



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 29.4.2013  
SWD(2013) 53 final/2

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno**

## INDICE

1	Introduzione .....	19
2	Concetto di SIEG .....	22
3	Il nuovo pacchetto aiuti di Stato relativo ai SIEG .....	30
3.1	Descrizione generale del nuovo pacchetto aiuti di Stato relativo ai SIEG30	
3.2	Comunicazione.....	33
3.2.1	Quando si applicano le norme in materia di aiuti Stato e quali sono le conseguenze di tale applicazione? .....	33
3.2.2	Atto di incarico.....	44
3.2.3	Compensazioni prive di elementi di aiuto ai sensi della sentenza Altmark.....	50
3.3	Compensazioni prive di elementi di aiuto ai sensi dei regolamenti <i>de minimis</i> . .....	56
3.4	Compensazione a titolo della decisione sui SIEG .....	60
3.4.1	Campo di applicazione .....	60
3.4.1.1	La soglia di 15 milioni di EUR .....	61
3.4.1.2	Ospedali e servizi sociali.....	61
3.4.1.3	Durata del periodo di incarico.....	64
3.4.1.4	Applicazione al settore dei trasporti.....	65
3.4.1.5	Imprese in difficoltà .....	66
3.4.2	Condizioni di compatibilità.....	66
3.4.2.1	Presentazione generale .....	66
3.4.2.2	Atto di incarico.....	69
3.4.2.3	Importo della compensazione .....	72
3.4.2.4	Sovracompensazione e recupero .....	77
3.4.2.5	Sottocompensazione.....	78
3.4.3	Trasparenza e comunicazioni .....	79
3.4.4	Entrata in vigore e disposizioni transitorie .....	80
3.5	Compensazione ai sensi della disciplina sui SIEG .....	80
3.5.1	Campo di applicazione .....	80

3.5.2	Condizioni di compatibilità (si noti che le risposte alle seguenti domande relative alla decisione si applicano anche, mutatis mutandis, alla disciplina: 117, 119, da 124 a 138, da 140 a 147).....	82
3.5.3	Entrata in vigore e disposizioni transitorie .....	90
3.6	Il pacchetto SIEG e altre disposizioni.....	91
4	Domande sull'applicazione ai SSIG delle norme relative agli appalti pubblici.....	95
4.1	Il SSIG è prestato dall'autorità pubblica .....	95
4.2	Prestazione di un SSIG conferito a un terzo con pagamento di un corrispettivo.....	96
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 .....	109
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).....	112
7	Domande sull'applicabilità ai SIEG e in particolare ai SSIG della direttiva "servizi" .....	115

## INDICE - DOMANDE

1	Introduzione .....	19
2	Concetto di SIEG .....	22
1.	<i>Cos'è un servizio d'interesse generale (SIG)?</i> .....	22
2.	<i>Cos'è un servizio d'interesse economico generale (SIEG)? Le autorità pubbliche sono tenute a introdurre tale concetto nel loro ordinamento giuridico interno?</i> .....	23
3.	<i>Cos'è un servizio sociale d'interesse generale (SSIG)?</i> .....	23
4.	<i>Gli Stati membri hanno un margine di manovra nella definizione dei SIEG?</i> .....	24
5.	<i>La Commissione può fornire un elenco di criteri che le autorità pubbliche possono utilizzare per determinare se un servizio è di interesse generale?</i> .....	25
6.	<i>La legislazione dell'Unione impone limiti al margine di manovra degli Stati membri nella definizione dei SIEG?</i> .....	25
7.	<i>Esistono esempi di errori manifesti di valutazione compiuti dagli Stati membri nella definizione dei SIEG?</i> .....	26
8.	<i>È possibile che alcuni servizi finanziari siano considerati SIEG?</i> .....	26
9.	<i>È possibile che le attività di costruzione di infrastrutture siano considerate SIEG?</i> .....	27
10.	<i>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?</i> ..	27
11.	<i>Può un'amministrazione pubblica qualificare un servizio come SIEG se un servizio analogo viene già fornito da altri operatori del mercato cui non è stato affidato un SIEG?</i> .....	28
12.	<i>Può un servizio essere qualificato come SIEG se il mercato sarà in grado di fornirlo in un futuro prossimo?</i> .....	28
13.	<i>Se un fornitore di servizi per l'infanzia che opera a condizioni di mercato e a cui non è stato affidato l'incarico di prestare un SIEG si viene a trovare in una situazione di difficoltà e rischia il fallimento, può lo Stato membro in quel momento affidargli un SIEG al fine di garantire la continuità del servizio (supponendo che in quella zona non vi siano altri fornitori di servizi per l'infanzia che potrebbero fornire il servizio)?</i> .....	29
3	Il nuovo pacchetto aiuti di Stato relativo ai SIEG .....	30
3.1	Descrizione generale del nuovo pacchetto aiuti di Stato relativo ai SIEG	30
14.	<i>Da quali strumenti è composto il nuovo pacchetto aiuti di Stato relativo ai SIEG?</i> .....	30
15.	<i>Qual è lo scopo della comunicazione sui SIEG?</i> .....	30
16.	<i>Cos'è il regolamento de minimis relativo ai SIEG?</i> .....	30
17.	<i>In che cosa consiste la decisione?</i> .....	31
18.	<i>In che cosa consiste la disciplina?</i> .....	31

