo di un anno;
    - il numero di giorni trascorsi nel centro nel corso di tale periodo.
- Nel caso in cui un'autorità pubblica voglia creare un centro di accompagnamento per giovani disoccupati, i parametri per la compensazione dei costi potrebbero essere:
    - il numero di giovani disoccupati che seguono un corso di formazione in un periodo di un anno;
    - il materiale utilizzato e le retribuzioni dei formatori in un periodo di un anno.

3.5.2. Anche per i soggetti esperti che forniscono SIEG può esistere un livello elevato di imprevedibilità dei costi e un rischio di deficit a posteriori: cambiamenti imprevedibili dell'intensità delle cure, del profilo o del numero degli utenti e del livello degli introiti (contributi non pagati dagli utenti, oscillazione del numero di utenti, rifiuto di contributi da parte di altre autorità pubbliche). Come possono affrontare la situazione gli enti pubblici?

Un'impresa incaricata di un SIEG, in particolare quando inizia la propria attività o è di piccole dimensioni, non può impegnarsi riguardo a una dotazione fissa o un prezzo unitario. È chiaro che, se il numero di utenti aumenta, anche i costi aumentano; se alcuni di essi non possono pagare un contributo predefinito, gli introiti saranno minori e così via.

Tuttavia, ciò non cambia il modo in cui i costi si generano (retribuzioni pagate, affitti) o possono essere stabiliti (per cure). Ciò significa soprattutto che il prestatore dovrà affrontare costi più elevati e che l'organismo pubblico dovrà pagare compensazioni più elevate.

Tutte queste situazioni possono essere prese in considerazione nella decisione e nella disciplina. Quando una stima di cambiamenti o situazioni imprevedibili che possono presentarsi durante la fornitura di SIEG non è contemplata nel mandato, la definizione di meccanismi di rettifica a posteriori dei costi previsti rispetto agli oneri effettivi può essere un modo per prevedere queste situazioni.

Sono possibili 2 opzioni a condizione che l'importo totale della compensazione annua resti inferiore alla soglia prevista dalla decisione:

- l'autorità pubblica può definire nel mandato un meccanismo di rettifica a posteriori che preveda la revisione periodica dei parametri di costo;

- l'autorità pubblica può aggiornare il mandato se vuole che venga modificato un parametro di costo.

3.5.3. Come si determinano i parametri per la compensazione dei costi (articolo 4, lettera d), della decisione) nel caso in cui un determinato SIEG sia finanziato da due o più autorità pubbliche?

Se due o più autorità pubbliche (ad esempio, una città e una regione) vogliono finanziare parzialmente, ad esempio, un centro per le persone svantaggiate, ogni autorità può determinare i parametri della compensazione secondo il servizio interessato, eventualmente a seguito di discussioni con il prestatore di servizi.

Le autorità pubbliche determinano il proprio singolo contributo alla compensazione come ritengono opportuno, purché l'importo totale corrispondente a tutti i vari tipi di compensazioni ricevute non superi i costi netti effettivi sostenuti dal prestatore del SIEG.

3.5.4. Nel caso in cui un'autorità pubblica intenda finanziare soltanto una parte dei costi annui di un prestatore incaricato di un SIEG, come deve essere calcolata la compensazione?

Il calcolo dell'importo della compensazione riguarda i costi connessi alla prestazione del SIEG. I costi di cui tenere conto sono quelli sostenuti per la prestazione del SIEG. L'importante è che l'importo della compensazione non ecceda quanto necessario per coprire i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole del capitale proprio necessario per l'adempimento di detti obblighi[95]. Ne consegue che, quando un'autorità pubblica intende finanziare, ad esempio, il 60% dei costi totali connessi alla prestazione del servizio, per il calcolo della compensazione occorre prendere in considerazione tutti questi costi.

---

[95] Cfr. articolo 5 della decisione del 28 novembre 2005.

3.5.5. *È necessario che un importo specifico di compensazione sia attribuito a costi specifici?*

Le norme in materia di aiuti di Stato non si riferiscono alla natura dei costi dei SIEG (ad esempio, le retribuzioni, la manutenzione dei locali, costi specifici esterni o acquisti e così via), ma al loro scopo, vale a dire se i costi sono connessi o meno alla prestazione di un SIEG. Non è necessario che l'autorità pubblica attribuisca un importo specifico di compensazione a servizi specifici del compito globale di servizio pubblico.

3.5.6. *Nel caso in cui un SIEG sia finanziato in parte da un'autorità pubblica e in parte dagli utenti, l'autorità pubblica ha la possibilità di coprire tutti costi se il SIEG viene prestato in perdita?*

Nel caso in cui un SIEG sia cofinanziato da un'autorità pubblica e dagli utenti e sia in perdita, ad esempio per una minore partecipazione da parte degli utenti, la perdita può essere compensata dall'autorità pubblica, a condizione che non si verifichi una sovracompensazione e che i parametri per il calcolo della compensazione fissati dall'autorità nazionale competente lo consentano. Se non vi è sovracompensazione, la percentuale di finanziamento del SIEG da parte dell'autorità pubblica è determinata liberamente dalla normativa nazionale e non è rilevante dal punto di vista delle norme in materia di aiuti di Stato.

3.5.7. *È possibile tenere conto nel calcolo della compensazione delle sovvenzioni di un'autorità pubblica e delle prestazioni effettuate da un'autorità pubblica a favore di un soggetto per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico?*

In base all'articolo 5 della decisione, l'importo della compensazione comprende tutti i vantaggi accordati dallo Stato o mediante risorse statali sotto qualsiasi forma. A questo proposito, la natura finanziaria o materiale esatta dei vantaggi versati dalle autorità pubbliche (compensazioni, prestazioni e così via) non ha alcuna importanza.

3.5.8. *Come si calcola l'importo della compensazione degli obblighi di servizio pubblico, nel caso in cui i prestatori di SIEG detengano diritti speciali o esclusivi connessi all'adempimento di vari compiti di servizio pubblico?*

L'articolo 5, punto 3, della decisione stabilisce che i profitti derivanti da diritti esclusivi o speciali e tutti gli altri vantaggi concessi dallo Stato all'impresa che gestisce il SIEG devono essere inclusi nelle entrate da prendere in considerazione e quindi diminuire la compensazione. Lo stesso può valere per altri utili percepiti da altre attività, se lo Stato lo decide.

Pertanto, in base al diritto degli aiuti di Stato, se un SIEG viene prestato in perdita, ma esiste un utile derivante da un altro SIEG per il fatto che è stato concesso un diritto esclusivo o speciale che comporta profitti che superano il livello di compensazione necessario contemplato dalla decisione, questo vantaggio deve ridurre la compensazione netta versata.

3.5.9. È possibile che un'autorità pubblica preveda nel mandato che coprirà le perdite operative verificatesi per ogni periodo stabilito senza definire altri parametri per il calcolo della compensazione?

Ai fini della compatibilità con la decisione e la disciplina, gli Stati membri devono definire nel mandato i parametri sulla base dei quali viene stabilita la compensazione, per consentire alle istituzioni europee di esercitare il loro controllo.

Gli Stati membri hanno comunque un margine di manovra nella definizione dei parametri da loro scelti, per facilitare la programmazione finanziaria, a condizione che il metodo utilizzato consenta di effettuare il calcolo della compensazione in maniera trasparente e verificabile. Questo aspetto è importante per la compatibilità con le norme in materia di aiuti di Stato e per evitare che si verifichi una sovracompensazione degli operatori di SIEG. Gli Stati membri hanno la facoltà di decidere le modalità e il livello di finanziamento del loro SIEG, a patto che rispettino le norme europee. In linea di principio, possono quindi anche definire i parametri della compensazione facendo riferimento alla copertura delle perdite operative a condizione che i parametri di calcolo consentano di determinare che non si verifichi una sovracompensazione.

3.5.10. Nel caso in cui vari enti pubblici, tra i quali un ente locale, ed enti privati si associno in un ente giuridico per prestare in comune dei SIEG, in quale modo deve essere considerata nel calcolo della compensazione la presenza di membri dell'ente che non sono autorità pubbliche?

Nell'ipotesi in cui i membri che non sono autorità pubbliche concedano all'operatore un contributo finanziario o un altro tipo di sostegno, è opportuno determinare se il contributo deve essere considerato un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE. Il contributo accordato da un soggetto di diritto privato può infatti essere considerato un aiuto di Stato se viene concesso tramite "risorse statali". Questo si verifica in particolare se il soggetto di diritto privato in questione è un'impresa pubblica ai sensi della direttiva sulla trasparenza[96] e se la decisione di concedere l'aiuto è imputabile a un'autorità pubblica[97]. Se il contributo in questione si configura come aiuto di Stato, deve essere aggiunto agli altri aiuti di Stato e si deve verificare che la somma totale degli aiuti di Stato non ecceda quanto necessario per coprire i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole necessario per l'adempimento di detti obblighi.

Inoltre, se è un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, il contributo concesso deve essere conforme alle condizioni della decisione o della disciplina, e in particolare deve rispettare le disposizioni di un mandato. Il soggetto in questione può finanziare il SIEG sulla base di tale mandato (facendo riferimento agli obblighi di servizio pubblico istituiti dalle autorità pubbliche).

---

[96] 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.

[97] CGCE, sentenza del 13 marzo 2001, causa C-379/98, Preussen Elektra AG, Racc. pag. I-2009, punto 58.

Se non si configura come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, il contributo concesso per gli obblighi di servizio pubblico non rientra nel calcolo della somma degli aiuti di Stato; si aggiunge tuttavia agli introiti relativi agli obblighi di servizio pubblico e diminuisce i costi netti connessi al SIEG e quindi la sua base di compensazione potenziale. Per contro, non deve rispettare le condizioni stabilite dalla decisione o dalla disciplina.

3.5.11. È necessario stabilire una contabilità separata per un'impresa che fornisce un SIEG svolgendo al contempo altre attività commerciali?

Sì, le imprese che forniscono un SIEG svolgendo altre attività commerciali hanno l'esigenza specifica e l'obbligo di istituire una contabilità separata per ogni singola attività. È il modo migliore per tali imprese di dimostrare che la compensazione concessa non supera i costi netti precisi del SIEG fornito e che non esiste una sovracompensazione. Al contempo, una contabilità separata delle attività nel campo di applicazione dei SIEG e al di fuori dello stesso consente alla Commissione di valutare se sono correttamente soddisfatti i criteri fissati dalla decisione e dalla disciplina[98].

3.5.12. È necessario stabilire una contabilità separata per un soggetto incaricato della prestazione di un SIEG e che svolge anche attività non economiche?

In questa situazione, non esiste l'obbligo giuridico di istituire una contabilità separata. Tuttavia, i conti interni dovrebbero consentire di individuare i costi connessi alla fornitura del SIEG; in caso contrario, non può essere stabilito l'importo della compensazione. Inoltre, in caso di ricorso, l'impresa incaricata di un SIEG dovrebbe poter dimostrare l'assenza di sovracompensazione.

3.5.13. Quali costi possono essere compensati quando un'impresa utilizza la stessa infrastruttura per fornire tanto SIEG quanto attività economiche che non si qualificano come SIEG?

L'impresa deve attribuire costi alle due attività. I costi attribuiti al SIEG possono comprendere tutti i costi variabili derivanti dalla fornitura del SIEG, un contributo proporzionale ai costi fissi comuni alle attività SIEG e non SIEG e un margine di utile ragionevole.

3.5.14. I vantaggi fiscali derivanti dallo status sociale di un soggetto devono essere inclusi tra le entrate ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, della decisione?

La compensazione può coprire la differenza tra i costi effettivamente sostenuti per la fornitura del SIEG e gli introiti relativi allo stesso. Un vantaggio fiscale può consistere in entrate o un una riduzione dei costi. Indipendentemente dalla sua natura, deve essere preso in considerazione quando si determina l'importo della compensazione necessaria per fornire il SIEG.

Quando il vantaggio fiscale consiste in una riduzione dei costi, non può essere accordata alcuna compensazione per l'importo corrispondente alla riduzione. Quando il vantaggio fiscale consiste in un'entrata per il prestatore di servizi, tale entrata deve essere detratta dalla compensazione da accordare.

---

[98] Cfr. articolo 5, paragrafo 5, della decisione e paragrafo 19 della disciplina.

3.5.15. *I pagamenti effettuati in caso di un accordo di compensazione dei risultati in seno a un gruppo a partecipazione pubblica dovrebbero essere compresi tra le entrate ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, della decisione?*

In vari Stati membri le imprese a partecipazione pubblica sono legate da accordi di compensazione dei risultati, in base ai quali una filiale redditizia deve trasferire i suoi utili alla holding, che li utilizza per coprire le perdite prodotte da una filiale deficitaria, che fornisce un SIEG.

I pagamenti ricevuti per coprire le perdite di un SIEG devono essere compresi tra le entrate ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, della decisione e riducono di conseguenza i costi netti ammissibili alla compensazione.

3.5.16. *Qual è il significato dell'espressione "margine di utile ragionevole" nel calcolo della compensazione compatibile?*

In base all'articolo 5, paragrafo 4, della decisione, per "margine di utile ragionevole" si intende un tasso di remunerazione del capitale proprio che tenga conto del rischio o dell'assenza di rischio per l'impresa grazie all'intervento dello Stato membro[99].

Di norma questo tasso non deve superare il tasso medio rilevato nel settore interessato nel corso degli ultimi anni[100].

3.5.17. *Ai fini del calcolo del margine di utile ragionevole, la decisione e la disciplina fanno riferimento al tasso di remunerazione del capitale proprio. È possibile utilizzare metodi diversi per il calcolo del margine di utile ragionevole?*

Il significato primario delle disposizioni in questione della decisione e della disciplina è che la compensazione può anche includere una remunerazione adeguata del capitale proprio (RCP) utilizzato per la fornitura del SIEG interessato. La remunerazione non deve superare il tasso medio del mercato tenendo conto della posizione di rischio del prestatore del SIEG.

È vero che, a parte la remunerazione del capitale proprio, nella pratica esistono metodi diversi per il calcolo del margine di utile ragionevole.

Tali metodi sono diversi per quanto riguarda la definizione del margine di utile e la base per calcolarlo.

---

[99] Nel settore dei trasporti terrestri, il regolamento 1370/2007 definisce l'espressione "margine di utile ragionevole" 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.

[100] In base all'articolo 5, paragrafo 4, della decisione: "Ai fini della presente decisione, per "margine di utile ragionevole" si intende un tasso di remunerazione del capitale proprio che tenga conto del rischio o dell'assenza di rischio per l'impresa grazie all'intervento dello Stato, in particolare se quest'ultimo concede diritti esclusivi o speciali. Di norma questo tasso non deve superare il tasso medio rilevato nel settore interessato nel corso degli ultimi anni. Nei settori in cui non esiste alcuna impresa comparabile a quella alla quale è stata affidata la gestione del servizio d'interesse economico generale, può essere effettuato un raffronto con imprese situate in altri Stati membri o, se del caso, che appartengono ad altri settori, a condizione che vengano prese in considerazione le caratteristiche particolari di ciascun settore. Per stabilire cosa costituisca un margine di utile ragionevole, gli Stati membri possono introdurre criteri di incentivazione, in funzione in particolare della qualità del servizio reso e degli aumenti di efficienza produttiva".

- Per confrontare i margini di utile all'interno dei settori e tra di essi, l'"utile prima di interessi, imposte e ammortamenti (EBITA)" è una definizione ampiamente utilizzata. L'EBITA fornisce una misura attendibile degli utili operativi di un'impresa e può essere facilmente confrontato con quello di altre imprese.