19.	<i>Quali sono gli obiettivi rispettivi della decisione e della disciplina? Quali differenze vi sono tra di essi?</i>	31
20.	<i>Come si articola l'analisi della compatibilità delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico?</i>	32
21.	<i>In che modo è possibile garantire la certezza del diritto ai fornitori di SIEG? Cosa fare se i fornitori non sanno se la compensazione rientra nel campo di applicazione della decisione, della disciplina o del regolamento de minimis relativo ai SIEG?</i>	32
22.	<i>I fornitori di SIEG hanno obblighi di legge ?</i>	33
23.	<i>Il pacchetto SIEG istituisce un diritto delle imprese a ricevere aiuti sotto forma di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico?</i>	33
3.2	<b>Comunicazione</b>	33
3.2.1	<b>Quando si applicano le norme in materia di aiuti Stato e quali sono le conseguenze di tale applicazione?</b>	33
24.	<i>Quando si applicano le disposizioni previste dal TFUE relative agli aiuti di Stato all'organizzazione e al finanziamento dei SIEG?</i>	33
25.	<i>Quando un'attività si configura come "economica" in base alle regole di concorrenza?</i>	33
26.	<i>I membri di una professione liberale possono costituire "un'impresa" ai sensi delle regole di concorrenza?</i>	35
27.	<i>Quando un'attività è non economica in base alle regole di concorrenza?</i>	35
28.	<i>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?</i>	37
29.	<i>La comunicazione fornisce orientamenti specifici relativi alla distinzione tra attività economiche e attività non economiche in quattro settori. Le attività svolte al di fuori di questi quattro settori costituiscono sempre attività economiche?</i>	37
30.	<i>La classificazione di una determinata attività come economica o non economica può variare nel corso del tempo?</i>	37
31.	<i>Le disposizioni del TFUE relative agli aiuti di Stato sono applicabili ai fornitori di servizi senza scopo di lucro?</i>	37
32.	<i>È possibile che un'autorità pubblica privilegi alcuni tipi di organizzazioni (per es. enti pubblici/a scopo di lucro/senza scopo di lucro) come fornitori di SIEG?</i>	38
33.	<i>I centri di azione sociale che forniscono un SSIG (ad esempio, servizi per persone anziane e disabili) sono soggetti alle norme in materia di aiuti di Stato?</i>	38
34.	<i>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?</i>	38
35.	<i>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 fornitore del servizio costituisce un aiuto di Stato?</i>	38

36.	<i>Alcuni SIEG sono spesso forniti in un contesto locale. Possono tali SIEG influire effettivamente sugli scambi tra gli Stati membri?</i>	39
37.	<i>Ci possono veramente essere effetti sugli scambi in casi in cui in una determinata regione un SIEG specifico viene fornito da un solo operatore?</i>	40
38.	<i>Vi sono esempi di SIEG locali che non risultano incidere sugli scambi tra Stati membri?</i>	40
39.	<i>E se un'attività è economica ed incide sugli scambi tra gli Stati membri?</i>	42
40.	<i>L'applicazione delle regole di concorrenza significa che gli Stati membri devono modificare il modo in cui organizzano e gestiscono i SIEG?</i>	42
41.	<i>Cosa succede quando un'autorità pubblica concede una compensazione per un servizio d'interesse generale considerato economico?</i>	42
42.	<i>Le norme in materia di aiuti di Stato impongono alle autorità pubbliche una specifica modalità di organizzazione dei SIEG?</i>	42
43.	<i>Le dotazioni finanziarie concesse nel quadro del trasferimento di competenze tra enti pubblici nel contesto di un decentramento sono assimilabili ad aiuti di Stato?</i>	42
44.	<i>Il finanziamento di un ente "in-house" - ai sensi delle norme relative agli appalti pubblici - che fornisce un SIEG comporta l'esclusione dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato?</i>	43
45.	<i>Quali sono le conseguenze se una compensazione per un SIEG viene effettivamente ritenuta un aiuto di Stato?</i>	43
3.2.2	Atto di incarico	44
46.	<i>A che cosa serve un "atto d'incarico"?</i>	44
47.	<i>Quali tipi di atti di incarico sono ritenuti adeguati?</i>	44
48.	<i>L'atto di incarico è necessario anche quando si tratta di un SSIG?</i>	45
49.	<i>Quali autorità hanno il diritto di affidare un SIEG a un'impresa? Le autorità comunali hanno competenze in tal senso?</i>	45
50.	<i>Può lo stesso fornitore del SIEG, che spesso dispone di conoscenze specifiche, definire il contenuto dell'atto di incarico?</i>	45
51.	<i>La nozione di atto di incarico ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE e ai sensi del pacchetto SIEG corrisponde alla nozione di "prestatore incaricato dallo Stato" ai sensi della direttiva "servizi" (articolo 2, paragrafo 2, lettera j)?</i>	46
52.	<i>Una deliberazione 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 atto di incarico ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato e della direttiva "servizi"?</i>	46
53.	<i>In caso di cofinanziamento di un SIEG da parte di varie autorità pubbliche, ognuna di queste ultime deve adottare un proprio atto di incarico o al momento della concessione della compensazione può far riferimento all'atto di incarico dell'autorità "capofila" o organizzatrice del SIEG?</i>	47
54.	<i>Nel caso in cui un'autorità pubblica intenda affidare vari SIEG a uno o più fornitori di servizi, è necessario che adotti vari atti corrispondenti ai singoli SIEG?</i>	47

55.	<i>L'atto di incarico deve precisare i "compiti" o le "attività specifiche" da svolgere?</i> .....	48
56.	<i>Come si deve redigere un atto di incarico 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? L'atto di incarico deve descrivere ogni servizio da fornire?</i> .....	48
57.	<i>Al termine della durata dell'incarico lo stesso SIEG può essere nuovamente affidato alla stessa impresa?</i> .....	49
58.	<i>Come si deve redigere un atto di incarico riguardante servizi che devono essere adattati nel corso della prestazione alle situazioni mutevoli in termini di intensità di cure e di profili e numero di utenti?</i> .....	49
59.	<i>L'esigenza di un atto di incarico limita l'autonomia e la libertà di iniziativa dei fornitori di servizi?</i>	50
60.	<i>L'esigenza di un atto di incarico limita l'autonomia nella definizione delle priorità di cui beneficiano le sedi locali di un fornitore di SIEG correttamente incaricato a livello nazionale?</i> .....	50
3.2.3	Compensazioni prive di elementi di aiuto ai sensi della sentenza Altmark.....	50
61.	<i>Cosa precisa la Corte nella sentenza Altmark?</i> .....	50
62.	<i>Può un'amministrazione pubblica eludere l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato organizzando una gara senza verificare se tutti i criteri della sentenza Altmark siano soddisfatti?</i> .....	52
63.	<i>Per quale motivo la fornitura di un SIEG dovrebbe essere compensata secondo il principio del "minor costo per la collettività"? L'applicazione di tale principio non rischia di favorire la fornitura di servizi di qualità insufficiente?</i> .....	52
64.	<i>Si prega di fornire un esempio di una situazione in cui sarebbe opportuno prevedere il meccanismo di recupero di cui al punto 67 della comunicazione.</i> .....	53
65.	<i>Che cos'è una procedura aperta ai sensi del punto 66 della comunicazione?</i> .....	53
66.	<i>Che cos'è una procedura ristretta ai sensi del punto 66 della comunicazione?</i> .....	53
67.	<i>Perché si ritiene che la procedura negoziata soddisfi il quarto criterio della sentenza Altmark solo in circostanze eccezionali?</i> .....	54
68.	<i>Se viene presentata una sola offerta, tale offerta non può mai essere considerata sufficiente per garantire la prestazione di servizi al minor costo per la collettività o ci sono casi in cui essa può essere ritenuta sufficiente?</i> .....	54
69.	<i>In che modo sono collegate la normativa nazionale sugli appalti pubblici e la legislazione in materia di aiuti di Stato? È possibile che la normativa UE sugli aiuti di Stato comporti sempre l'obbligo di applicare le norme in materia di appalti pubblici quando a un fornitore viene affidato un SIEG?</i> .....	55
70.	<i>Cosa succede se il campo di applicazione delle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici che contengono un elemento di negoziazione subisce un cambiamento nel quadro dell'attuale riforma delle norme UE in materia di appalti pubblici?</i> .....	55
71.	<i>Che cosa significa esattamente l'espressione "remunerazione di mercato generalmente accettata"? Per dimostrare che la compensazione corrisponde a una remunerazione di mercato generalmente accettata è sufficiente un parere di un esperto?</i> .....	55
72.	<i>Ai fini dell'applicazione del criterio relativo ai costi sostenuti da un'impresa media gestita in modo efficiente, è possibile per uno Stato membro utilizzare un costo di riferimento prestabilito?</i> .....	55