- L'indice EBITA può essere espresso in maniere diverse (ad esempio, in percentuale delle vendite, attività, capitale impegnato o fondi propri). Il rendimento delle vendite viene spesso utilizzato per effettuare confronti all'interno del settore. Per valutazioni comparative intersettoriali, sono più spesso utilizzati il tasso di rendimento delle attività (ROA) o il tasso di rendimento del capitale investito (ROCE).

Anche se la decisione e la disciplina definiscono il margine di utile ragionevole in funzione di una remunerazione del capitale proprio, può succedere che in un caso concreto questi dati non siano disponibili o adeguati, mentre altri dati, come ad esempio il tasso di rendimento delle vendite, siano disponibili o più adeguati.

In questi casi, è sempre possibile utilizzare altri tassi, come quelli indicati in precedenza, per fornire riferimenti solidi e attendibili per il calcolo del margine di utile ragionevole. Tuttavia, in tali casi è necessaria una notifica e una spiegazione in quanto l'RCP non è pertinente e un metodo di calcolo alternativo è giustificato sulla base delle caratteristiche specifiche del caso in esame.

3.5.18. Quando i parametri della compensazione sono definiti per un determinato soggetto, dovrebbe esserci un confronto con altri soggetti? Dovrebbe esserne valutata l'efficacia? Come può essere confrontato il valore delle cure pastorali, del sostegno spirituale, dei tempi aggiuntivi dedicati?

Spetta all'autorità pubblica definire l'ambito del compito interessato e se compiti non misurabili (ad esempio, quelli che riguardano persone anziane o disabili) comportano ulteriori costi, ad esempio in termini di tempo trascorso dalle persone che forniscono il servizio. È ovvio che tali costi possono essere presi in considerazione ed essere compensati. La decisione non prevede alcuna valutazione di efficacia e lascia alle autorità pubbliche interessate il compito di valutare la qualità del servizio richiesta.

Ad esempio, quando due soggetti che forniscono SIEG per i quali nel mandato è definito un livello di qualità diverso, ognuno dei prestatori di servizi riceve la compensazione corrispondente ai costi sostenuti, che sono diversi per poter conseguire il livello di qualità richiesto.

3.5.19. La decisione e la disciplina prevedono la selezione dell'impresa meno costosa per la fornitura di SIEG?

No, la decisione o la disciplina non la prevedono. Spetta agli Stati membri definire i SIEG da essi voluti e in particolare la qualità di tali servizi. Quando la qualità è più elevata, i costi per fornire il servizio possono essere più alti e la compensazione può coprire tutti i costi effettivamente sostenuti dall'impresa.

3.5.20. La decisione e la disciplina autorizzano la concessione di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico, ma vietano le sovracompensazioni; cosa significa il termine "sovracompensazione"?

La decisione e la disciplina autorizzano compensazioni corrispondenti al 100% dei costi netti effettivi dell'impresa incaricata della gestione di un SIEG, ivi compreso un margine di utile ragionevole, se le autorità pubbliche lo desiderano. Il termine sovracompensazione corrisponde a una compensazione eccedente i costi effettivamente sostenuti dall'impresa. La nozione di sovracompensazione non è legata all'efficienza dell'impresa interessata.

3.6. Controllo delle sovracompensazioni

3.6.1. Quale incidenza avrebbe l'istituzione di un meccanismo inteso a evitare sovracompensazioni sull'obbligo dell'autorità pubblica di procedere a un controllo delle sovracompensazioni?

Vista l'importanza di garantire che la compensazione non ecceda quanto necessario per coprire i costi sostenuti dall'impresa a seguito dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi e di un margine di utile ragionevole, potrebbe risultare utile un meccanismo inteso a evitare sovracompensazioni. Tuttavia, l'esistenza di un tale meccanismo non potrebbe derogare all'obbligo degli Stati membri di garantire che l'impresa non riceva una compensazione eccessiva, conformemente all'articolo 6 della decisione e al paragrafo 20 della disciplina.

3.6.2. Nel caso in cui un SIEG sia cofinanziato da due o più autorità pubbliche (ad esempio, lo Stato centrale e/o una regione e/o un dipartimento e/o un ente locale), come deve essere effettuato il controllo di un'eventuale sovracompensazione?

Quando un SIEG è cofinanziato da due o più autorità pubbliche, l'importo della compensazione da prendere in considerazione per valutare l'assenza di sovracompensazioni è quello totale corrispondente a tutte le varie compensazioni ricevute da tutte le autorità pubbliche interessate.

Per il resto, il controllo di un'eventuale sovracompensazione si basa sugli stessi principi applicati in caso di finanziamento del SIEG da parte di una sola autorità. La valutazione/verifica dell'assenza di sovracompensazioni può essere effettuata soltanto a posteriori e sulla base dei costi effettivi sostenuti per il SIEG. Un elenco completo dei documenti giustificativi di questi ultimi è l'unico mezzo per determinare e dimostrare la presenza di un'eventuale sovracompensazione o sottocompensazione. L'articolo 6 della decisione prevede a questo proposito le modalità di controllo da parte degli Stati membri e il livello di sovracompensazione che può essere mantenuto per un periodo transitorio di un anno, ossia il 10% dell'importo della compensazione annua in linea generale oppure il 20% per il settore dell'edilizia popolare, a condizione che le imprese di questo settore gestiscano soltanto SIEG. Il controllo è indipendente dal fatto che il SIEG sia cofinanziato da più enti pubblici.

3.6.3. In caso di sovracompensazione connessa a un cofinanziamento del SIEG da parte di autorità pubbliche a più livelli, come deve essere effettuato il rimborso della sovracompensazione tra i vari livelli coinvolti?

La ripartizione del rimborso di eventuali sovracompensazioni in caso di intervento di vari enti pubblici non rientra nell'ambito di competenza dell'Unione europea, ma dello Stato membro interessato; nel quadro degli aiuti di Stato, è pertinente soltanto l'eliminazione della sovracompensazione e dell'indebito vantaggio che ne deriva.

3.7. Sottocompensazione

3.7.1. Le norme in materia di aiuti di Stato vietano la sottocompensazione di un prestatore di SSIG/SIEG, ossia che l'importo della compensazione sia inferiore ai costi connessi alla fornitura del SIEG? Una sottocompensazione accordata a un prestatore non comporta un vantaggio economico per il suo concorrente che non deve assumersi l'onere finanziario della sottocompensazione?

In base alle norme in materia di aiuti di Stato, i prestatori di SIEG/SSIG non devono ricevere sovracompensazioni, vale a dire compensazioni eccedenti quanto necessario per l'adempimento dei loro compiti. Le norme non vietano la sottocompensazione o l'assenza di compensazione per i prestatori di SIEG. Spetta agli Stati membri decidere le modalità e il livello di finanziamento dei SIEG istituiti nel rispetto delle normative dell'Unione.

3.7.2. Ai fini dell'applicazione della disciplina, nel caso in cui un'impresa incaricata di un SIEG sia sottocompensata, può essa trasferire la sovracompensazione eventualmente ricevuta durante lo stesso periodo in relazione ad un altro SIEG di cui è incaricata?

Partendo dalla premessa che la soglia limite di finanziamento di un SIEG ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato è la sovracompensazione, gli Stati membri possono finanziare i SIEG istituiti attraverso una compensazione, ma anche tramite qualsiasi altro tipo di finanziamento che non comporti una sovracompensazione.

Nel caso in cui un'impresa riceva una sottocompensazione per la fornitura di un SIEG per un periodo specifico, in base all'articolo 3 della disciplina[101] è possibile l'eventuale trasferimento di una sovracompensazione pagata durante lo stesso periodo per un altro SIEG prestato dalla stessa impresa. Tale articolo prevede che un simile trasferimento deve risultare dalla contabilità dell'impresa interessata ed essere effettuato in conformità alle norme e ai principi fissati dalla disciplina, in particolare per quanto riguarda la notifica preventiva, ma anche essere sottoposto ad adeguato controllo. L'importo di un'eventuale sovracompensazione non può invece essere lasciato a disposizione di un'impresa, adducendo il fatto che si tratterebbe di aiuti compatibili con il TFUE; tali aiuti devono essere notificati e autorizzati dalla Commissione o esentati dall'obbligo di notifica nel rispetto delle condizioni previste dalle norme applicabili.

3.7.3. Un'impresa incaricata di un SIEG sottocompensata può ricevere una compensazione provvisoria prima della fine dell'esercizio finanziario, se dopo tale

---

[101] Cfr. paragrafi 22 e 23 della disciplina.

esercizio riceverà la compensazione necessaria per l'adempimento dei suoi compiti?

Secondo le norme in materia di aiuti di Stato è vietata soltanto la sovracompensazione. In caso di sottocompensazione, spetta agli Stati membri decidere le modalità di una possibile rettifica dell'importo della compensazione, purché la rettifica non comporti una sovracompensazione. Per quanto riguarda le possibilità di adattamento del mandato e dei parametri di calcolo della compensazione, cfr. risposte alle domande 3.4.11 e 3.5.2.

3.7.4. Una compensazione accordata per coprire i costi di manutenzione di apparecchiature necessarie per l'adempimento dei compiti di SIEG può coprire i costi operativi connessi allo stesso SIEG, quando questi ultimi sono sottocompensati?

Quando è prevista una compensazione per coprire i costi operativi in senso stretto, ma anche quelli di manutenzione o di deprezzamento connessi agli investimenti effettuati per il SIEG, l'aspetto importante dal punto di vista degli aiuti di Stato è che tutti i costi siano effettivamente registrati nei conti profitti e perdite dell'impresa e che si dimostri che l'importo totale della compensazione non comporta una sovracompensazione e che sia conforme alla decisione adottata dalla Commissione al momento dell'autorizzazione della compensazione o al mandato dell'autorità pubblica che ha attribuito il SIEG in questione in casi che sono esentati dall'obbligo di notifica in base alla decisione.

Ciò non impedisce agli Stati membri di definire norme più rigorose. Uno Stato membro potrebbe, ad esempio, prevedere che un'eccedenza parziale di sovracompensazione per costi di manutenzione specifici di un SIEG sia rimborsata e che non sia trattenuta dall'impresa incaricata del SIEG per coprire altri costi operativi connessi allo stesso SIEG.

3.7.5. Nel caso in cui tutti gli operatori del mercato siano incaricati dello stesso SIEG, dovrebbero ricevere lo stesso importo di compensazione per la fornitura del SIEG ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato?

Gli Stati membri dispongono di un ampio margine di manovra nell'organizzazione e nel finanziamento di ciò che considerano un SIEG. Le norme in materia di aiuti di Stato consentono agli Stati membri di finanziarie i prestatori di SIEG fino al 100% dei costi netti sostenuti per la fornitura del SIEG, ma non li obbligano a farlo. Se lo desiderano, gli Stati membri possono decidere una compensazione forfettaria identica per tutti, a condizione che non comporti una sovracompensazione per gli operatori interessati. Gli Stati membri hanno anche la facoltà di sottocompensare o di non compensare i prestatori di SIEG. Tenuto conto che la compensazione degli obblighi di servizio pubblico accordata ai prestatori di SIEG viene calcolata sulla base dei costi effettivi e dei relativi introiti e non eccede quanto necessario per la fornitura del SIEG, tale compensazione può essere considerata compatibile ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato.

3.8. Regolamento "*de minimis*" e regolamento generale di esenzione per categoria

3.8.1. Un prestatore di servizi vorrebbe creare un servizio di accompagnamento per giovani disoccupati che necessita di un sostegno finanziario di 150 000 EUR: le

norme in materia di aiuti di Stato si applicano alla sovvenzione accordata in questo caso da un'autorità pubblica?

Un finanziamento di questo tipo può essere accordato senza che siano soddisfatti i criteri specificati nella decisione e a condizione che l'importo totale delle risorse statali concesse nell'arco di tre anni sia inferiore a 200 000 EUR. In effetti, se sono soddisfatte le condizioni previste dal regolamento "*de minimis*"[102], il sostegno non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE e non deve essere notificato alla Commissione.

Ne consegue che un'autorità pubblica può accordare una sovvenzione di importo limitato senza preoccuparsi dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, anche se l'attività da finanziare è considerata economica.

Per tutti gli altri casi, la misura è compatibile se sono soddisfatti i criteri previsti dalla decisione.

3.8.2. Un'autorità pubblica può finanziare un'iniziativa pilota per definire il contenuto dei compiti di SIEG?

Sì, le autorità pubbliche possono avviare un'iniziativa pilota per definire il compito di un SIEG che vogliono istituire. Per finanziare le iniziative pilota, le autorità pubbliche possono avvalersi delle possibilità offerte dal regolamento "*de minimis*", in base al quale l'articolo 107, paragrafo 1 non è applicabile ad aiuti accordati fino a un importo di 200 000 EUR nell'arco di tre anni.

3.8.3. In caso di finanziamento di un SIEG in base al regolamento "de minimis", l'importo massimo di 200 000 EUR si riferisce al SIEG o all'impresa incaricata del SIEG tenendo conto di altre attività per le quali l'impresa riceverebbe risorse statali?

In base all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento "*de minimis*"[103], l'importo complessivo degli aiuti "*de minimis*" concessi a una medesima impresa non deve superare i 200 000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari. Tale soglia si applica all'impresa e non a ogni attività per le quali l'impresa riceverebbe risorse statali. L'importante è che la stessa impresa non riceva più di 200 000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari.

3.8.4. Nel caso in cui il soggetto incaricato della prestazione di vari SIEG istituisca una contabilità separata per ogni SIEG, è possibile applicare la norma "de minimis" a ogni SIEG separatamente?

Per l'applicazione della norma "*de minimis*", l'importo totale delle risorse statali, indipendentemente dal loro obiettivo, concesse a una stessa impresa non può essere superiore a 200 000 EUR. Ne consegue che, quando un'impresa deve svolgere più compiti d'interesse generale a carattere economico, l'importo complessivo che può ricevere in base alla norma "*de minimis*" è 200 000 EUR nell'arco di tre anni. Il fatto che a livello contabile la dotazione finanziaria di tali compiti sia individualizzata è irrilevante ai fini dell'applicazione della norma "*de minimis*".

---

[102] 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, pag. 5.

[103] 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, pag. 5.

3.8.5. Nel caso in cui un soggetto incaricato della prestazione di un SIEG svolga anche attività non economiche, ai fini dell'applicazione del regolamento "de minimis" è necessario detrarre l'importo della compensazione assegnata ai SIG non economici?

Il finanziamento di servizi d'interesse generale di carattere non economico non rientra nel campo di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, che si applicano unicamente ad attività di carattere economico. Ne consegue che il finanziamento di compiti d'interesse generale non economico non è considerato un finanziamento ai sensi del regolamento "*de minimis*" e non deve essere preso in considerazione quando si calcola l'importo complessivo ai fini dell'applicazione di detto regolamento.

3.8.6. La dotazione finanziaria per l'onere degli investimenti connessi a un SSIG può essere assegnata per un periodo di durata compresa tra uno e più anni. In questo caso, è possibile applicare il regolamento "de minimis"?

L'onere degli investimenti connessi a un SIEG può essere finanziato con risorse pubbliche nel quadro del regolamento "*de minimis*" a condizione tuttavia che le risorse non eccedano mai i 200 000 EUR nell'arco di tre anni, qualunque siano i tre anni considerati, come previsto dal regolamento.

Nel caso in cui le risorse pubbliche superino i 200 000 EUR nell'arco di tre anni, si può applicare la decisione o la disciplina, purché se ne rispettino le condizioni di compatibilità (per le quali si rimanda alla risposta alla domanda 3.2.9).