73.	<i>Quali sono le conseguenze dell'applicazione o meno dei criteri della sentenza Altmark?</i> .....	56
3.3	<b>Compensazioni prive di elementi di aiuto ai sensi dei regolamenti <i>de minimis</i>.</b> .....	56
74.	<i>Che differenza c'è tra il regolamento <i>de minimis</i> relativo ai SIEG e il regolamento <i>de minimis</i> generale?</i> .....	56
75.	<i>In che modo si può garantire che il massimale di 500 000 EUR venga rispettato? Esistono controlli di conformità?</i> .....	57
76.	<i>Anche nell'ambito di applicazione del regolamento <i>de minimis</i> relativo ai SIEG è necessario un atto di incarico come quello previsto dalla decisione e dalla disciplina?</i> .....	57
77.	<i>Quali vantaggi comporta il regolamento <i>de minimis</i> relativo ai SIEG rispetto alla decisione?</i> .....	57
78.	<i>Quali sono le disposizioni in materia di cumulo degli aiuti concessi previste dai due regolamenti <i>de minimis</i>? Più specificamente, un'impresa che negli ultimi anni abbia ricevuto aiuti <i>de minimis</i> generali può ricevere anche aiuti <i>de minimis</i> relativi ai SIEG?</i> .....	57
79.	<i>Quali sono le norme relative al cumulo delle compensazioni accordate nell'ambito del regolamento <i>de minimis</i> relativo ai SIEG e quelle relative al cumulo delle compensazioni concesse in conformità con i criteri della sentenza Altmark?</i> .....	58
80.	<i>Un'impresa può ricevere una compensazione per un SIEG ai sensi della decisione o della disciplina e aiuti <i>de minimis</i> per un altro SIEG a titolo del regolamento <i>de minimis</i> relativo ai SIEG?</i> .....	58
81.	<i>Un fornitore di servizi che per un certo periodo di tempo ha ricevuto una compensazione a titolo della decisione o della disciplina può, per lo stesso servizio ma per un altro periodo di tempo, essere finanziato a titolo del regolamento <i>de minimis</i> relativo ai SIEG?</i> .....	58
82.	<i>Un fornitore 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?</i> .....	58
83.	<i>Un'autorità pubblica può finanziare un'iniziativa pilota per definire il contenuto dei compiti di SIEG?</i> .....	59
84.	<i>In caso di finanziamento di un SIEG in base al regolamento <i>de minimis</i> generale o al regolamento <i>de minimis</i> relativo ai SIEG, gli importi di 200 000 EUR / 500 000 EUR si riferiscono al SIEG o all'impresa incaricata del SIEG, tenendo conto di altre attività per le quali l'impresa riceve risorse statali?</i> .....	59
85.	<i>Nel caso in cui il soggetto incaricato della prestazione di vari SIEG istituisca una contabilità separata per ogni SIEG, è possibile applicare la norma <i>de minimis</i> a ogni SIEG separatamente?</i> .....	59
86.	<i>Nel caso in cui un soggetto incaricato della prestazione di un SIEG svolga anche attività non economiche, ai fini dell'applicazione dei regolamenti <i>de minimis</i> è necessario detrarre l'importo della compensazione assegnata ai SIG non economici?</i> .....	60
87.	<i>La dotazione finanziaria per l'onere degli investimenti connessi a un SIEG può essere assegnata per un periodo di durata compresa tra uno e più anni. In questo caso, è possibile applicare i regolamenti <i>de minimis</i>?</i> .....	60
88.	<i>Il regolamento <i>de minimis</i> relativo ai SIEG e il regolamento <i>de minimis</i> generale si applicano ai fornitori di SIEG in difficoltà?</i> .....	60
3.4	<b>Compensazione a titolo della decisione sui SIEG</b> .....	60