3.8.7. I SIEG di inserimento sociale e professionale dei disoccupati e di formazione professionale rientrano nel campo di applicazione della decisione del 28 novembre 2005 o del regolamento generale di esenzione per categoria (regolamento (CE) n. 800/2008[104])?

Un SIEG di inserimento sociale e professionale o di formazione professionale definito in quanto tale dallo Stato e dallo stesso affidato a un'impresa può rientrare nel campo di applicazione della decisione, a patto che siano soddisfatte le condizioni in esso previste. Ne consegue che le compensazioni accordate a un'impresa incaricata di un compito di servizio pubblico di inserimento o di formazione professionale possono essere esentate dall'obbligo di notifica, purché l'impresa in questione sia stata effettivamente incaricata di un compito di servizio pubblico; ciò implica la fissazione di un mandato che definisca con chiarezza il compito da svolgere e i parametri di calcolo della compensazione allo scopo di evitare eventuali sovracompensazioni (cfr. più specificamente le condizioni di cui agli articoli 2 e da 4 a 6 della decisione e le risposte alle domande dei capitoli 3.4, 3.5 e 3.6).

Gli aiuti destinati alle imprese che assumono lavoratori svantaggiati, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 18, del regolamento (CE) n. 800/2008 possono invece beneficiare dell'esenzione dall'obbligo di notifica prevista da detto regolamento, purché soddisfino le condizioni previste nel primo capitolo e all'articolo 40 dello stesso regolamento.

---

[104] GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3.

Per quanto riguarda gli aiuti destinati alle imprese che investono nella formazione dei lavoratori, ai sensi dell'articolo 38 del regolamento (CE) n. 800/2008, possono beneficiare dell'esenzione dall'obbligo di notifica prevista da detto regolamento, purché soddisfino le condizioni previste nel primo capitolo e all'articolo 39 dello stesso regolamento.

3.9. Pacchetto SIEG e norme relative al FSE e al FESR

3.9.1. Il finanziamento dei SIEG a titolo del FSE e del FESR è un aiuto di Stato? Rientra nell'ambito di competenza degli Stati membri o della Commissione?

Per quanto riguarda l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, i finanziamenti accordati dagli Stati membri utilizzando risorse provenienti dal FSE e dal FESR costituiscono risorse statali. Ne consegue che le norme in materia di aiuti di Stato si applicano ai finanziamenti accordati dagli Stati membri utilizzando tali risorse analogamente ai casi in cui il finanziamento è accordato direttamente a titolo del bilancio degli Stati membri.

3.9.2. I finanziamenti dei SIEG tramite risorse provenienti dal FSE e dal FESR devono essere concessi conformemente al pacchetto SIEG? Tale operazione rientra nell'ambito di competenza degli Stati membri o della Commissione?

Le sovvenzioni pubbliche accordate dagli Stati membri utilizzando risorse del FSE e del FESR fanno parte, come qualsiasi altro finanziamento pubblico avente lo scopo di consentire la fornitura da parte di un'impresa di servizi d'interesse economico generale, del calcolo della compensazione per la fornitura di tali servizi e devono essere concesse conformemente al pacchetto SIEG. La definizione dei parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione nell'atto di conferimento dell'incarico rientra nell'ambito di competenza dell'autorità nazionale, regionale o locale che istituisce il servizio d'interesse economico generale, a prescindere dall'origine del finanziamento pubblico accordato dalla stessa autorità per il servizio in questione. La competenza relativa all'adozione di regolamenti relativi al FSE e al FESR non comprende in alcun modo l'istituzione di compiti di servizio pubblico da parte degli Stati membri, che in ogni caso rientra nella loro sfera di competenza.

3.9.3. Il controllo in materia di aiuti di Stato e il controllo degli stanziamenti FSE dell'Unione sono compatibili?

Il controllo degli aiuti di Stato e quello degli stanziamenti FSE dell'Unione hanno obiettivi diversi: da un lato, evitare che gli Stati membri concedano aiuti che falsino la concorrenza e, dall'altro lato, garantire che i finanziamenti assegnati dall'Unione a taluni progetti siano utilizzati correttamente nel rispetto delle condizioni che ne disciplinano la concessione.

È possibile che il finanziamento di uno stesso progetto debba essere esaminato da questi due punti di vista. In effetti, uno dei principi sui quali il FSE è fondato è quello del cofinanziamento, secondo il quale il sostegno finanziario fornito dall'UE accompagna sistematicamente il finanziamento pubblico o privato a livello nazionale. Il grado di intervento dell'UE è legato alla situazione concreta. In base a vari criteri socioeconomici, il cofinanziamento può essere compreso tra il 50% e l'80% del costo totale degli interventi.

3.9.4. Secondo le norme di gestione dei fondi del FSE, sono ammissibili soltanto le spese e le entrate rigorosamente assegnate al progetto cofinanziato, e pertanto è escluso il margine di utile ragionevole. Nel caso del finanziamento di un SSIG con fondi del FSE, è possibile includere un margine di utile ragionevole come previsto dalla decisione?

Le norme relative agli aiuti di Stato consentono all'autorità pubblica che finanzia un progetto di coprire il 100% dei costi del prestatore del servizio, ma anche "un margine di utile ragionevole". Il margine di utile ragionevole non fa parte della base imponibile ammissibile a titolo del FSE. Nella pratica, l'interazione tra le due normative non costituisce un problema, poiché in base al pacchetto SIEG l'autorità pubblica può comunque coprire il margine di utile ragionevole con risorse proprie, se lo desidera.

3.9.5. Qual è la relazione tra il meccanismo di controllo di progetti cofinanziati a titolo del FSE e il controllo delle sovracompensazioni imposto dal pacchetto SIEG?

I progetti finanziati a titolo del FSE sono oggetto di un controllo sistematico da parte delle autorità responsabili della gestione dei programmi operativi del FSE. Tali controlli sono in genere basati su dichiarazioni di verifica, richieste dalle autorità di gestione. Su tale base, le autorità di gestione che anticipano il finanziamento vengono rimborsate a titolo del FSE.

Il pacchetto SIEG prevede che sia istituito un meccanismo di controllo, lasciando agli Stati membri il compito di definirne le modalità. Lo scopo del meccanismo è verificare che non vi siano sovracompensazioni, in quanto le verifiche effettuate nel quadro del FSE non consentono necessariamente di stabilirne l'esistenza poiché riguardano i costi ammissibili a titolo del FSE (la questione del margine di utile ragionevole, ad esempio, non sarà pertanto esaminata). Questi due meccanismi di controllo possono avere elementi comuni e, se del caso, essere integrati, tuttavia hanno una logica propria che è opportuno rispettare.

3.10. Pacchetto SIEG e norme in materia di comunicazioni elettroniche

3.10.1. Se uno Stato membro attribuisce un vantaggio a un'impresa incaricata di obblighi di servizio pubblico di comunicazioni elettroniche non rientranti nel campo di applicazione della direttiva 2002/22/CE[105], è sempre possibile valutare la compensazione rispetto alle norme in materia di aiuti di Stato?

La direttiva 2002/22/CE prevede che gli Stati membri sono liberi di imporre misure aggiuntive nel loro territorio, non riconducibili agli obblighi di servizio universale previsti dalla direttiva, e di finanziarle conformemente al diritto europeo (cfr. articolo 32 e considerando 25 e 46 della direttiva).

---

[105] 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 (direttiva "servizio universale"), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51.

Ne consegue che, quando attribuiscono un vantaggio a un soggetto incaricato della prestazione di servizi telefonici accessibili al pubblico non riconducibili agli obblighi di servizio universale, come quelli di cui al capitolo II della direttiva, gli Stati membri devono sempre valutare se sono soddisfatte le condizioni stabilite dalla sentenza Altmark e le altre condizioni relative agli aiuti di Stato (vale a dire trasferimento di risorse statali e imputabilità, distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi interstatali, selettività della misura in questione), allo scopo di concludere se esiste un aiuto di Stato.

4. DOMANDE SULL'APPLICAZIONE AI SSIG DELLE NORME RELATIVE AGLI APPALTI PUBBLICI

4.1. Il SSIG è prestato dall'autorità pubblica

4.1.1. In quale misura un'autorità pubblica può decidere di prestare essa stessa un servizio sociale d'interesse generale (SSIG)? In altri termini, qual è il margine di manovra di cui un'autorità pubblica dispone per decidere se un servizio deve essere prestato direttamente dalla stessa autorità o conferito a terzi? Si tratta di una decisione che spetta interamente all'autorità pubblica?

Spetta interamente alle autorità pubbliche decidere di prestare esse stesse un servizio o di conferirlo a un terzo (esternalizzazione). Le norme relative agli appalti pubblici si applicano soltanto se un'autorità pubblica decide di affidare una prestazione di servizio a un terzo a titolo oneroso.

4.1.2. Le norme dell'Unione relative alla selezione del prestatore non si applicano come regola generale quando autorità pubbliche prestano esse stesse un servizio o attraverso un prestatore interno (si tratta di una situazione definita di "operazione interna" o "in-house" nella terminologia inglese). Quali sono la portata e i limiti della deroga "dell'operazione interna"?

La deroga cosiddetta "dell'operazione interna" ("in-house" nella terminologia inglese) riguarda i casi in cui un'autorità pubblica presta essa stessa un servizio, ma tramite un'entità giuridicamente distinta. In questo caso specifico, si ritiene che l'autorità pubblica e l'ente che presta il servizio formino un tutto unico. Una simile relazione non rientra nell'ambito dei principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione derivanti dal trattato né nel campo di applicazione della direttiva 2004/18/CE relativa agli appalti pubblici (in appresso la "**direttiva**")[106].

Le condizioni di applicabilità del principio di deroga "dell'operazione interna" sono quelle di seguito specificate.

> A) Il controllo esercitato dall'autorità pubblica, da sola o con altre autorità pubbliche, sull'entità giuridicamente distinta deve essere analogo a quello che la prima esercita sui propri servizi.
>
> Si può sapere se un'autorità pubblica esercita o meno su un'entità giuridicamente distinta un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri

---

[106] 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, pag. 114.

servizi soltanto caso per caso, tenuto conto di tutte le disposizioni legislative e delle circostanze pertinenti (leggi, status dell'ente interessato, accordo degli azionisti e così via). In effetti, l'autorità pubblica deve in ogni caso esercitare sull'ente interessato un controllo che consenta di avere un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni importanti di quest'ultimo.

La Corte di giustizia ha escluso con chiarezza che un'autorità pubblica possa esercitare su un ente terzo un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi se un'impresa privata detiene una partecipazione, anche minoritaria, al capitale di detto ente[107].

B) L'entità giuridicamente distinta realizza la parte più importante della propria attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano[108].

Riguardo al primo criterio (controllo analogo), la Corte ha riconosciuto che non è indispensabile che il controllo analogo sia individuale e che quindi il controllo analogo può essere esercitato congiuntamente da una pluralità di autorità pubbliche[109]. La Corte ha anche confermato che, nel caso in cui una pluralità di autorità pubbliche detenga un'entità giuridicamente distinta, il secondo criterio (parte più importante dell'attività) può essere soddisfatto tenendo conto dell'attività svolta dall'entità giuridicamente distinta con tutte le autorità pubbliche[110]. Ne consegue che non si applicano procedure di appalto pubblico quando una pluralità di autorità pubbliche coopera nel quadro di un'entità pubblica separata che è sottoposta a un controllo congiunto da parte delle autorità pubbliche che la detengono e realizza la parte più importante della propria attività con le stesse autorità pubbliche. Per maggiori informazioni sulla cooperazione tra autorità pubbliche, cfr. risposta alla domanda 4.2.12.

Per informazioni relative al rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato quando il prestatore di SSIG è legato all'autorità pubblica da una relazione "in-house", cfr. risposta alla domanda 5.4.

4.2. La prestazione del SSIG è conferita a un terzo con pagamento di un corrispettivo

4.2.1. Qual è il quadro giuridico pertinente quando un'autorità pubblica decide di esternalizzare la gestione di un SSIG con pagamento di un corrispettivo?

Un'autorità pubblica che decide di esternalizzare la gestione di un servizio con pagamento di un corrispettivo deve attenersi alle disposizioni del diritto dell'Unione relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi o delle concessioni di servizi.

Si devono distinguere due casi:

---

[107] CGCE, sentenza Stadt Halle, causa C-26/03, Racc. 2005, pag. I-00001, punti 49-50.

[108] CGCE, sentenza Teckal, C-107/98, Racc. 1999, pag. I-8121, punto 50.

[109] CGCE, sentenza Coditel Brabant, causa C-324/07, Racc. 2008, pag. I-08457 e sentenza Sea, causa C-573/07.

[110] CGCE, sentenza Carbotermo, causa C-340/04, punto 70 e sentenza Asemfo, causa C-295/05, Racc. pag. I - 2999, punto 62.

A) l'autorità pubblica aggiudica un appalto pubblico di servizi. In questo caso, l'autorità pubblica paga al prestatore di servizio un determinato corrispettivo. Si possono distinguere due situazioni:

(a) il valore del mercato è superiore alle soglie di applicazione della direttiva 2004/18/CE

Se si raggiungono le soglie pertinenti[111], gli appalti pubblici di servizi rientrano nel campo di applicazione della direttiva. Gli appalti di servizi sociali e sanitari non sono tuttavia sottoposti a tutte le disposizioni della direttiva[112], ma soltanto a un numero molto limitato di articoli della direttiva, come risulta dall'articolo 21 della medesima. Le specifiche tecniche[113] devono essere definite all'inizio della procedura di aggiudicazione di un appalto (cfr. risposta alla domanda 4.2.4), e il risultato della procedura[114] deve essere pubblicato. Inoltre, quando aggiudicano appalti pubblici di servizi sanitari e sociali, le autorità pubbliche devono rispettare anche i principi essenziali del TFUE, come l'obbligo di trasparenza e quello di riservare agli operatori economici un trattamento identico e non discriminatorio se detti servizi presentano un interesse transfrontaliero[115]. Per maggiori informazioni sulla nozione d'interesse transfrontaliero, cfr. risposta alla domanda 4.2.2.

Tali principi non richiedono in ogni caso la conformità ai dati fondamentali della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) né il rispetto rigoroso di tutte le disposizioni della direttiva 2004/18/CE. Ne consegue che, quando esternalizzano servizi sociali tramite un appalto pubblico di servizi, le autorità pubbliche beneficiano già di un margine di manovra più ampio che in altri settori.

Va tuttavia sottolineato che, per gli appalti di servizi misti che comprendono un servizio sociale e un altro servizio che rientra interamente nell'ambito delle disposizioni della direttiva menzionata in precedenza[116] (come un servizio di trasporto, di ricerca scientifica, di consulenza o di manutenzione), la direttiva si applica soltanto in parte, come spiegato in precedenza, se il valore del servizio sociale[117] è maggiore di quello dell'altro servizio.

I servizi di ambulanza implicano, ad esempio, componenti di servizio sanitario e di servizio di trasporto. Se il valore del servizio di trasporto è superiore a quello del servizio sanitario, si applicano tutte le disposizioni della direttiva. Se il valore del servizio medico è superiore, la direttiva si applica soltanto in parte, come spiegato in precedenza[118].

---

[111] Articolo 7 della direttiva 2004/18/CE.

[112] I servizi sociali e sanitari sono compresi tra i servizi elencati nell'allegato II B della direttiva 2004/18/CE. Gli appalti per tali servizi sono soggetti soltanto a un numero limitato delle disposizioni della direttiva (riguardanti la distinzione tra i servizi elencati negli allegati II A e II B, cfr. articoli 20 e 21 della direttiva 2004/18/CE). I codici che vi sono indicati possono essere consultati sul sito della DG Mercato interno www.simap.europa.eu.

[113] Articolo 21 in combinato disposto con l'articolo 23 della direttiva 2004/18/CE.

[114] Articolo 21 in combinato disposto con l'articolo 35, paragrafo 4, della direttiva 2004/18/CE.

[115] Ossia che presentano un interesse per gli operatori economici stabiliti in altri Stati membri dello spazio economico europeo. Cfr. sentenza del 13 novembre 2007 pronunciata nella causa Commissione/Irlanda, C-507/03, punto 29 e seguenti.

[116] I servizi elencati nell'allegato II A della direttiva 2004/18/CE.

[117] Articolo 22 della direttiva 2004/18/CE.

[118] Cfr. CGCE, sentenza Tögel, causa C-76/97, Racc. 1998, pag. I-5357, punti 29-40.

(b) il valore dell'appalto è inferiore alle soglie di applicazione della direttiva 2004/18/CE

Se il valore dell'appalto da aggiudicare è inferiore alla soglia di applicazione della direttiva, l'autorità pubblica deve tuttavia conformarsi alle disposizioni e ai principi essenziali del diritto dell'Unione, come i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza, se il rispettivo appalto presenta un interesse transfrontaliero[119]. Per maggiori informazioni sull'esatto contenuto di tali principi, cfr. risposta alla domanda 4.2.3.

B) l'autorità pubblica aggiudica una concessione di servizi. In questo caso, il corrispettivo consiste principalmente nel diritto di gestire economicamente il servizio[120]. Il concessionario assume il rischio operativo derivante dalla gestione del servizio in questione[121]. In ogni caso, le autorità pubbliche che aggiudicano una concessione di servizi devono rispettare le disposizioni e i principi essenziali del diritto dell'Unione e in particolare i principi di trasparenza, di parità di trattamento e di non discriminazione[122]. Per maggiori informazioni sull'esatto contenuto di tali principi, cfr. risposta alla domanda 4.2.3.

4.2.2. Cosa si intende con la nozione d'interesse transfrontaliero?

Un contratto di appalto pubblico o di concessione ha un interesse transfrontaliero se presenta un interesse per gli operatori economici stabiliti in altri Stati membri dello spazio economico europeo[123].

Spetta all'autorità pubblica valutare caso per caso l'interesse potenziale dell'appalto dal punto di vista degli operatori economici stabiliti in altri Stati membri, salvo che la legislazione nazionale non fornisca indicazioni specifiche.

Quando un appalto pubblico o una concessione presenta un interesse transfrontaliero, l'autorità pubblica deve rispettare i principi del TFUE (non discriminazione, trasparenza e così via)[124] al momento dell'aggiudicazione di questo tipo di contratti. Gli appalti pubblici o le concessioni privi d'interesse transfrontaliero non sono sottoposti ai principi del TFUE.

---

[119] Per maggiori informazioni sulla nozione di interesse transfrontaliero, cfr. risposta alla domanda 4.2.2.

[120] Cfr. articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 2004/18/CE.

[121] Cfr. articolo 17 della direttiva 2004/18/CE e giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, in particolare sentenza Helmut Mueller, causa (C-451/08), Racc. 2010.

[122] Cfr. seguenti sentenze: Telaustria, causa C-324/98, Racc. 2000, pag. I-10745, punto 62; Coname, causa C-231/03, Racc. 2005, pag. I-7287, punti 16-19 e Parking Brixen, causa C-458/03, Racc. 2005, pag. I-8585, punto 49.

[123] Cfr. sentenza del 13 novembre 2007 pronunciata nella causa Commissione/Irlanda, C-507/03, punti 29 e seguenti.

[124] CGCE, sentenza Bent Mousten Vestergaard, causa C-59/00, Racc. 2001, pag. I-9505, punto 20, sentenza Commissione/Francia, causa C-264/03, Racc. 2005, pag. I-8831, punti 32-33, sentenza Commissione/Grecia del 14 giugno 2007, causa C-6/05, punto 3.

[125] Il criterio del valore non può essere sufficiente di per sé per indicare che un appalto è privo di interesse transfrontaliero. La Corte lo ha precisato nelle cause riunite C-146/2006 e C-148/2006 (SECAP), punto 31: "è tuttavia necessario tenere conto del fatto che, in alcuni casi, le frontiere attraversano centri urbani situati sul territorio di Stati membri diversi e che, in tali circostanze, anche appalti di valore esiguo possono presentare un interesse transfrontaliero certo."

A determinate condizioni, appalti di servizi di portata limitata a dimensione locale possono essere aggiudicati anche se non sono conformi ai principi menzionati in precedenza, se i servizi in questione non presentano un interesse transfrontaliero per gli operatori degli altri Stati membri e non incidono quindi sul funzionamento del mercato interno. Può trattarsi del caso in cui, in considerazione del valore particolarmente modesto[125] (molto inferiore alla soglia di applicazione della direttiva, che attualmente è pari a 193 000 EUR[126]) e delle caratteristiche del servizio sociale e del segmento di mercato interessato, non si può presumere che gli operatori economici degli altri Stati membri abbiano un interesse potenziale a prestare i servizi in questione[127].

Ad esempio, in casi relativi ad appalti di servizi giuridici di valore medio di circa 5 000 EUR[128] o di servizi di pianificazione urbana di valore compreso tra 6 000 EUR e 26 500 EUR[129], tenuto conto del loro importo limitato (inferiore o prossimo al 10% della soglia di applicazione della direttiva) e delle circostanze proprie di tali casi, la Commissione ha ritenuto che gli appalti di cui trattasi non avevano alcuna rilevanza per il mercato interno.

Neppure l'esistenza di un ricorso in relazione all'appalto in questione potrebbe essere sufficiente per dimostrare che detto appalto presenta un interesse transfrontaliero.[130]

Per valutare la rilevanza del servizio per il mercato interno, le autorità pubbliche possono far riferimento alla comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto dell'Unione applicabile alle aggiudicazioni di appalti non disciplinate o solo parzialmente disciplinate dalle direttive "appalti pubblici"[131]. La comunicazione prende in esame gli appalti solo parzialmente disciplinati dalle disposizioni delle direttive "appalti pubblici", come gli appalti di servizi sanitari e sociali[132]. Tenuto conto che comporta un'interpretazione generale della nozione d'interesse per il mercato interno in applicazione del trattato, la comunicazione può anche servire come orientamento per le concessioni.

4.2.3. Quali obblighi derivano dai principi di trasparenza e di non discriminazione?

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, i principi di trasparenza, di parità di trattamento e di non discriminazione impongono una pubblicità adeguata dell'intenzione dell'autorità pubblica di aggiudicare un appalto pubblico o una concessione. La pubblicità può limitarsi a una breve descrizione delle caratteristiche essenziali dell'appalto da aggiudicare e della procedura di aggiudicazione prevista, accompagnata da un invito a rivolgersi all'autorità pubblica. È indispensabile che tutti i prestatori di servizi potenzialmente interessati abbiano la possibilità di esprimere il loro interesse a presentare un'offerta per l'appalto.

---

[126] Previa indicizzazione stabilita dal regolamento (CE) n. 1177/2009 della Commissione del 30 novembre 2009 che modifica le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE riguardo alle soglie di applicazione in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti.

[127] Cfr. sentenza Coname, causa C-231/03, Racc. 2005, pag. I-7287, punto 20, riguardante le concessioni di servizi.

[128] Cfr. comunicato stampa IP/07/357 del 21 marzo 2007.

[129] Cfr. comunicato stampa IP/06/1786 del 13 dicembre 2006.

[130] Cfr. CCCE, sentenza del 13 novembre 2007 Commissione/Irlanda, causa C-507/03, punto 34.

[131] GU 2006, C 179, pag. 2.

[132] Menzionati nell'allegato II B della direttiva 2004/18/CE.

L'autorità pubblica può quindi selezionare in maniera non discriminatoria e imparziale i partecipanti invitati a presentare un'offerta e, se del caso, a negoziare i termini dell'appalto o della concessione. Durante i negoziati, tutti gli operatori economici devono essere trattati su un piano di parità e ricevere le stesse informazioni dall'autorità pubblica.

Conformemente alla giurisprudenza della CGUE in materia di tutela giurisdizionale effettiva[133], devono essere esaminate per l'eventuale violazione delle norme di base derivanti dal diritto primario dell'Unione almeno le decisioni che hanno un'influenza sfavorevole su una persona che ha o ha avuto un interesse a ottenere il contratto, come una decisione di eliminare un offerente.

Per l'applicazione di questi principi, le autorità pubbliche possono far riferimento alla comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto dell'Unione applicabile alle aggiudicazioni di appalti non disciplinate o solo parzialmente disciplinate dalle direttive "appalti pubblici". Come già menzionato, la comunicazione riguarda anche gli appalti solo parzialmente disciplinati dalle direttive "appalti pubblici" (in appresso le "direttive")[134], come gli appalti per i servizi di cui all'allegato II B della direttiva 2004/18/CE, di cui fanno parte i servizi sanitari e i servizi sociali[135]. Come menzionato al punto 2.1 e come risulta dall'articolo 21 della direttiva 2004/18/CE, gli appalti aventi per oggetto i servizi in questione sono disciplinati esclusivamente da alcune disposizioni della direttiva 2004/18/CE (ossia l'obbligo di definire le specifiche tecniche nel capitolato d'oneri e di pubblicare il risultato della procedura), in quanto per il resto sono disciplinati dai principi generali del TFUE (non discriminazione, trasparenza e così via) se presentano un interesse transfrontaliero.

Tenuto conto del fatto che contiene un'interpretazione generale dei principi di trasparenza, di parità di trattamento e di non discriminazione, la comunicazione può servire anche come orientamento per l'aggiudicazione di concessioni, tenendo presente tuttavia che i contratti di concessione hanno in genere un valore molto superiore alle soglie delle direttive "appalti pubblici" e quindi, nonostante le direttive non siano applicabili alle concessioni di servizi, conformemente ai principi del TFUE i contratti devono essere comunque pubblicizzati in un mezzo di informazione con un'ampia diffusione europea.

4.2.4. *Come si redigono specifiche adeguate per l'aggiudicazione di un appalto di servizi (i) per rispondere in maniera globale alle diverse esigenze degli utenti e (ii) per consentire di adattare il servizio in funzione delle situazioni mutevoli in termini di intensità, di numero di utenti e così via?*

La direttiva offre un'ampia serie di possibilità per determinare le specifiche[136]. Spetta alle autorità pubbliche avvalersi di tali possibilità esigendo che i candidati formulino un concetto di servizio su misura, in modo da offrire la migliore prestazione possibile, con il livello di qualità richiesto. Ad esempio, le autorità pubbliche possono precisare che i candidati devono rispondere alle esigenze specifiche di determinati gruppi di utenti o esigere che il servizio proposto sia compatibile con le strutture già esistenti. Si può anche ipotizzare che l'autorità pubblica esiga che il servizio sia eseguito e valutato in un modo che implichi la partecipazione degli utenti.

---

[133] Cfr. CGCE, sentenza P Union de Pequeños Agricultores, causa C-50/00, Racc. pag. I-6677, punto 39, e sentenza Heylens, causa 222/86, Racc. pag. 4097, punto 14.

[134] 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 e Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali.

[135] Menzionati nell'allegato II B della direttiva 2004/18/CE.

[136] Articolo 23 della direttiva 2004/18/CE, che si applica anche ai servizi elencati nell'allegato II B di detta direttiva, come i servizi sociali.

In tutti i casi, la regola di base è che le specifiche devono essere definite in modo da non comportare discriminazione e da non predeterminare l'aggiudicazione del servizio fin dall'inizio della procedura.

4.2.5. Quali altri requisiti di qualità possono essere integrati nell'aggiudicazione di un appalto pubblico o di una concessione di SSIG?

Al momento dell'aggiudicazione di un appalto pubblico o di una concessione di SSIG, le autorità pubbliche possono tenere conto dei requisiti di qualità che ritengono necessari, per offrire agli utenti una prestazione di elevata qualità, con il migliore rapporto qualità-prezzo. A seconda della loro natura, i requisiti possono essere compresi nelle varie fasi della procedura:

Pertanto, al momento della **definizione delle specifiche tecniche**[137], l'autorità pubblica può definire tutte le caratteristiche del servizio che ritiene utili per una prestazione di qualità (ad esempio, requisiti che consentano di garantire la continuità del servizio, il rispetto delle esigenze specifiche delle varie categorie di utenti, l'accessibilità per le persone a mobilità ridotta alle infrastrutture di accoglienza e, più in generale, le esigenze relative alla qualità delle infrastrutture e così via). Le specifiche tecniche del servizio possono essere definite sotto forma di caratteristiche molto dettagliate (il che, in alcuni casi, può contribuire a un'eccessiva standardizzazione dei servizi proposti) o in termini di requisiti di prestazioni funzionali. Questa seconda eventualità lascia in generale ai candidati un margine di manovra più ampio dando loro la possibilità di proporre all'autorità pubblica soluzioni/metodi di lavoro più innovativi che consentono di raggiungere gli obiettivi di qualità fissati.

Anche l'esperienza e la qualità del personale del prestatore sono elementi che contribuiscono in maniera determinante alla qualità del servizio fornito. Quando stabilisce i **criteri di selezione**[138], l'autorità pubblica può definire requisiti adattati di capacità professionale (ad esempio, esperienza professionale, qualifiche del personale, infrastrutture tecniche disponibili), allo scopo di garantire che il contraente scelto disponga di una capacità adeguata per eseguire il servizio secondo i parametri di qualità definiti dall'appalto.

I requisiti di qualità possono essere presi in considerazione anche nei **criteri di aggiudicazione[139]**. L'autorità pubblica non ha l'obbligo di aggiudicare il contratto sulla base del prezzo più basso. Al contrario, può aggiudicare il contratto sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa e in questo modo consentire di tenere conto nei criteri di aggiudicazione di tutti gli elementi qualitativi che ritiene importanti. L'autorità pubblica ha anche la possibilità di riflettere, nella ponderazione dei vari criteri di aggiudicazione, l'importanza da essa attribuita ai vari aspetti qualitativi del servizio.

---

[137] Cfr. articolo 23 della direttiva 2004/18/CE.

[138] Cfr. articoli 44 e 48 della direttiva 2004/18/CE.

[139] Cfr. articolo 53 della direttiva 2004/18/CE.

Le **clausole di esecuzione del contratto**[140] offrono un'altra opportunità di considerare la qualità del servizio. Fatto salvo il rispetto delle altre disposizioni pertinenti del diritto europeo, l'autorità pubblica può introdurre nelle clausole di esecuzione[141] requisiti che impongano al contraente di garantire, ad esempio, un livello di formazione e di remunerazione adeguato al personale che partecipa all'esecuzione del contratto. Tali clausole consentono di evitare che il contraente sia tentato di ridurre i costi del personale, demotivando quest'ultimo, aumentandone la fluttuazione e provocando in definitiva ripercussioni negative sulla qualità del servizio prestato.

Infine, quando aggiudicano un appalto pubblico/una concessione di SSIG, le autorità pubbliche possono adottare un approccio integrato per la prestazione di servizi complessi, che non devono essere scissi in vari contratti, ma possono essere aggiudicati in un solo lotto, in modo che l'utente, se lo desidera, possa rivolgersi a un unico prestatore che si fa carico delle varie esigenze correlate. Le autorità pubbliche possono anche scegliere una durata adeguata per il contratto in questione, allo scopo di garantire la stabilità e la continuità del servizio o dei servizi in questione.