3.4.1	Campo di applicazione.....	60
89.	<i>In quali casi si applica la decisione?</i> .....	60
3.4.1.1	La soglia di 15 milioni di EUR .....	61
90.	<i>La soglia di 15 milioni di EUR si applica come valore netto o lordo?</i> .....	61
91.	<i>La soglia va intesa per incarico di SIEG o per impresa? Cosa succede se più imprese forniscono congiuntamente un SIEG?</i> .....	61
3.4.1.2	Ospedali e servizi sociali.....	61
92.	<i>All'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della decisione figura una disposizione relativa alle attività secondarie svolte negli ospedali, che però non figura all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), che riguarda i servizi sociali. Significa che i servizi sociali sono trattati in modo meno favorevole?</i> .....	61
93.	<i>Chi può definire il contenuto del concetto di "servizi sociali"?</i> .....	61
94.	<i>Perché l'elenco dei servizi sociali esentati presente nella decisione è esaustivo? Cosa succede se uno Stato membro intende affidare ad un fornitore di servizi un servizio sociale di interesse generale che non figura nella lista?</i> .....	62
95.	<i>Che rapporto c'è tra l'elenco dei servizi sociali di cui alla decisione e gli elenchi dei servizi di cui all'allegato II B della direttiva sugli appalti pubblici (2004/18/CE)?</i> .....	62
96.	<i>A che cosa ci si riferisce con l'espressione "servizi per l'infanzia" di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c) della decisione?</i> .....	63
97.	<i>L'espressione "rispondenti ad esigenze sociali" limita i tipi di servizi sociali che possono essere considerati SIEG, ad esempio, nel caso dei servizi per l'infanzia, ai servizi erogati a favore delle famiglie con difficoltà finanziarie?</i> .....	63
98.	<i>A che cosa ci si riferisce con l'espressione "inclusione sociale di gruppi vulnerabili" di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), della decisione?</i> .....	63
99.	<i>A che cosa ci si riferisce con l'espressione "accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro" di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c)? La formazione professionale ha un ruolo in tale ambito?</i> .....	63
100.	<i>Gli aiuti alle imprese di inserimento sociale e professionale possono rientrare nel campo di applicazione della decisione?</i> .....	64
3.4.1.3	Durata del periodo di incarico.....	64
101.	<i>La durata del periodo di incarico può essere superiore a dieci anni soltanto se un investimento significativo deve essere ammortizzato su un arco di tempo più lungo o anche per altri ragioni giustificate? Che cosa si intende per "investimento significativo"?</i> .....	64
102.	<i>Data la limitazione a 10 anni della durata dell'incarico, non è più possibile, in linea di principio, autorizzare un fornitore per un periodo di tempo illimitato?</i> .....	64
3.4.1.4	Applicazione al settore dei trasporti.....	65
103.	<i>Quali sono le differenze tra l'articolo 2, paragrafo 1, lettera d, e l'articolo 2, paragrafo 1, lettera e) della decisione?</i> .....	65

<i>104. A che cosa si riferisce esattamente la soglia di 300 000 passeggeri per i collegamenti aerei e marittimi verso le isole di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera d) della decisione? La decisione si può applicare anche a rotte aeree e marittime che non assicurano collegamenti con le isole? .....</i>	<i>65</i>
<i>105. Gli aeroporti con traffico superiore a 200 000 passeggeri o i porti con più di 300 000 passeggeri rientrano nel campo di applicazione della decisione se la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non supera i 15 milioni di EUR? .....</i>	<i>65</i>
<i>106. Che rapporto c'è tra la decisione e il regolamento (CE) n. 1008/2008, in particolare il suo articolo 16? Si prega di fornire qualche esempio di servizi che potrebbero essere definiti SIEG per gli aeroporti ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera e) della decisione. ....</i>	<i>66</i>
<i>107. Qual è la relazione tra la decisione e il regolamento n. 1370/2007? .....</i>	<i>66</i>
<i>3.4.1.5 Imprese in difficoltà .....</i>	<i>66</i>
<i>108. La decisione si applica anche alle imprese in difficoltà? .....</i>	<i>66</i>
<i>3.4.2 Condizioni di compatibilità.....</i>	<i>66</i>
<i>3.4.2.1 Presentazione generale .....</i>	<i>66</i>
<i>109. Quali sono le principali condizioni di compatibilità previste dalla decisione? .....</i>	<i>66</i>
<i>110. Qual è la differenza tra le condizioni della sentenza Altmark e le condizioni previste dalla decisione e dalla disciplina? .....</i>	<i>67</i>
<i>111. Quali sono le principali differenze tra la decisione del 2005 e la decisione del 2011 per quanto riguarda le condizioni di compatibilità? .....</i>	<i>68</i>
<i>112. Nel caso in cui tutti gli operatori del mercato siano incaricati dello stesso SIEG, ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato devono ricevere lo stesso importo di compensazione per la fornitura del SIEG? .....</i>	<i>68</i>
<i>113. La decisione obbliga a scegliere l'impresa meno cara per la fornitura dei SIEG?.....</i>	<i>69</i>
<i>114. È corretto affermare che se un'autorità pubblica classifica un servizio come SIEG e rispetta la decisione, essa non è tenuta a rispettare norme UE in materia di appalti pubblici? .....</i>	<i>69</i>
<i>3.4.2.2 Atto di incarico.....</i>	<i>69</i>
<i>115. Perché è stato introdotto un nuovo obbligo di aggiungere un riferimento alla decisione nell'atto di incarico (articolo 4, lettera f))? .....</i>	<i>69</i>
<i>116. La decisione obbliga a definire nell'atto di incarico i parametri di calcolo dell'importo della compensazione. Com'è possibile farlo prima di offrire il servizio? .....</i>	<i>69</i>
<i>117. 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? .....</i>	<i>70</i>
<i>118. Quando i parametri per il calcolo 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? .....</i>	<i>70</i>

<i>119. Come si determinano i parametri per la compensazione dei costi nel caso in cui un determinato SIEG sia finanziato da due o più autorità pubbliche?</i> .....	71
<i>120. Nel caso in cui un'autorità pubblica intenda finanziare soltanto una parte dei costi annui di un fornitore incaricato di un SIEG, come si fissano i parametri della compensazione?</i> .....	71
<i>121. 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 i costi se il SIEG viene prestato in perdita?</i> .....	71
<i>122. È possibile che un'autorità pubblica preveda nell'atto di incarico di coprire le perdite operative verificatesi per ogni periodo stabilito senza definire altri parametri per il calcolo della compensazione?</i> .....	71
<b>3.4.2.3 Importo della compensazione</b> .....	<b>72</b>
<i>123. Quale metodologia dovrebbe essere utilizzata per calcolare il costo netto degli obblighi di servizio pubblico ai sensi della decisione?</i> .....	72
<i>124. È possibile fornire alcuni esempi dei tipi di investimento qualificabili come SIEG che potrebbero beneficiare di aiuto? Per esempio, i costi connessi al motore di una nave possono essere considerati costi di un SIEG, sapendo che l'autorità ha imposto al proprietario della nave l'obbligo di prestare un servizio pubblico, ovvero di trasportare passeggeri?</i> .....	72
<i>125. È necessario che un importo specifico di compensazione sia attribuito a costi specifici?</i> .....	72
<i>126. 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?</i> .....	73
<i>127. Come si calcola l'importo della compensazione degli obblighi di servizio pubblico, nel caso in cui i fornitori di SIEG detengano diritti speciali o esclusivi connessi all'adempimento di vari compiti di servizio pubblico?</i> .....	73
<i>128. 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?</i> .....	73
<i>129. I vantaggi fiscali derivanti dallo status sociale di un soggetto devono essere inclusi tra le entrate ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, della decisione?</i> .....	74
<i>130. 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 4, della decisione?</i> .....	74
<i>131. Qual è il significato dell'espressione "margine di utile ragionevole" nel calcolo della compensazione compatibile?</i> .....	74
<i>132. Come definire un "rischio"? Cosa costituirebbe ad esempio un rischio per il fornitore?</i> .....	75
<i>133. Ai fini del calcolo del margine di utile ragionevole, la decisione fa riferimento al tasso di remunerazione del capitale. È possibile utilizzare metodi diversi per il calcolo del margine di utile ragionevole?</i> .....	75
<i>134. La disposizione "di sicurezza" si applica esclusivamente al rendimento del capitale. È possibile applicarla quando sono utilizzati (e debitamente giustificati) altri indicatori del livello dell'utile?</i> .....	75
<i>135. Esistono strumenti pratici per conoscere il livello del tasso swap pertinente?</i> .....	76