4.2.6. È possibile apportare adattamenti al contratto durante la sua esecuzione?

Sono possibili adattamenti durante tutta la fase di esecuzione del contratto, a condizione che non rimettano in discussione in maniera sostanziale i termini della gara iniziale[142]. In particolare, gli adattamenti non devono essere di entità tale da poter determinare un esito diverso della gara d'appalto se fossero stati noti fin dall'inizio. Questa situazione si verifica quando candidati potenziali che non hanno presentato un'offerta avrebbero potuto avere un interesse a partecipare alla gara se avessero saputo che sarebbero stati apportati tali cambiamenti.

4.2.7. Come si può evitare di imporre un onere troppo gravoso sui piccoli prestatori di servizi, che sono spesso nella posizione migliore per comprendere le particolarità di un SSIG in un contesto di evidente dimensione locale?

Spetta all'autorità pubblica organizzare la gara in modo da lasciare ai piccoli operatori economici la possibilità di partecipare e di aggiudicarsi il contratto. Più ampio è l'ambito del servizio richiesto, e di conseguenza più elevati sono i requisiti di capacità economica e finanziaria, più difficile sarà per i piccoli prestatori di servizi partecipare all'appalto. Nel caso di appalti di maggiori dimensioni (ad esempio, per una varia serie di servizi o per servizi da eseguire in più zone geografiche), l'amministrazione aggiudicatrice può prevedere di dividere l'appalto in lotti distinti più accessibili per le PMI. In linea generale, si raccomanda alle autorità pubbliche di redigere le specifiche tecniche tenendo conto delle PMI e limitando le condizioni formali al minimo.

---

[140] Cfr. articolo 26 della direttiva 2004/18/CE.

[141] Per motivi di trasparenza, le clausole di esecuzione devono essere pubblicate in anticipo nella documentazione dell'appalto. Il rispetto delle clausole di esecuzione non può essere verificato prima dell'aggiudicazione del contratto, ma solo durante la sua esecuzione. Per garantirne il rispetto, l'autorità pubblica può prevedere sanzioni contrattuali dissuasive.

[142] CGCE, sentenza Commissione/CAS Succhi di Frutta SpA, causa C-496/99, Racc. 2004, pag. I-3801, punto 116.

4.2.8. *Come si possono conciliare procedure di appalto pubblico, che limitano il numero di prestatori selezionati, con il mantenimento di una libertà di scelta sufficiente per gli utenti di un SSIG?*

Le procedure di appalto pubblico non sono intese a limitare il numero di prestatori di servizi selezionati. Le amministrazioni aggiudicatrici hanno piena discrezionalità di scegliere uno o più operatori per soddisfare le loro esigenze. Le autorità pubbliche possono, ad esempio, affidare la stessa concessione di servizi a vari operatori, se è fattibile nella pratica, garantendo una più vasta possibilità di scelta per gli utenti di detto servizio.

4.2.9. *È possibile introdurre come criterio per la selezione di un prestatore di servizi la sua conoscenza del contesto locale, poiché spesso questo aspetto è essenziale per la riuscita della prestazione di un SSIG?*

Le norme relative agli appalti pubblici dell'Unione sono intese a garantire una concorrenza leale tra gli operatori in tutta Europa, allo scopo di garantire un migliore rapporto qualità/prezzo alle autorità pubbliche. Un requisito di conoscenza del contesto locale potrebbe comportare una discriminazione illegale a danno di prestatori di servizi stranieri. Al contempo, tale requisito rischia di ridurre la possibilità di scelta dell'autorità pubblica a un numero limitato di operatori locali e quindi di diminuire l'effetto benefico di una gara a livello europeo.

Taluni requisiti legati al contesto locale possono tuttavia essere accettabili se possono essere giustificati dalle particolarità del servizio da fornire (il tipo di servizio e/o di categorie di utenti) e sono strettamente legati all'esecuzione del contratto.

Esempi

- Un'autorità pubblica può richiedere in base alle clausole di esecuzione del contratto che l'aggiudicatario istituisca una struttura locale come un ufficio o un laboratorio o installi un impianto specifico nel luogo di esecuzione se ciò è necessario per la prestazione del servizio.

- Un comune che intende istituire un rifugio per le donne in difficoltà, in particolare per donne di una minoranza culturale specifica, può specificare nella gara d'appalto che il prestatore di servizi deve avere un'esperienza precedente di questo tipo di servizi in un contesto che presenta caratteristiche economiche e sociali analoghe e che i lavoratori che saranno a contatto con le donne in difficoltà e/o risponderanno alle loro esigenze devono avere una conoscenza sufficiente del contesto culturale e linguistico di tali persone.

- Un'autorità pubblica che intende istituire un servizio a sostegno dell'occupazione destinato a giovani adulti disoccupati provenienti da zone svantaggiate e che tratti in maniera integrata le difficoltà specifiche incontrate dagli utenti di tale servizio (ad esempio, problemi di salute mentale, di tossicodipendenza o di abuso di alcol, di edilizia popolare e di indebitamento) potrebbe specificare che il prestatore di servizi deve avere un'esperienza precedente di questo tipo di servizi per lo stesso tipo di destinatari. L'autorità pubblica può anche indicare che il prestatore di servizi deve garantire che, fin dall'inizio della prestazione del servizio, i lavoratori che si occupano degli utenti abbiano una conoscenza delle reti esistenti di parti sociali con le quali dovranno comunicare per rispondere in maniera integrata alle esigenze di giovani adulti disoccupati.

In ogni caso, una restrizione di questo tipo non deve andare al di là di quanto strettamente necessario per garantire una prestazione adeguata del servizio. La CGUE ha stabilito, ad esempio, che nel quadro dell'aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi sanitari di terapia respiratoria a domicilio, un'amministrazione pubblica non può obbligare l'offerente potenziale a disporre, al momento della presentazione dell'offerta, di un ufficio aperto al pubblico nel capoluogo della provincia in cui il servizio dovrà essere fornito.[143]

Spetta all'autorità pubblica garantire che tali condizioni siano giustificate in maniera obiettiva e non comportino un trattamento discriminatorio favorendo indebitamente alcune categorie di offerenti, in particolare le imprese locali o i prestatori di servizi esistenti.

La questione dell'aggiudicazione diretta di appalti di importo ridotto a piccoli prestatori locali di servizi è già stata trattata al punto 4.2.7.

4.2.10. *È possibile limitare la gara ai soli prestatori di servizi non a scopo di lucro?*

Si devono distinguere due situazioni:

- le amministrazioni aggiudicatrici non possono decidere autonomamente di limitare la partecipazione a una procedura di aggiudicazione di appalti ai soli prestatori di servizi non a scopo di lucro. La direttiva "appalti pubblici" è basata sui principi di parità di trattamento e di non discriminazione degli operatori economici[144]. In base alla direttiva non è quindi possibile riservare appalti a categorie specifiche di imprese[145] come gli organismi senza scopo di lucro, a prescindere dal fatto che si tratti di servizi rientranti nell'allegato II A o nell'allegato II B della direttiva (come i servizi sociali)[146];

- tuttavia, il diritto nazionale[147] che disciplina un'attività particolare potrebbe, in casi eccezionali, prevedere un accesso limitato a taluni servizi a favore di organismi non a scopo di lucro. In questo caso, le autorità pubbliche sarebbero autorizzate a limitare la partecipazione a una procedura di aggiudicazione di appalti agli organismi non a scopo di lucro, a condizione che il diritto interno sia conforme al diritto dell'Unione. Tuttavia, il diritto interno costituirebbe una limitazione agli articoli 49 e 56 del TFUE relativi alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi che dovrebbe essere giustificata caso per caso. Sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia, tale limitazione potrebbe essere giustificata, in particolare, se fosse necessaria e proporzionata rispetto all'esigenza di conseguire determinati obiettivi sociali perseguiti dal sistema nazionale di previdenza sociale.[148]

---

[143] CGCE, sentenza Contse, causa C-234/03, Racc. 2005, pag. I-9315, punto 79.

[144] Articolo 2 della direttiva 2004/18/CE.

[145] Per questo motivo, ha dovuto essere introdotta una deroga specifica nella direttiva per consentire agli Stati membri di riservare contratti a una categoria particolare di imprese, ossia i laboratori protetti quando la maggioranza dei lavoratori interessati è composta di disabili, cfr. articolo 19 della direttiva 2004/18/CE.

[146] La distinzione tra i servizi di cui all'allegato II A o II B è adeguata soltanto sulla base dell'articolo 20 della direttiva.

[147] Per "diritto nazionale" si intende una regolamentazione nazionale di carattere generale e astratto, in opposizione a una decisione dell'amministrazione aggiudicatrice nel quadro di un appalto concreto. Il livello legislativo (nazionale o regionale) non è invece decisivo a questo proposito, poiché tale regolamentazione ha una portata generale e astratta.

[148] Cfr. CGCE, sentenza Sodemare, causa C-70/95, Racc. 1997, pag. I-3395.

4.2.11. *Le autorità pubbliche hanno ancora la possibilità di negoziare con i prestatori di servizi durante la fase di selezione? Ciò è particolarmente importante per i SSIG in quanto le autorità pubbliche non sono sempre in grado di definire con precisione le loro esigenze all'inizio della procedura. Una negoziazione con i prestatori potenziali di servizi è talvolta necessaria per le autorità pubbliche.*

Come menzionato nella risposta alla domanda 4.2.3, le autorità pubbliche possono utilizzare procedure negoziate di acquisto tramite appalti pubblici o concessioni di servizi sanitari o di servizi sociali. In questo caso, le autorità pubbliche non saranno soggette alle norme specifiche relative alle procedure negoziate della direttiva 2004/18/CE, in quanto tale direttiva non è applicabile alle concessioni di servizi e contiene solo poche disposizioni applicabili ai servizi elencati nel suo allegato II B (come i SSIG).[149] Per questo motivo, quando aggiudicano un appalto pubblico o una concessione di SSIG, le autorità pubbliche possono organizzare una procedura negoziata ad hoc, a condizione che il diritto nazionale non preveda norme specifiche. In ogni caso, i principi generali di trasparenza e di non discriminazione previsti dal TFUE, che impongono in particolare di trattare allo stesso modo tutti gli operatori economici invitati a partecipare alla procedura negoziata, sono applicabili ai servizi con una dimensione transfrontaliera.

4.2.12. *In quale misura le norme relative agli appalti pubblici si applicano alla cooperazione intercomunale? Tale cooperazione può assumere varie forme, ad esempio un comune che acquista un servizio da un altro o due comuni che indicono insieme un appalto pubblico o creano un ente per la prestazione di un SSIG e così via.*

Le norme relative agli appalti pubblici si applicano quando un'autorità pubblica ha intenzione di aggiudicare un appalto pubblico di servizi con un terzo[150] con pagamento di un corrispettivo. Il fatto che il terzo sia un operatore privato o un'autorità pubblica è irrilevante.

---

[149] Come precisato nella risposta 2.2. e come risulta dall'articolo 21 della direttiva 2004/18/CE, gli appalti pubblici relativi a questi servizi sono disciplinati unicamente da alcune disposizioni della direttiva 2004/18/CE, (ossia quelle relative all'obbligo di definire le specifiche tecniche nel capitolato d'oneri e all'obbligo di pubblicare a posteriori il risultato della procedura), in quanto per il resto sono disciplinati dai principi generali del TFUE (non discriminazione, trasparenza e così via).

[150] Cfr. sentenza Teckal, causa C-107/98, Racc. 1999, pag. I-8121, punto 51, sentenza ARGE, causa C-94/99, Racc. 2000, pag. I-11037, punto 40, sentenza Auroux, causa C-220/05, Racc. 2007, pag. I-389, punto 62.

Tuttavia, come dimostrano gli esempi di seguito riportati, esistono situazioni in cui autorità pubbliche affidano attività economiche ad altre autorità pubbliche, o svolgono congiuntamente tali attività con altre autorità pubbliche senza essere tenute ad applicare le norme dell'Unione in materia di appalti pubblici.

- La Corte ha di recente stabilito che le autorità pubbliche possono svolgere le attività di servizio pubblico di cui sono responsabili ricorrendo a risorse proprie, in collaborazione con altre autorità pubbliche, senza che sia richiesta alcuna forma particolare di organizzazione e senza che sia necessario prevedere l'applicazione della normativa europea in materia di appalti pubblici all'attuazione delle modalità di organizzazione.

  (i.) Da un lato, la cooperazione tra autorità pubbliche può essere organizzata nel quadro di un'entità pubblica separata che soddisfi i criteri "in-house"[151]. A questo proposito, cfr. domanda 4.1.2.

  (ii.) Dall'altro lato, la Corte ha anche precisato[152] che la cooperazione pubblico/pubblico non richiede necessariamente la creazione di enti nuovi controllati congiuntamente. Secondo la Corte, si può trattare di una semplice cooperazione tra enti pubblici avente il solo scopo di garantire congiuntamente l'esecuzione di compiti d'interesse pubblico di cui gli enti interessati sono responsabili. Ciò non implica necessariamente che ogni autorità pubblica cooperi allo stesso modo per l'esecuzione di compiti d'interesse pubblico, in quanto la cooperazione può essere basata su una condivisione dei compiti e sulla specializzazione. Deve esistere tuttavia una cooperazione effettiva rispetto a un appalto pubblico in cui una parte svolge un compito con pagamento di un corrispettivo. Non devono essere effettuati trasferimenti finanziari tra le autorità pubbliche diversi dal rimborso dei costi. La cooperazione deve essere disciplinata soltanto da considerazioni e requisiti legati al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico, escludendo la ricerca di un profitto e la partecipazione di enti privati o di enti a capitale misto.

- Inoltre, è ovvio che autorità pubbliche come i comuni hanno la possibilità di organizzare insieme un appalto pubblico. Un'autorità pubblica può quindi avviare una procedura per se stessa e per un'altra autorità pubblica[153] a condizione di annunciarlo all'inizio della procedura. Le norme relative agli appalti pubblici si applicano quindi alla procedura avviata dall'autorità pubblica per se stessa e per l'altra autorità pubblica o le altre autorità pubbliche, ma non si applicano alla cooperazione tra autorità pubbliche.

- Inoltre, varie autorità pubbliche possono creare un nuovo ente trasferendo completamente a esso un compito specifico. In questo caso, le autorità pubbliche non hanno alcun controllo sul servizio svolto, prestato dal nuovo ente in piena indipendenza sotto la sua sola responsabilità. In questa ipotesi, non viene prestato alcun servizio e pertanto non si applicano né il trattato né le direttive[154].

---

[151] CGCE, sentenza Coditel Brabant, causa C-324/07, Racc. 2008, pag. I-08457.

[152] CGCE, sentenza Commissione/Germania, causa C-480/06.

[153] Cfr. articolo 11 della direttiva 2004/18/CE sulle centrali di committenza.

- Inoltre, quando autorità pubbliche istituiscono strutture di assistenza reciproca e di cooperazione senza un corrispettivo, non viene prestato un servizio ai sensi del trattato e il diritto dell'Unione non è applicabile.

4.2.13. In quale misura le norme relative agli appalti pubblici si applicano ai partenariati pubblico-privato (PPP)?

In linea generale, la creazione di un PPP costituisce un'aggiudicazione di un appalto pubblico o di una concessione. L'aggiudicazione è pienamente subordinata alle norme relative agli appalti pubblici applicabili nel caso in esame, a seconda del tipo e del valore del contratto interessato.

Per quanto riguarda i PPP istituzionalizzati (che implicano l'esistenza di un ente a capitale misto), è importante rammentare che, come indicato nella risposta alla domanda 4.1.2, non esiste una relazione di "operazione interna" tra un'autorità pubblica e un ente pubblico-privato al quale un'autorità pubblica partecipa congiuntamente con un ente privato. Ne consegue che i servizi conferiti a un ente pubblico-privato devono essere attribuiti conformemente alle disposizioni relative agli appalti pubblici del trattato o delle direttive "appalti pubblici". Ne consegue inoltre che l'ingresso di un operatore privato nel capitale di un ente che esegue compiti pubblici attribuiti nel quadro di una relazione di "operazione interna"[155], pone fine a tale relazione e impone di indire una nuova gara per l'appalto o la concessione in questione, salvo che l'operatore privato sia stato selezionato conformemente alle norme relative agli appalti pubblici.

Quando un'autorità pubblica segue una procedura di aggiudicazione conforme al diritto europeo degli appalti pubblici allo scopo di selezionare un partner privato che dovrà eseguire il contratto di servizio o beneficerà della concessione di servizio congiuntamente a un'autorità pubblica nel quadro di un ente misto pubblico-privato, non è più necessario organizzare una seconda procedura di aggiudicazione per la prestazione di tale servizio. Tuttavia, qualsiasi cambiamento sostanziale dei parametri relativi alla prestazione del servizio non previsto nella procedura di appalto originaria richiede l'avvio di una nuova procedura. Per maggiori informazioni, si rimanda alla comunicazione della Commissione relativa ai PPP istituzionalizzati[156] che spiega in concreto come organizzare una procedura di questo tipo.

4.2.14. In quale misura è possibile prevedere nel quadro dell'aggiudicazione di un appalto pubblico o di una concessione intesi ad attribuire un servizio sociale d'interesse generale un obbligo riguardante il rispetto di talune norme di governo delle

---

[154] Cfr. comunicato stampa della Commissione IP/07/357 del 21.3.2007, secondo il quale il trasferimento completo di un compito di carattere pubblico da un'amministrazione pubblica a un'altra non costituisce una fornitura di servizio con pagamento di un corrispettivo ai sensi dell'articolo 49 del trattato, se l'amministrazione pubblica alla quale il compito è stato trasferito lo esegue in piena indipendenza e sotto la sua sola responsabilità. Un simile trasferimento di compiti di carattere pubblico rientra nell'ambito dell'organizzazione interna dell'amministrazione pubblica dello Stato membro in questione. In quanto tale, non è disciplinato dal trattato né è soggetto alle sue libertà fondamentali.

[155] "in-house" nella terminologia inglese.

[156] Comunicazione interpretativa della Commissione C(2007)6661 sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI).

imprese (come, ad esempio, il controllo di un'impresa su base paritetica da parte di rappresentanti del datore di lavoro e delle organizzazioni sindacati o l'integrazione di rappresentanti degli utenti nel consiglio di amministrazione)?

Le direttive relative agli appalti pubblici consentono ai committenti pubblici di tenere conto, nelle varie fasi di aggiudicazione di un appalto pubblico, di esigenze particolari (che possono essere anche di carattere sociale), a condizione che siano compatibili con il diritto dell'Unione (in particolare, in termini di rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e così via stabiliti dal trattato) e che siano indicate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri. Inoltre, come risulta dalle direttive menzionate in precedenza, i requisiti previsti nelle specifiche tecniche, i criteri di selezione o i criteri di aggiudicazione devono essere legati all'oggetto dell'appalto (ossia devono essere atti a caratterizzare i prodotti/le prestazioni richiesti). Per contro, i requisiti che fanno parte delle clausole di esecuzione non devono necessariamente essere legati all'oggetto dell'appalto, ma soltanto all'esecuzione dell'appalto (ossia ai compiti che consentono la produzione o la prestazione dei beni o dei servizi acquistati).

Se il contratto in questione non rientra nel campo di applicazione delle direttive menzionate in precedenza, come nel caso, ad esempio, delle concessioni di servizi o degli appalti pubblici il cui valore è inferiore alle soglie di applicazione di dette direttive, si applicano le norme e i principi del TFUE secondo l'interpretazione della CGUE se i contratti presentano un interesse transfrontaliero certo[157]. A questo proposito, l'obbligo di rispettare i principi del TFUE, e in particolare il principio di non discriminazione, impedisce all'amministrazione aggiudicatrice di imporre condizioni non legate all'oggetto del contratto o alla sua esecuzione nel quadro dell'aggiudicazione di contratti non disciplinati dalle direttive "appalti pubblici".

Orbene, gli obblighi di governo di un'impresa, relativi in particolare al controllo dell'impresa o alla presenza di taluni gruppi di persone nel consiglio di amministrazione del prestatore di servizi, riguardano l'organizzazione dell'impresa in generale e quindi non possono essere considerati legati all'oggetto dell'appalto (in quanto non sono atti a caratterizzare i servizi richiesti, in termini di caratteristiche tecniche o di migliore rapporto qualità-prezzo) né all'esecuzione dell'appalto (in quanto non sono connessi ai compiti necessari per la prestazione dei servizi richiesti).

Per contro, come menzionato nella risposta alla domanda 4.2.4, l'autorità pubblica può esigere che il servizio concreto sia eseguito e valutato in un modo che implichi la partecipazione degli utenti, a condizione di non creare discriminazioni o di predeterminare l'aggiudicazione fin dall'inizio della procedura.

Esistono vari modi di associare gli utenti, che dipendono dai vari gradi di implicazione di questi ultimi (organizzazione di sondaggi, raccolta di suggerimenti e così via). È possibile che l'autorità pubblica abbia idee precise sul grado di partecipazione degli utenti da essa auspicato. Potrebbe anche esigere, ad esempio, che il fornitore di servizi che ottiene l'appalto disponga di una struttura o di un meccanismo che consenta ai rappresentanti degli utenti di essere associati al processo decisionale nella fase di esecuzione del contratto, o li istituisca, a condizione che tali decisioni non modifichino il contratto e non siano discriminatorie. Se non dispone di idee precise in proposito, l'autorità pubblica può anche chiedere ai candidati di suggerire il modo di garantire la partecipazione degli utenti.

---

[157] CGCE, sentenza del 7.12.2000 "Telaustria", causa C-324/98.

4.2.15. Com'è possibile conciliare le norme relative agli appalti pubblici con la necessità delle autorità pubbliche di stimolare soluzioni innovative che rispondano alle esigenze complesse degli utenti dei SSIG?

Le norme relative agli appalti pubblici offrono alle autorità pubbliche vari strumenti per stimolare l'innovazione.

Le autorità pubbliche hanno la facoltà di definire le specifiche tecniche[158] con caratteristiche tecniche dettagliate, requisiti o prestazioni funzionali[159]. In quest'ultimo caso, l'autorità pubblica può indicare i risultati da conseguire senza prescriverne in dettaglio i mezzi, stimolando in questo modo la creatività dei candidati, che possono individuare e proporre soluzioni più innovative che consentano di soddisfare le esigenze complesse degli utenti.

L'utilizzo di varianti[160] è un altro modo con cui si può incoraggiare l'innovazione. Le autorità pubbliche che autorizzano le varianti possono quindi confrontare i vantaggi e gli svantaggi di una soluzione alternativa più innovativa rispetto a una soluzione tradizionale.

Tenuto conto del fatto che i SSIG sono disciplinati da un numero molto limitato di disposizioni della direttiva 2004/18/CE, le autorità pubbliche possono scegliere la procedura che ritengono più adeguata rispetto alle particolarità del servizio, a condizione che la procedura scelta rispetti i principi del TFUE (trasparenza, non discriminazione). Ad esempio, quando si tratta di SSIG complessi per i quali l'autorità pubblica non è in grado di individuare il modo più adeguato per rispondere alle esigenze specifiche degli utenti, essa può ricorrere a una procedura analoga a quella di dialogo competitivo[161].

4.2.16. Quali sono gli obblighi di pubblicità in materia di concessioni di SSIG? È possibile una pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'UE?

Le concessioni di servizi, a differenza delle concessioni di lavori e degli appalti pubblici, non sono soggette alle disposizioni della direttiva 2004/18/CE, e in particolare all'obbligo di pubblicazione di un avviso nella Gazzetta ufficiale dell'UE. Per questo motivo, attualmente non esistono moduli specifici per la pubblicazione delle concessioni di servizi nella Gazzetta ufficiale dell'UE. Le concessioni di servizi sono tuttavia disciplinate dai principi del TFUE, compresi quelli di trasparenza e di parità di trattamento. Conformemente a tali principi e sulla base dell'interpretazione data dalla Corte di giustizia dell'UE nella sentenza pronunciata nella causa C-324/98 *Telaustria*, le amministrazioni concessionarie (o gli enti concessionari) hanno l'obbligo di garantire agli offerenti potenziali un "un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione", e quindi di pubblicare un avviso adeguato, tenuto conto, tra l'altro, dell'oggetto e del valore economico della concessione in questione.

---

[158] Articolo 23 della direttiva 2004/18/CE ;

[159] Come previsto dall'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2004/18/CE, quando le specifiche tecniche sono formulate in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, questi ultimi "*devono tuttavia essere sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto*".

[160] Cfr. articolo 24 della direttiva 2004/18/CE. Sebbene i servizi sociali d'interesse generale siano disciplinati solo da un numero limitato di disposizioni della direttiva 2004/18/CE, è ovvio che le autorità pubbliche possono utilizzare disposizioni facoltative della direttiva, se le ritengono utili.

[161] Prevista dall'articolo 29 della direttiva 2004/18/CE per gli appalti disciplinati da tutte le disposizioni della direttiva.

- Ne consegue che, entro i limiti stabiliti dalla giurisprudenza della CGUE, gli Stati membri/le amministrazioni aggiudicatrici possono definire norme di pubblicità adeguate per garantire la trasparenza delle concessioni di servizi. È ovvio che le amministrazioni aggiudicatrici hanno la possibilità di pubblicare nella Gazzetta ufficiale dell'UE gli avvisi relativi alle concessioni di servizi, anche se ciò non è richiesto dal diritto europeo.

4.2.17. Esistono modalità di esternalizzazione di SSIG diverse dagli appalti pubblici e dalle concessioni che siano compatibili con i principi di trasparenza e non discriminazione e offrano un'ampia scelta di prestatori?

Sì. L'autorità pubblica competente può, ad esempio, definire in anticipo le condizioni alle quali deve essere prestato un servizio sociale e, dopo averle pubblicizzate in maniera adeguata, nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione (cfr. risposta alla domanda 4.2.3), concedere licenze o autorizzazioni a tutti i prestatori che soddisfano le condizioni prescritte. Un sistema di questo genere non prevede limiti o quote riguardo al numero di prestatori di servizi; possono parteciparvi tutti quelli che soddisfano le condizioni.

I prestatori che hanno ottenuto una licenza/autorizzazione dovranno fornire il servizio su richiesta dell'utente, che avrà quindi la possibilità di scegliere tra vari prestatori a un prezzo fissato in precedenza dall'autorità pubblica.

5. APPLICAZIONE CONCOMITANTE DELLE NORME IN MATERIA DI AIUTI DI STATO E DELLE NORME RELATIVE AGLI APPALTI PUBBLICI E ALLE CONCESSIONI DI SERVIZI AI SIEG

5.1. Il diritto dell'Unione impone una modalità di gestione specifica dei SIEG?

Secondo una giurisprudenza consolidata, gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la definizione di ciò che considerano SIEG e l'organizzazione di tali servizi. Ne consegue che le autorità pubbliche possono scegliere la modalità di gestione dei SIEG da esse istituiti.

In base alle norme in materia di aiuti di Stato, le autorità pubbliche possono organizzare e finanziare i loro SIEG come ritengono opportuno, purché le compensazioni da esse accordate a tale titolo non eccedano quanto necessario per permettere di adempiere la funzione di SIEG in condizioni economicamente accettabili in applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE.

Quando l'istituzione di un SIEG comporta l'aggiudicazione di un appalto pubblico o di una concessione (vale a dire quando si tratta di una prestazione di servizio con un corrispettivo rappresentato dal pagamento di un prezzo o dall'attribuzione di un diritto a gestire il servizio remunerato da un canone dovuto dagli utenti), le autorità pubbliche devono rispettare non soltanto le norme in materia di aiuti di Stato, ma anche quelle relative agli appalti pubblici e alle concessioni. Per maggiori informazioni, cfr. risposte alle domande 3.1.15 e 4.2.1.

Nel caso in cui la gestione di un SIEG sia attribuita nel quadro di una procedura di appalto pubblico che consente di selezionare il candidato in grado di fornire i servizi al costo minore per la collettività, e se sono soddisfatte le altre condizioni stabilite dalla sentenza Altmark (per le quali si rimanda alla risposta alla domanda 3.2.1), le compensazioni accordate a tale titolo non costituiscono aiuti di Stato ai sensi della giurisprudenza Altmark.

5.2. Quando un'autorità pubblica finanzia nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato un prestatore di SIEG, deve applicare anche le norme dell'Unione relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi o delle concessioni di servizi?

Le norme in materia di aiuti di Stato e le norme relative agli appalti pubblici e alle concessioni perseguono obiettivi diversi e hanno campi di applicazione distinti. Le norme in materia di aiuti di Stato riguardano le condizioni di finanziamento dei SIEG e pertanto dei SSIG di carattere economico e sono intese a impedire distorsioni della concorrenza dovute a finanziamenti o vantaggi simili concessi dallo Stato e dai suoi organismi, mentre le norme relative agli appalti pubblici e alle concessioni riguardano le condizioni di affidamento dei servizi agli operatori e hanno in particolare l'obiettivo di evitare distorsioni della concorrenza che possono derivare dalla gestione delle finanze pubbliche da parte delle amministrazioni aggiudicatrici quando affidano i servizi nonché di garantire una concorrenza più ampia possibile in Europa e di consentire di ottenere il migliore rapporto qualità-prezzo, in particolare a vantaggio degli utenti del servizio.

Per questo motivo, le autorità pubbliche che intendono istituire un SIEG devono rispettare non solo le norme in materia di aiuti di Stato, ma anche quelle relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici e delle concessioni.

Le norme relative agli appalti pubblici sono applicabili a partire dal momento in cui esiste un obbligo di fornire un servizio specifico ricevendo in cambio un corrispettivo indipendentemente dall'obiettivo d'interesse generale del servizio. Il semplice finanziamento di un'attività, di norma legato a un obbligo di rimborsare gli importi percepiti se non sono utilizzati per gli scopi previsti, non rientra invece di norma nel campo di applicazione della normativa in materia di appalti pubblici.

La qualificazione giuridica di un contratto come appalto pubblico nel diritto dell'Unione deve essere stabilita sulla base della nozione di appalto pubblico definita dalle direttive in materia (e in particolare dalla direttiva 2004/18/CE), indipendentemente dalla qualificazione giuridica attribuita al contratto dal diritto nazionale.

Un contratto può rientrare nel campo di applicazione delle definizioni di appalto pubblico di servizi o di concessione quando:

a) il contratto ha lo scopo di soddisfare esigenze definite in precedenza dall'autorità pubblica nell'ambito delle sue competenze;

b) le caratteristiche e le modalità di esecuzione del servizio sono determinate dall'autorità pubblica;

c) il contratto prevede una remunerazione del servizio (pagamento di un prezzo o attribuzione di un diritto di gestire il servizio remunerato con un canone dovuto dagli utenti);

d) l'autorità pubblica prende l'iniziativa di cercare un prestatore al quale affidare il servizio;

e) il contratto punisce il mancato adempimento degli obblighi contrattuali, per garantire che il servizio affidato a terzi sia prestato correttamente in modo da rispondere alle esigenze dell'autorità pubblica (penali, indennizzi e così via).