136.	<i>Sarebbe accettabile aggiungere ai costi il 20% di costi fissi e prendere tale valore come margine di utile ragionevole?</i> .....	76
137.	<i>È necessario tenere una contabilità separata per un'impresa che fornisce un SIEG e che svolge al contempo anche altre attività commerciali?</i> .....	76
138.	<i>È necessario tenere una contabilità separata per un soggetto incaricato della prestazione di un SIEG e che svolge anche attività non economiche?</i> .....	76
139.	<i>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?</i> .....	76
3.4.2.4	Sovracompensazione e recupero .....	77
140.	<i>La decisione autorizza la concessione di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico ma vieta le sovracompensazioni; cosa significa il termine "sovracompensazione"?</i> .....	77
141.	<i>Un controllo dovrebbe essere effettuato ogni tre anni. È possibile rinviare al periodo di incarico successivo una sovracompensazione oltre il 10% se non è concessa una sovracompensazione per l'intero periodo di incarico? Oppure è necessario disporre il recupero?</i> .....	77
142.	<i>Quale incidenza avrebbe l'istituzione di un meccanismo inteso a evitare sovracompensazioni sull'obbligo dell'autorità pubblica di procedere a un controllo delle sovracompensazioni?</i> .....	77
143.	<i>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?</i> .....	77
144.	<i>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?</i> .....	78
3.4.2.5	Sottocompensazione.....	78
145.	<i>Le norme in materia di aiuti di Stato vietano la sottocompensazione di un fornitore di SSIG/SIEG, ossia che l'importo della compensazione sia inferiore ai costi connessi alla fornitura del SIEG? Una sottocompensazione accordata a un fornitore non comporta un vantaggio economico per il suo concorrente, che non deve assumersi l'onere finanziario della sottocompensazione?</i> .....	78
146.	<i>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?</i> .....	78
3.4.3	Trasparenza e comunicazioni.....	79
147.	<i>L'obbligo di trasparenza di cui all'articolo 7 della decisione si applica se la compensazione per un servizio SIEG supera i 15 milioni di EUR o anche nel caso in cui tutti i SIEG affidati a un'impresa superano i 15 milioni di EUR?</i> .....	79
148.	<i>L'articolo 7 della decisione prevede la pubblicazione di informazioni per le compensazioni di importo superiore a 15 milioni di EUR; gli importi di aiuto devono essere pubblicati ogni anno oppure è possibile pubblicare gli importi annui alla fine del periodo di incarico?</i> .....	79
149.	<i>Nel caso in cui un aiuto sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico possa essere esentato dalla notifica in base alla decisione, esiste l'obbligo di inviare una scheda informativa alla Commissione?</i> .....	79

150.	<i>A chi spetta l'obbligo di presentare relazioni sull'attuazione della decisione, agli Stati membri o alle autorità regionali/locali?</i> .....	79
3.4.4	Entrata in vigore e disposizioni transitorie .....	80
151.	<i>Da quando si applica la decisione? Ha carattere retroattivo?</i> .....	80
152.	<i>Gli Stati membri sono tenuti a conformare alla nuova decisione gli aiuti individuali esistenti, messi in atto legalmente nell'ambito della decisione del 2005?</i> .....	80
153.	<i>Gli Stati membri in cui vigono regimi di SIEG attuati conformemente alla decisione del 2005 possono conferire nuovi incarichi ai sensi della decisione del 2005 durante il periodo transitorio di due anni?</i> 80	
3.5	Compensazione ai sensi della disciplina sui SIEG .....	80
3.5.1	Campo di applicazione .....	80
154.	<i>La disciplina si applica alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico per il settore dei trasporti?</i> .....	80
155.	<i>La disciplina si applica alla compensazione del servizio pubblico di radiodiffusione?</i> .....	81
156.	<i>Quali sono le modalità di applicazione della disciplina alle imprese in difficoltà?</i> .....	81
157.	<i>È necessario notificare alla Commissione un aiuto che supera la soglia di cui all'articolo 2, lettera a), della decisione?</i> .....	81
158.	<i>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?</i> .....	81
3.5.2	Condizioni di compatibilità (si noti che le risposte alle seguenti domande relative alla decisione si applicano anche, mutatis mutandis, alla disciplina: 117, 119, da 124 a 138, da 140 a 147) .....	82
159.	<i>Quali sono i principali cambiamenti rispetto alla disciplina del 2005 per quanto riguarda le condizioni di compatibilità?</i> .....	82
160.	<i>Qual è l'obiettivo della disposizione di cui al punto 14 che prevede una consultazione pubblica preliminare prima di affidare l'incarico di un SIEG?</i> .....	82
161.	<i>Quale dovrebbe essere il contenuto della consultazione pubblica di cui al punto 14? Tali consultazioni possono anche avvenire sotto forma di un'audizione pubblica?</i> .....	82
162.	<i>È possibile che un'autorità pubblica si impegni nell'atto di incarico a coprire le perdite operative verificatesi per ogni periodo stabilito, senza definire altri parametri per il calcolo della compensazione?</i> .....	83
163.	<i>Cosa si intende per attività fisse non trasferibili di cui al punto 17? È possibile fornire esempi?</i> ....	83
164.	<i>Cosa si intende per "attività più significativa" di cui al punto 17?</i> .....	83
165.	<i>Nell'ambito della disciplina, una durata del periodo di incarico di 10 anni è sempre accettabile oppure anche per un periodo più breve, ad esempio 8 anni, è necessario fornire una giustificazione sulla base dell'ammortamento dell'attività più significativa?</i> .....	83
166.	<i>Qual è la differenza tra le varie disposizioni della decisione e della disciplina per quanto riguarda la durata del periodo di incarico? Gli obblighi previsti nella decisione sono più rigorosi di quelli stabiliti nella disciplina e, in caso affermativo, in che misura?</i> .....	83