I criteri summenzionati servono a determinare se l'oggetto del contratto consiste effettivamente nella prestazione di un servizio con pagamento di un corrispettivo.

5.3. È possibile per il concessionario di un SIEG ricevere un aiuto di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico per coprire i costi effettivi del compito di servizio pubblico di cui è incaricato?

In base agli articoli 106, 107 e 108 del TFUE, spetta agli Stati membri designare come SIEG i propri servizi conformemente alle condizioni precisate nella decisione. Se uno Stato membro decide che un ente è incaricato di un servizio d'interesse economico generale, tale ente può beneficiare di una compensazione degli obblighi di servizio pubblico se le entrate che ottiene dalla gestione del SIEG non sono sufficienti per coprire i costi. La compensazione non può essere superiore ai costi netti effettivamente sostenuti, ivi compreso un margine di utile ragionevole.

In base alle norme relative agli appalti pubblici e alle concessioni, la nozione di concessione di servizio non è in contrasto con l'erogazione di un aiuto di Stato se il concessionario continua ad assumere una parte significativa del rischio connesso alla gestione del servizio. Se l'aiuto elimina il rischio connesso alla gestione del servizio o lo rende irrilevante, il contratto in questione si configurerebbe come appalto pubblico di servizio. In questo caso, in linea di principio sono applicabili le disposizioni della direttiva.

Tuttavia, per quanto riguarda i servizi indicati nell'allegato II B della direttiva, come i servizi sociali, si applicano soltanto alcune disposizioni della direttiva (cfr. risposta alle domande 4.2.1 e 4.2.3). Il regime applicabile ai servizi sociali con un interesse transfrontaliero è quindi simile, a prescindere dal fatto che si tratti di una concessione di servizio o di un appalto pubblico di servizio.

5.4. La deroga cosiddetta di "operazione interna" ("in-house" nella terminologia inglese) che esclude l'applicazione delle norme relative agli appalti pubblici, comporta anche l'esclusione dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato?

Se una situazione non rientra nel campo di applicazione del diritto europeo degli appalti pubblici, ciò non significa automaticamente che è anche esclusa dal diritto europeo degli aiuti di Stato.

Per quanto riguarda il diritto europeo degli aiuti di Stato, cfr. risposta alla domanda 3.1.19.

Per quanto riguarda il diritto europeo degli appalti pubblici, cfr. risposta alla domanda 4.1.2.

5.5. Quali sono i criteri oggettivi che consentono di stabilire che un certo livello di compensazione comporta l'eliminazione del rischio di gestione?

La nozione di rischio è un elemento essenziale del concetto di concessione. In effetti, secondo le definizioni della concessione di lavori e di servizi di cui all'articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2004/18/CE, la concessione è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori/della prestazione di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera/i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

Il criterio della gestione, che implica l'esistenza di un rischio, costituisce quindi una caratteristica indispensabile per determinare se si è in presenza di una concessione. Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare le sentenze pronunciate nella causa C-300/07 "Oymanns" e nella causa C-206/08 "Eurawasser"), si è in presenza di una concessione soltanto se una parte importante del rischio di gestione viene trasferita all'operatore.

La verifica dell'esistenza di un rischio significativo può essere effettuata solo caso per caso. I rischi da prendere in considerazione sono quelli legati alla fornitura del servizio o alla messa a disposizione e all'utilizzo dell'opera, in particolare il rischio legato alla domanda. Si può ritenere in linea di principio che l'operatore si assuma una parte importante dei rischi quando esiste incertezza riguardo al rendimento dell'investimento.

L'assenza di rischio significativo, per il fatto che la compensazione ha raggiunto importi che hanno eliminato o reso irrilevante il rischio di gestione, implica la riqualificazione del contratto di concessione di servizi in appalto di servizi con le conseguenze giuridiche che ne derivano (ossia la possibilità di annullamento del contratto in caso di violazione del diritto degli appalti pubblici).

6. QUESTIONI GENERALI SULL'APPLICABILITÀ AI SIEG, E AI SSIG IN PARTICOLARE, DELLE DISPOSIZIONI DEL TRATTATO RELATIVE AL MERCATO INTERNO (LIBERTÀ DI STABILIMENTO E LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI)

Per "disposizioni del trattato relative al mercato interno" si intendono nel presente documento le disposizioni del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in materia di libertà di stabilimento (articolo 49 del trattato) e di libera prestazione dei servizi (articolo 56 del trattato). Per quanto riguarda le disposizioni relative agli appalti pubblici, si rimanda alla parte del documento dedicata agli appalti pubblici (cfr. capitolo 3).

6.1. Quando si applicano le disposizioni del trattato relative al mercato interno (articoli 49 e 56 del TFUE) ai SSIG?

I SSIG rientrano nel campo di applicazione delle disposizioni del trattato relative al mercato interno (articoli 49 e 56 del TFUE) quando costituiscono "un'attività economica" ai sensi della giurisprudenza della Corte relativa all'interpretazione degli articoli menzionati. Alcuni di tali servizi possono anche rientrare nel campo di applicazione della direttiva "servizi". Le attività "non economiche" non rientrano invece nel campo di applicazione di tali normative. Per maggiori informazioni sulla nozione di attività "non economica" ai sensi delle disposizioni del trattato relative al mercato interno, cfr. domanda 6.3.

La nozione di "attività economica" è una nozione del diritto dell'Unione sviluppata progressivamente dalla Corte sulla base degli articoli 49 e 56 del TFUE. Tenuto conto che serve a delimitare il campo di applicazione di due libertà fondamentali garantite dal trattato, la nozione non può essere interpretata in maniera restrittiva[162]. Per maggiori informazioni sulla nozione di attività economica ai sensi delle disposizioni del trattato relative al mercato interno, cfr. domanda 6.2.

6.2. Quando un'attività si qualifica "economica" ai sensi delle disposizioni del trattato relative al mercato interno (articoli 49 e 56 del TFUE) e della direttiva "servizi"?

In linea generale, rientrano nel campo di applicazione delle disposizioni del trattato relative al mercato interno (articoli 49 e 56 del TFUE) e della direttiva "servizi" soltanto i servizi che costituiscono "attività economiche".

In base alle disposizioni del trattato relative al mercato interno, qualsiasi prestazione di servizi remunerata deve essere considerata un'attività economica. Secondo la Corte, il servizio non deve necessariamente essere pagato da coloro che ne beneficiano[163], ma la prestazione del servizio implica l'esistenza di un corrispettivo economico.

La Corte ha anche avuto occasione di precisare che il carattere "economico" di un'attività non dipende dallo status giuridico dell'operatore o dell'organismo (che può essere di carattere pubblico o non a scopo di lucro[164]), né dalla natura del servizio (ad esempio, il fatto che una prestazione rientri nel campo della previdenza sociale o della sanità non comporta di per sé l'esclusione dell'applicazione delle disposizioni del trattato[165]). Possono quindi essere considerate economiche anche le attività dei membri di una comunità religiosa o di un'associazione sportiva dilettantistica[166]. Il carattere "economico" di un'attività non dipende neppure dalla sua qualificazione nel diritto nazionale. Un servizio definito nel diritto interno "non commerciale" potrà essere considerato "un'attività economica" in base alle disposizioni del trattato menzionate in precedenza. Allo stesso modo, il fatto che un'attività sia svolta per uno scopo d'interesse generale non necessariamente influisce sulla sua natura economica.

---

[162] C-51/96 e C-191/97, Deliège, punto 52.

[163] La Corte ha ritenuto, ad esempio, che i servizi ospedalieri prestati gratuitamente in natura in forza del regime di assistenza sanitaria vigente, possono costituire un'attività economica ai sensi del trattato.

[164] Sentenza C-172/98, Commissione/Belgio. Nella sentenza C-157/99 Smits e Peerbooms (punto 50), la Corte ha respinto l'argomento secondo il quale ricerca di un utile in capo al prestatore costituisce una condizione aggiuntiva perché una prestazione possa rappresentare un'attività economica ai sensi dell'art. 60 del trattato.

[165] Sentenza Smits e Peerbooms menzionata in precedenza.

[166] C-196/87 Steymann e C-51/96 e C-191/97 Deliège.

Per determinare se un dato servizio deve essere qualificato "attività economica" disciplinata dalle disposizioni del trattato relative al mercato interno e, se del caso, dalla direttiva "servizi", è opportuno quindi effettuare un esame caso per caso, riguardo a tutte le caratteristiche dell'attività in questione, in particolare il modo in cui è effettivamente svolta, organizzata e finanziata nello Stato membro interessato.

La direttiva "servizi" si applica a tutti i servizi non esplicitamente esclusi dal suo campo di applicazione (ne sono esclusi alcuni servizi sociali: per saperne di più sull'applicazione della direttiva "servizi" ai servizi sociali, cfr. risposta alla domanda 7.2). Soltanto le attività di natura economica definite in precedenza rientrano nella nozione di "servizio" prevista dalla direttiva.

Per saperne di più su ciò che il fatto di essere qualificati "attività economica" ai sensi delle disposizioni del trattato relative al mercato interno implica per i servizi sociali, cfr. anche le risposte alle domande 6.5 e 6.6.

6.3. Quando un'attività viene considerata "non economica" ai sensi delle disposizioni del trattato relative al mercato interno (articoli 49 e 56 del TFUE) e della direttiva "servizi"?

Secondo la giurisprudenza della Corte, le attività svolte senza corrispettivo economico, dallo Stato o per conto dello Stato, nel quadro dei suoi compiti nel campo sociale, ad esempio, non costituiscono un'attività economica ai sensi delle disposizioni del trattato relative al mercato interno e della direttiva "servizi"[167].

Esempi

- Prestazioni fornite da un organismo in forza di un regime assicurativo obbligatorio (ad esempio, il pagamento di indennizzi in caso di sinistri naturali)[168].
- I corsi forniti nel quadro del sistema di istruzione nazionale[169] o i corsi forniti in un istituto di insegnamento superiore finanziato in gran parte con fondi pubblici[170].

---

[167] C-109/92 Wirth.

[168] Nella sentenza pronunciata nella causa C-355/00 Freskot, la Corte ha statuito che i contributi versati a tale organismo non hanno il carattere di un corrispettivo economico in quanto, in particolare, tali contributi hanno essenzialmente il carattere di un onere imposto dal legislatore e il livello e le modalità delle prestazioni fornite dall'organismo assicurativo sono stabiliti dal legislatore.

[169] Nella sentenza pronunciata nella causa C-263/86 Humbel, la Corte sostiene, da un lato, il fatto che istituendo e mantenendo in vigore un sistema d'istruzione nazionale, lo Stato non intende svolgere attività retribuite, bensì svolge il proprio compito nel campo sociale, culturale e educativo nei confronti dei cittadini e, dall'altro lato, che la pubblica istruzione è, di regola, finanziata col pubblico denaro, non già dagli alunni o dai loro genitori. La Corte ha aggiunto che sulla natura di questa attività non incide poi il fatto che, talora, gli alunni o i loro genitori siano obbligati a pagare delle tasse o delle spese scolastiche al fine di contribuire in una certa misura alle spese per la pubblica istruzione.

[170] Nella sentenza Wirth menzionata in precedenza, la Corte ha in effetti ritenuto che le considerazioni da essa formulate nella sua sentenza Humbel menzionata valgono anche per i corsi di studi impartiti in un istituto di insegnamento superiore il cui finanziamento sia assicurato essenzialmente mediante fondi pubblici.

6.4. I servizi sociali esclusi dalla direttiva "servizi" sono comunque soggetti alle disposizioni del trattato relative al mercato interno?

Sono stati esclusi dalla direttiva "servizi" (articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva) i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie e alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato (a livello nazionale, regionale o locale), da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato.

I servizi esclusi dalla direttiva "servizi", se costituiscono attività economiche, rientrano comunque nel campo di applicazione delle disposizioni del trattato, in particolare di quelle relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi (articoli 49 e 56 del TFUE). Le misure nazionali intese a disciplinare i servizi esclusi dalla direttiva "servizi" possono quindi essere sottoposte a una valutazione della loro compatibilità con il diritto europeo dal giudice nazionale o dalla Corte di giustizia, in particolare tenuto conto degli articoli 49 e 56 del trattato menzionati in precedenza. Obiettivi in materia di politica sociale possono giustificare l'applicazione di misure intese a disciplinare il settore dei servizi sociali, a condizione che tali misure siano proporzionate agli obiettivi perseguiti. Cfr. anche la risposta alle domande 6.5 e 6.6.

6.5. Obiettivi in materia di politica sociale possono giustificare l'applicazione di misure intese a disciplinare il settore dei servizi sociali?

Secondo la Corte, gli Stati membri hanno la facoltà di fissare gli obiettivi della loro politica in materia sociale e, se del caso, di definire con precisione il livello di protezione auspicato. Tuttavia, le norme imposte devono soddisfare le condizioni stabilite dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la loro giustificazione e proporzionalità. Le restrizioni alle libertà del mercato interno devono essere valutate rispetto agli obiettivi perseguiti dalle autorità competenti degli Stati membri e al livello di protezione che intendono garantire.

La giurisprudenza ha individuato un certo numero di "motivi imperativi d'interesse generale" che costituiscono obiettivi che consentono agli Stati membri di giustificare restrizioni alle libertà del mercato interno (ad esempio, obiettivi di politica sociale, la protezione dei destinatari dei servizi, la protezione dei consumatori e così via). In linea generale, la giurisprudenza attuale della Corte stabilisce che considerazioni di carattere sociale possono giustificare restrizioni alle libertà fondamentali, ad esempio se potrebbe essere ritenuto inaccettabile permettere che un privato tragga un vantaggio dalla debolezza dei destinatari del servizio[171]. Qualsiasi misura deve tuttavia essere idonea a garantire il conseguimento di uno o più obiettivi legittimi perseguiti da uno Stato membro e non andare oltre quanto necessario per il loro raggiungimento.

Ad esempio, secondo il trattato e (per i servizi che vi sono inclusi) la direttiva "servizi", i regimi di autorizzazione preventiva dello svolgimento di un'attività possono essere mantenuti a condizione che siano non discriminatori, che perseguano un obiettivo d'interesse generale, che siano effettivamente idonei a conseguire l'obiettivo stabilito e, infine, che l'obiettivo perseguito non possa essere raggiunto con altre misure meno vincolanti. Nel settore sociale, la Corte ha stabilito che gli obiettivi in materia di politica sociale costituiscono "motivi imperativi d'interesse generale" che possono giustificare l'applicazione di un regime di autorizzazione o di altre misure intese a disciplinare gli appalti, purché i regimi o le misure siano proporzionate agli obiettivi da realizzare.

---

[171] Cfr. in questo senso la sentenza pronunciata nelle cause C-447/08 e C-448/08 riguardanti i giochi d'azzardo su Internet.

6.6. Gli Stati membri possono decidere di riservare la fornitura di taluni servizi sociali a prestatori non a scopo di lucro?

Secondo la giurisprudenza della Corte, in base alla scala di valori propria di ciascuno degli Stati membri e tenuto conto del potere di discrezionalità di cui questi ultimi dispongono, uno Stato membro può affidare lo svolgimento di talune attività, ad esempio, a organismi pubblici o caritativi[172]. Tutte le misure in questo senso devono tuttavia essere idonee a garantire il conseguimento di uno o più obiettivi legittimi perseguiti da detto Stato membro e non andare oltre quanto necessario per il loro raggiungimento. Una legislazione nazionale è idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito solo se consente effettivamente di raggiungerlo in maniera coerente e sistematica. In ogni caso, le restrizioni devono essere applicate in maniera non discriminatoria.