167.	<i>Perché la Commissione introduce, al punto 18, una nuova disposizione sul rispetto della direttiva sulla trasparenza?</i> .....	84
168.	<i>Il punto 19 della disciplina richiede che il fornitore del servizio sia selezionato attraverso un appalto pubblico?</i> .....	84
169.	<i>Qual è il nesso tra la quarta condizione della sentenza Altmark e il punto 19 della disciplina?</i> .....	84
170.	<i>Perché al punto 20 la Commissione ha introdotto una disposizione sull'assenza di discriminazione? Perché tale disposizione non è stata introdotta anche nella decisione?</i> .....	85
171.	<i>Perché al punto 24 è stata introdotta una nuova metodologia ("del costo evitato netto") per determinare l'importo della compensazione?</i> .....	85
172.	<i>Perché le nuove norme impongono agli Stati membri di includere gli incentivi all'efficienza nei loro meccanismi di compensazione?</i> .....	86
173.	<i>È possibile fornire esempi di meccanismi di compensazione che includono incentivi all'efficienza?</i> .....	86
174.	<i>Se l'importo della compensazione è fissato a seguito di una procedura negoziata, la Commissione ritiene soddisfatta la condizione inerente agli incentivi all'efficienza?</i> .....	87
175.	<i>Nel caso di pagamento anticipato, come si può evitare il rischio che il fornitore gonfi le spese o sottostimi il margine di utile?</i> .....	88
176.	<i>La disciplina autorizza la concessione di compensazioni per gli obblighi di servizio pubblico ma vieta le sovracompenzioni; cosa si intende per "sovracompenzione"?</i> .....	88
177.	<i>Perché è necessario effettuare controlli biennali o triennali nel caso in cui la compensazione sia una somma forfetaria fissata a priori (e non sia quindi legata ai costi e alle entrate effettivamente registrati)?</i> .....	88
178.	<i>Lo scopo dei controlli regolari è solo quello di accertare che non vi sia sovracompenzione oppure anche di valutare se un l'affidamento di SIEG sia ancora giustificato o se nel frattempo il servizio possa essere fornito dal mercato?</i> .....	89
179.	<i>È possibile rinviare al periodo di incarico successivo una sovracompenzione se non è concessa una sovracompenzione per l'intero periodo di incarico o è necessario imporne il recupero?</i> .....	89
180.	<i>Ai fini dell'applicazione della disciplina, nel caso in cui un'impresa incaricata di un SIEG sia sottocompensata, può trasferire la sovracompenzione eventualmente ricevuta durante lo stesso periodo in relazione ad un altro SIEG di cui è incaricata?</i> .....	89
181.	<i>Perché nella sezione 2.9 la Commissione ha introdotto condizioni aggiuntive relative a distorsioni della concorrenza particolarmente gravi e in cosa consistono?</i> .....	89
182.	<i>Un esempio di grave distorsione della concorrenza fornito al punto 55 della disciplina è costituito dai raggruppamenti inutili. Esistono anche casi in cui la separazione dei compiti non è necessaria, ovvero quando dal punto di vista della concorrenza è preferibile raggrupparli (ad esempio servizi più redditizi con servizi in perdita)?</i> .....	90
183.	<i>Conformemente al punto 61, determinate condizioni di compatibilità non si applicano ai servizi che rientrano in linea di principio nel campo d'applicazione della decisione ma che non rispettano le condizioni di compatibilità ivi stabilite. Per quale motivo? Si prega di fornire un esempio.</i> .....	90
3.5.3	Entrata in vigore e disposizioni transitorie .....	90
184.	<i>Da quando si applica la decisione? Ha carattere retroattivo?</i> .....	90

185.	<i>È necessario accertare che gli aiuti individuali concessi ai sensi della disciplina sui SIEG del 2005 siano conformi alla nuova disciplina? È necessaria una nuova notifica?</i> .....	91
186.	<i>Quali sono le norme applicabili per quanto riguarda i regimi esistenti?</i> .....	91
3.6	<b>Il pacchetto SIEG e altre disposizioni</b> .....	91
187.	<i>I SIEG di inserimento sociale e professionale dei disoccupati e di formazione professionale rientrano nel campo di applicazione della decisione o del regolamento generale di esenzione per categoria (regolamento (CE) n. 800/2008)?</i> .....	91
188.	<i>Il rispetto delle norme del pacchetto SIEG implica che le norme in materia di appalti pubblici non debbano essere applicate?</i> .....	92
189.	<i>Il finanziamento dei SIEG a titolo del FSE e del FESR è un aiuto di Stato? Tale operazione rientra nell'ambito di competenza degli Stati membri o della Commissione?</i> .....	92
190.	<i>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?</i> .....	92
191.	<i>Il finanziamento dei SIEG a titolo del FEASR è aiuto di Stato?</i> .....	92
192.	<i>I finanziamenti dei SIEG tramite risorse provenienti dal FEASR per prodotti non elencati nell'allegato I devono essere concessi in conformità del pacchetto SIEG?</i> .....	93
193.	<i>Qual è l'interazione tra le norme in materia di aiuti di Stato a finalità regionale che stabiliscono specifiche intensità di aiuto e le norme sui SIEG?</i> .....	93
194.	<i>Il controllo in materia di aiuti di Stato e il controllo degli stanziamenti FSE sono compatibili?</i> .....	93
195.	<i>Secondo le norme di gestione dei fondi del FSE, sono ammissibili soltanto le spese e le entrate rigorosamente assegnate al progetto cofinanziato ed è pertanto 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?</i> .....	93
196.	<i>Qual è la relazione tra il meccanismo di controllo dei progetti cofinanziati a titolo del FSE e il controllo delle sovracompenzazioni imposto dal pacchetto SIEG?</i> .....	94
197.	<i>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 modificata dalla direttiva 2009/136/CE, è sempre possibile valutare la compensazione rispetto alle norme in materia di aiuti di Stato?</i> .....	94
4	<b>Domande sull'applicazione ai SSIG delle norme relative agli appalti pubblici</b> .....	95
4.1	<b>Il SSIG è prestato dall'autorità pubblica</b> .....	95
198.	<i>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?</i> .....	95
199.	<i>Le norme dell'Unione relative alla selezione del fornitore non si applicano come regola generale quando autorità pubbliche prestano esse stesse un servizio o attraverso un fornitore interno (si tratta di una situazione definita di "operazione interna" o "in-house"). Quali sono la portata e i limiti della deroga "dell'operazione interna"?</i> .....	95