7. DOMANDE SULL'APPLICABILITÀ AI SIEG E IN PARTICOLARE AI SSIG DELLA DIRETTIVA "SERVIZI"

7.1. Quali servizi d'interesse economico generale rientrano nel campo di applicazione della direttiva "servizi"?

I servizi d'interesse economico generale (SIEG) rientrano nel campo di applicazione della direttiva "servizi" nella misura in cui non ne sono esplicitamente esclusi (sono stati esclusi, per esempio, i servizi di trasporto, i servizi sanitari, alcuni servizi sociali, i servizi e le reti di comunicazione elettronica e i servizi audiovisivi). I servizi sociali sono stati parzialmente esclusi: rientrano nella direttiva quando sono forniti da operatori privati non incaricati dallo Stato, ma ne sono esclusi quando sono forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato.

Per i restanti SIEG non esclusi dal campo di applicazione della direttiva "servizi", quest'ultima prevede tutta una serie di "garanzie" intese a consentire agli Stati membri di tenere pieno conto, al momento del recepimento della direttiva, delle caratteristiche specifiche di questi settori. Gli Stati membri devono quindi poter mantenere in vigore le normative nazionali che disciplinano questi settori, ad esempio per garantire servizi di elevata qualità.

In primo luogo, le disposizioni della direttiva relative alla libertà di stabilimento consentono agli Stati membri di tenere conto delle caratteristiche specifiche dei SIEG. In particolare, l'esame e la valutazione di alcuni requisiti del diritto nazionale, che gli Stati membri hanno dovuto effettuare come previsto dalla direttiva, non possono ostare all'adempimento della specifica missione affidata ai SIEG (articolo 15, paragrafo 4). Inoltre, conformemente agli articoli da 9 a 13, gli Stati membri possono mantenere in vigore regimi di autorizzazione che disciplinano l'accesso alle attività di servizi (ivi compresi i SIEG) o il loro svolgimento in tutti i casi in cui le autorizzazioni sono non discriminatorie, giustificate in base a un motivo imperativo d'interesse generale e proporzionate.

---

[172] Cfr. sentenza menzionata in precedenza pronunciata nelle cause C-447/08 e 448/08, punto 43. Cfr. anche la sentenza menzionata in precedenza C-70/95, Sodemare, Racc. 1997, pag. I-3395.

In secondo luogo, la direttiva dispone che la clausola di libera prestazione dei servizi di cui all'articolo 16 non si applica ai SIEG (in virtù di una deroga esplicita prevista dall'articolo 17).

In generale, le operazioni di recepimento degli Stati membri dimostrano che la direttiva favorisce la modernizzazione delle economie, i prestatori di servizi e i consumatori. Durante la fase di recepimento, la Commissione non è venuta a conoscenza di problemi particolari legati all'applicazione della direttiva ai SIEG.

Sul sito di seguito indicato sono reperibili informazioni sulle normative adottate dagli Stati membri per l'attuazione della direttiva "servizi" e sono presenti collegamenti ai vari testi legislativi disponibili: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/news_fr.htm.

7.2. Quali servizi sociali sono esclusi dalla direttiva "servizi" e quando le disposizioni di detta direttiva si applicano ai servizi sociali?

Alcuni servizi sociali sono stati esclusi dal campo di applicazione della direttiva "servizi". L'esclusione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi" non riguarda tutti i servizi sociali, ma soltanto quelli relativi agli alloggi popolari, all'assistenza all'infanzia e al sostegno alle famiglie e alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato (a livello nazionale, regionale o locale), da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato. In effetti, trattandosi di una disposizione derogatoria a una regola generale, secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia europea l'esclusione deve essere interpretata in maniera rigorosa.

Per contro, i servizi sociali non rientranti nell'ambito dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva (ad esempio, i servizi di assistenza all'infanzia non forniti dai prestatori menzionati in precedenza) sono disciplinati dal quadro normativo stabilito dalla direttiva "servizi".

A questo proposito, è opportuno sottolineare che la direttiva contiene tutta una serie di disposizioni che riconoscono il carattere specifico dei servizi sociali che non sono stati esclusi dal suo campo di applicazione e ne tengono conto. Ad esempio, la direttiva non rimette in discussione la possibilità per gli Stati membri di disciplinare l'accesso a tali servizi e il loro svolgimento per garantirne la qualità. In base agli articoli da 9 a 13 della direttiva, gli Stati membri possono mantenere i propri regimi di autorizzazione che disciplinano l'accesso a determinate attività e il loro esercizio, a condizione che tali regimi siano non discriminatori, giustificati e proporzionati. Per i servizi sociali rientranti nella direttiva che si configurano come SIEG, in base all'articolo 17 della direttiva sono esclusi dalla clausola relativa alla libera prestazione dei servizi di cui all'articolo 16 della direttiva. Infine, è opportuno precisare che la direttiva non riguarda il finanziamento dei servizi sociali. La direttiva non tratta gli aiuti accordati dagli Stati membri, che rientrano nell'ambito delle regole di concorrenza (cfr. parte relativa agli aiuti di Stato). In particolare, non riguarda i criteri di accesso ai finanziamenti pubblici né le norme di qualità che vanno osservate per poter beneficiare dei finanziamenti pubblici (cfr. a questo proposito i considerando 10, 17 e 28 della direttiva).

7.3. Gli Stati membri possono mantenere, nel quadro del recepimento della direttiva "servizi", regimi di autorizzazione nel settore dei servizi sociali?

L'articolo 9 della direttiva "servizi" impone agli Stati membri di riesaminare la propria normativa per individuare i regimi di autorizzazione relativi all'accesso a un'attività di servizi e al suo esercizio. Se una normativa richiede una decisione da parte dell'autorità competente prima che il prestatore possa esercitare un'attività rientrante nel campo di applicazione della direttiva, si tratta di un regime di autorizzazione che deve essere sottoposto a una valutazione sulla base della direttiva. Per ogni regime (e le relative procedure) individuato, nel periodo di recepimento lo Stato membro interessato deve effettuare una valutazione sulla base delle disposizioni stabilite dagli articoli da 9 a 13 della direttiva. Tutti i regimi di autorizzazione relativi all'accesso a un'attività di servizi o rientrante nel campo di applicazione della direttiva "servizi" o al suo esercizio devono essere sottoposti, nel quadro del recepimento di detta direttiva, a una valutazione sulla base del principio di non discriminazione, dell'esistenza o meno di motivi imperativi d'interesse generale e, se del caso, della proporzionalità delle misure in esame.

A seconda del risultato della valutazione, gli Stati membri sono tenuti ad abolire i regimi di autorizzazione non conformi all'articolo 9 o a sostituirli con misure meno vincolanti e compatibili con le disposizioni della direttiva.

È opportuno inoltre sottolineare che i regimi di autorizzazione esclusi dalla direttiva "servizi" rientrano nel campo di applicazione delle disposizioni del trattato, in particolare di quelle relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi (articoli 49 e 56 del trattato). Possono quindi essere sottoposti a una valutazione della loro compatibilità con il diritto dell'Unione da parte di un giudice nazionale o della Corte di giustizia, in particolare riguardo agli articoli 49 e 56 del trattato menzionati in precedenza. Cfr. anche la risposta alle domande 6.5 e 7.4.

7.4. Quando uno stesso regime di autorizzazione si applica a servizi esclusi dal campo di applicazione della direttiva e a servizi che vi sono inclusi, il regime in questione rientra nell'ambito delle disposizioni della direttiva? In caso di risposta affermativa, uno Stato membro deve istituire regimi di autorizzazione distinti per i servizi esclusi e per quelli inclusi?

Sì, quando uno stesso regime di autorizzazione si applica a servizi esclusi dal campo di applicazione della direttiva e a servizi che vi sono inclusi, il regime in questione rientra nell'ambito delle disposizioni della direttiva.

Tuttavia, la direttiva non impone agli Stati membri di stabilire regimi di autorizzazione distinti a seconda che si tratti di un servizio rientrante o meno nel campo di applicazione della direttiva né vieta agli Stati membri di prevedere regimi distinti. L'importante, dal punto di vista della direttiva, è che gli Stati membri assicurino che i regimi di autorizzazione relativi ai servizi rientranti nel campo di applicazione della direttiva siano conformi a quest'ultima (per maggiori informazioni, cfr. risposta alla domanda 7.3).

7.5. L'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi" si applica ai servizi sociali relativi agli asili e ai giardini d'infanzia forniti da prestatori incaricati dallo Stato o da enti territoriali o da qualsiasi entità incaricata a tale scopo?

I servizi sociali relativi agli asili e ai giardini d'infanzia sono esclusi ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi" se forniti dallo Stato (a livello nazionale, regionale o locale), da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato.

I servizi sociali relativi agli asili e ai giardini d'infanzia forniti da operatori non incaricati dallo Stato non sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva. Cfr. anche la risposta alla domanda 7.2.

7.6. Cosa comprende la nozione di "Stato" ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi" che prevede in particolare che i servizi sociali devono essere forniti dallo "Stato" o da "prestatori incaricati dallo Stato"?

È opportuno rammentare in primo luogo che l'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi" ha l'obiettivo di delimitare la portata di un'esclusione dal campo di applicazione della direttiva per alcuni servizi sociali. Pertanto, trattandosi di una disposizione derogatoria a una regola generale, secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia europea l'esclusione deve essere interpretata in maniera rigorosa.

In base all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), alcuni servizi sociali, e quelli forniti dallo "Stato" e da "prestatori incaricati dallo Stato", sono stati esclusi dal campo di applicazione della direttiva. La nozione di Stato, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi", comprende, conformemente al considerando 27 della direttiva, non soltanto l'amministrazione centrale dello Stato, ma anche tutti gli enti territoriali a livello regionale e locale. Quando lo Stato, nell'accezione precisata in precedenza, decide di affidare a un prestatore, che si tratti di una persona fisica o giuridica, di diritto pubblico o privato, l'obbligo di fornire un certo servizio anziché fornirlo direttamente, si tratta di un prestatore incaricato dallo Stato ai sensi della direttiva. Per beneficiare della deroga prevista dalla direttiva, non è quindi determinante sapere se si tratta di un servizio sociale fornito dallo Stato o da un organismo di diritto pubblico esplicitamente incaricato, dallo Stato e per conto dello Stato, dell'obbligo di prestare detto servizio, ad esempio, tramite una legge.

7.7. Cosa comprende la nozione di "prestatori incaricati dallo Stato" di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi"?

La Commissione ritiene che affinché possa essere considerato "incaricato dallo Stato" ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), un prestatore deve avere l'obbligo di assicurare il servizio di cui è stato incaricato dallo Stato. Un prestatore incaricato dell'obbligo di prestare un servizio, ad esempio a seguito di un appalto pubblico o tramite una concessione di servizi, può essere considerato un prestatore "incaricato dallo Stato" ai sensi della direttiva "servizi". Questo vale anche per qualsiasi altro tipo di misura adottata dallo Stato purché si tratti di una misura che implichi un obbligo di fornire il servizio per il prestatore in questione. Cfr. anche la risposta alla domanda 3.4.4.

7.8. La nozione di "prestatore incaricato" ai sensi della direttiva "servizi" (articolo 2, paragrafo 2, lettera j)) corrisponde alla nozione di "mandato" ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE e del pacchetto SIEG?

Cfr. risposta alla domanda 3.4.4.

7.9. Une deliberazione ufficiale di un'autorità pubblica regionale che definisce un servizio sociale d'interesse generale di formazione professionale e incarica della sua gestione uno o più imprese di formazione tramite concessione di servizi e concessione di compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisce un conferimento dell'incarico ai sensi della direttiva "servizi"?

Un'impresa di formazione incaricata con deliberazione ufficiale di un'autorità pubblica regionale della gestione, tramite concessione di servizi, di un servizio sociale d'interesse generale di formazione professionale può essere considerata un "prestatore incaricato" ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), menzionato in precedenza solo nella misura in cui l'impresa in questione ha l'obbligo di fornire il servizio. Si tratta di un'analisi che deve essere effettuata caso per caso, sulla base della situazione concreta di ogni caso in esame.

Inoltre, in base all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva, in combinato disposto con il considerando 27, il servizio di formazione professionale fornito da un prestatore incaricato dallo Stato può essere considerato un servizio escluso dal campo di applicazione della direttiva "servizi" solo se soddisfa le condizioni di cui al considerando 27 della direttiva, ossia se è rivolto a persone "che si trovano in condizione di particolare bisogno a titolo permanente o temporaneo, perché hanno un reddito familiare insufficiente, o sono totalmente o parzialmente dipendenti" o "rischiano di essere emarginate", come ad esempio i disoccupati.

Infine, va sottolineato che i servizi esclusi dal campo di applicazione della direttiva "servizi" rientrano in ogni caso nell'ambito delle disposizioni del TFUE, in particolare di quelle relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi (articoli 49 e 56 del TFUE). Cfr. a questo proposito la risposta alla domanda 6.4. Per quanto riguarda l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato al tipo di atto in questione, cfr. risposta alla domanda 3.4.5.

7.10. Cosa comprende la nozione di "associazione caritativa riconosciuta come tale dallo Stato" di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi"?

Va sottolineato in primo luogo che tale nozione è propria della direttiva "servizi" e che la sua interpretazione non dipende quindi direttamente dai concetti esistenti nel diritto nazionale degli Stati membri né da altri testi dell'Unione. Infatti, tale definizione è intesa unicamente a individuare gli operatori i cui servizi possono essere esclusi dal campo di applicazione della direttiva "servizi" ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera j). Si tratta dei servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie e alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno forniti da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato.

In base alla direttiva "servizi", la nozione di "associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato" implica non soltanto l'assenza di carattere lucrativo da parte dei prestatori dei servizi in questione, ma anche il fatto che questi ultimi svolgano attività di carattere caritativo (specificamente riconosciute come tali dalle amministrazioni pubbliche) a favore di terzi (vale a dire al di fuori dei loro membri) in stato di bisogno. Ne consegue, tra l'altro, che il solo riconoscimento del carattere non lucrativo di alcune associazioni (concesso, ad esempio, a fini fiscali) o del carattere d'interesse generale delle attività svolte non costituisce un criterio sufficiente di per sé per qualificare l'associazione come organizzazione rientrante nella nozione di "associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato". Allo stesso modo, una semplice autorizzazione ricevuta dallo Stato non può essere considerata un criterio sufficiente di per sé per ritenere che un'associazione rientri in tale nozione (e che le relative attività siano quindi escluse dal campo di applicazione della direttiva "servizi").

Facendo riferimento a questa nozione nel suo manuale per il recepimento[173], la Commissione ha menzionato, a semplice titolo di esempio di associazioni caritative ai sensi della direttiva, "le chiese e le organizzazioni ecclesiastiche che perseguono scopi caritatevoli e benefici". Il carattere laico o religioso di una simile associazione non è tuttavia determinante per delimitare il campo dell'esclusione dalla direttiva "servizi" per i servizi sociali. Ne consegue che i servizi forniti da un'associazione il cui carattere caritativo è stato riconosciuto dallo Stato sono esclusi dalla direttiva "servizi" in base all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), indipendentemente dal fatto che l'organizzazione in questione sia laica o religiosa.

---

[173] Manuale per il recepimento della direttiva "servizi" disponibile sul sito: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_fr.htm#info.