4.2	Prestazione di un SSIG conferito a un terzo con pagamento di un corrispettivo.....	96
200.	<i>Qual è il quadro giuridico pertinente quando un'autorità pubblica decide di esternalizzare la gestione di un SSIG con pagamento di un corrispettivo?</i> .....	96
201.	<i>Cosa si intende con la nozione d'interesse transfrontaliero?</i> .....	98
202.	<i>Quali obblighi derivano dai principi di trasparenza e di non discriminazione?</i> .....	99
203.	<i>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?</i> .....	100
204.	<i>Quali altri requisiti di qualità possono essere integrati nell'aggiudicazione di un appalto pubblico o di una concessione di SSIG?</i> .....	100
205.	<i>È possibile apportare adattamenti al contratto durante la sua esecuzione?</i> .....	101
206.	<i>Come si può evitare di imporre un onere troppo gravoso sui piccoli fornitori di servizi, che sono spesso nella posizione migliore per comprendere le particolarità di un SSIG in un contesto di evidente dimensione locale?</i> .....	102
207.	<i>Come si possono conciliare procedure di appalto pubblico, che limitano il numero di fornitori selezionati, con il mantenimento di una libertà di scelta sufficiente per gli utenti di un SSIG?</i> .....	102
208.	<i>È possibile introdurre come criterio per la selezione di un fornitore di servizi la sua conoscenza del contesto locale, poiché spesso questo aspetto è essenziale per la riuscita della prestazione di un SSIG?</i> .....	102
209.	<i>È possibile limitare la gara ai soli fornitori di servizi non a scopo di lucro?</i> .....	103
210.	<i>Le autorità pubbliche hanno ancora la possibilità di negoziare con i fornitori 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 fornitori potenziali di servizi è talvolta necessaria per le autorità pubbliche.</i> .....	104
211.	<i>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 indicano insieme un appalto pubblico o creano un ente per la prestazione di un SSIG ecc)?</i> .....	105
212.	<i>In quale misura le norme relative agli appalti pubblici si applicano ai partenariati pubblico-privato (PPP)?</i> .....	106
213.	<i>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'impresa su base paritetica da parte di rappresentanti del datore di lavoro e delle organizzazioni dei sindacati o l'integrazione di rappresentanti degli utenti nel consiglio di amministrazione)?</i> .....	107
214.	<i>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?</i> .....	108
215.	<i>Quali sono gli obblighi di pubblicità in materia di concessioni di SSIG? È possibile chiedere la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'UE?</i> .....	108

216.	<i>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?</i>	109
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 .....	109
217.	<i>Il diritto dell'Unione impone una modalità di gestione specifica dei SIEG?</i> .....	109
218.	<i>Quando un'autorità pubblica finanzia un fornitore di SIEG nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato, deve applicare anche le norme dell'Unione relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi o delle concessioni di servizi?</i> .....	110
219.	<i>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?</i> .....	111
220.	<i>La deroga cosiddetta di "operazione interna" ("in-house") che esclude l'applicazione delle norme relative agli appalti pubblici, comporta anche l'esclusione dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato?</i> .....	111
221.	<i>Quali sono i criteri oggettivi che consentono di stabilire che un certo livello di compensazione comporta l'eliminazione del rischio di gestione?</i> .....	111
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) .....	112
222.	<i>Quando si applicano le disposizioni del trattato relative al mercato interno (articoli 49 e 56 del TFUE) ai SSIG?</i> .....	112
223.	<i>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"?</i> .....	112
224.	<i>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"?</i> .....	113
225.	<i>I servizi sociali esclusi dalla direttiva "servizi" sono comunque soggetti alle disposizioni del trattato relative al mercato interno?</i> .....	114
226.	<i>Obiettivi in materia di politica sociale possono giustificare l'applicazione di misure intese a disciplinare il settore dei servizi sociali?</i> .....	114
227.	<i>Gli Stati membri possono decidere di riservare la fornitura di taluni servizi sociali a fornitori non a scopo di lucro?</i> .....	115
7	Domande sull'applicabilità ai SIEG e in particolare ai SSIG della direttiva "servizi" .....	115
228.	<i>Quali servizi d'interesse economico generale rientrano nel campo di applicazione della direttiva "servizi"?</i> .....	115
229.	<i>Quali servizi sociali sono esclusi dalla direttiva "servizi" e quando le disposizioni di detta direttiva si applicano ai servizi sociali?</i> .....	116

230. *Gli Stati membri possono mantenere, nel quadro del recepimento della direttiva "servizi", regimi di autorizzazione nel settore dei servizi sociali?* .....117
231. *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?* .....117
232. *L'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi" si applica ai servizi sociali relativi agli asili e ai giardini d'infanzia prestati da fornitori incaricati dallo Stato o da enti territoriali o da qualsiasi entità incaricata a tale scopo?* .....118
233. *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"?* .....118
234. *Cosa comprende la nozione di "prestatori incaricati dallo Stato" di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi"?* .....118
235. *La nozione di "prestatore incaricato dallo Stato" ai sensi della direttiva "servizi" (articolo 2, paragrafo 2, lettera j) corrisponde alla nozione di "atto di incarico" ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE e del pacchetto SIEG?* .....118
236. *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 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"?* .....118
237. *Cosa comprende la nozione di "associazione caritativa riconosciuta come tale dallo Stato" di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi"?* .....119

Il presente documento 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 INTRODUZIONE

Le autorità pubbliche degli Stati membri, i cittadini, le organizzazioni della società civile e altre parti interessate hanno rivolto ai servizi della Commissione una serie di domande sull'**applicazione della normativa UE - segnatamente per quanto riguarda la normativa in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno - ai servizi di interesse generale** e, in particolare, ai **servizi sociali di interesse generale (SSIG)**. Le domande riguardano l'impatto di tali norme sulle modalità in cui i servizi in questione possono essere organizzati e finanziati dalle autorità pubbliche degli Stati membri, sulla modalità di selezione dei fornitori dei servizi, nel caso in cui la fornitura sia esternalizzata, e, più in generale, sul quadro normativo relativo a, tra l'altro, i tipi di fornitori, l'accesso ai servizi e la qualità di questi ultimi<sup>1</sup>.

Le domande relative alle **norme in materia di aiuti di Stato** riguardano in primo luogo le condizioni precise alle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico costituiscono aiuti di Stato e in secondo luogo le condizioni alle quali gli aiuti di Stato possono essere considerati compatibili con il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Spesso vengono richieste anche precisazioni in merito all'obbligo di notifica di tali aiuti alla Commissione.

Nella sentenza *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Altmark)*<sup>2</sup> 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 trattato CE a condizione che siano soddisfatti cumulativamente quattro criteri<sup>3</sup>.

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

Tuttavia, il regolamento della Commissione del 25 aprile 2012 sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE agli aiuti *de minimis* concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale<sup>4</sup> (in appresso, il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG) stabilisce le condizioni alle quali si ritiene che gli aiuti concessi alle imprese

<sup>1</sup> Per un'analisi di tali questioni relative ai servizi sociali, si vedano il primo e il secondo *Biennial Report on social services of general interest*, SEC (2008) 2179 del 2 luglio 2008 e SEC (2010) 1284 del 22 ottobre 2010.

<sup>2</sup> Causa C-280/00, *Altmark*, Raccolta 2003, pag. I-7747.

<sup>3</sup> Per ulteriori dettagli, cfr. la risposta alla domanda n. 61.

<sup>4</sup> Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore (*de minimis*) concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, GU L 114 del 26.4.2012, pag. 8.

per la prestazione di SIEG non soddisfino tutte le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE. Pertanto, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento *de minimis* relativo ai SIEG non costituiscono un aiuto di Stato.

Qualora le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico costituiscano un aiuto di Stato, la Commissione può dichiarare tali compensazioni compatibili con il mercato interno sulla base dell'articolo 106 del TFUE e, per quanto riguarda i trasporti terrestri, dell'articolo 93 del TFUE. La decisione della Commissione del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione dell'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 SIEG<sup>5</sup> (in appresso, la decisione) e, per i trasporti terrestri, il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>6</sup> (in appresso, il regolamento n. 1370/2007) specificano le condizioni alle quali determinati accordi di compensazione sono compatibili, rispettivamente, con l'articolo 106, paragrafo 2, e con l'articolo 93 del TFUE e non sono soggetti all'obbligo di notifica preventiva di cui all'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 dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)<sup>7</sup> (in appresso, la disciplina) e, per quanto riguarda i trasporti terrestri, del regolamento (CE) n. 1370/2007.

La sentenza *Altmark*, la decisione e la disciplina hanno contribuito in misura considerevole a chiarire e a 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. Nel 2011, in fase di revisione della decisione e della disciplina, la Commissione ha pertanto adottato una comunicazione esplicativa<sup>8</sup> (in appresso, la comunicazione) in cui ha chiarito i concetti fondamentali in materia di aiuti di Stato che riguardano i SIEG. In un'ottica di ulteriore semplificazione, la Commissione ha integrato il pacchetto aiuti di Stato relativo ai SIEG con il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG.

L'obiettivo della presente guida è quello di fornire chiarimenti relativi a determinati quesiti sollevati dalle autorità pubbliche degli Stati membri, dagli utenti, dai fornitori di servizi e da altre parti interessate. La sezione sugli aiuti di Stato è stata modificata, rispetto alla versione della guida del 2010<sup>9</sup>, in seguito all'adozione del nuovo pacchetto di norme in materia di aiuti di Stato relative ai SIEG. Le domande e le risposte che seguono fanno riferimento principalmente ai servizi sociali di interesse economico generale e ai trasporti, ma si applicano in generale ai SIEG.

---

<sup>5</sup> Decisione della Commissione, del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea 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 7 dell'11.1.2012, pag. 3.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione - Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011), GU C 8 dell'11.1.2012.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4.

<sup>9</sup> Documento di lavoro della Commissione SEC(2010)1545 del 7 dicembre 2010.

Per quanto riguarda le domande riguardanti l'**applicazione delle norme dell'UE in materia di appalti pubblici, esse riguardano in particolare i SSIG** e le condizioni alle quali le norme relative agli appalti pubblici si applicano ai SSIG, la portata di tali norme e il modo in cui esse consentono di tenere conto delle caratteristiche specifiche di questo tipo di servizi.

Innanzitutto, è opportuno sottolineare che le norme dell'UE relative agli appalti pubblici non obbligano le autorità pubbliche ad 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*), ma possono anche decidere di fornire il servizio in collaborazione con altre autorità pubbliche alle condizioni precisate dalla giurisprudenza.

Le norme relative agli appalti pubblici e alle 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'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore decide di indire un appalto pubblico di servizi o un contratto di servizi, l'appalto rientra nel campo di applicazione della direttiva 2004/18/CE solo se si raggiungono le soglie pertinenti di applicazione<sup>10</sup>. Gli appalti di servizi sociali e sanitari non sono tuttavia soggetti a tutte le disposizioni della direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2004/17/CE<sup>11</sup>, ma unicamente a un numero molto limitato di queste<sup>12</sup> e ai principi fondamentali del diritto dell'Unione europea, come l'obbligo di trattare gli operatori economici in modo identico e non discriminatorio e il principio della trasparenza.

Gli appalti di servizi pubblici e gli appalti di servizi<sup>13</sup> 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, parità di trattamento, trasparenza e così via), a condizione che gli appalti presentino un interesse transfrontaliero certo. In assenza di un interesse transfrontaliero certo, gli appalti di servizi esulano anche dal campo di applicazione delle disposizioni del TFUE<sup>14</sup>.

La presente guida si propone 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 tra autorità pubbliche, di partenariati pubblico-privato e di concessioni di servizi e la portata dei principi fondamentali del TFUE.

Lo scopo della guida è anche spiegare più ampiamente le varie possibilità di cui le autorità pubbliche dispongono per tenere conto, quando aggiudicano gli appalti pubblici,

---

<sup>10</sup> l'articolo 7 della direttiva 2004/18/CE.

<sup>11</sup> 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 comprende 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](http://www.simap.europa.eu).

<sup>12</sup> 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 21 in combinato disposto con l'articolo 23 e l'articolo 35, paragrafo 4, della direttiva 2004/18/CE.

<sup>13</sup> Indipendentemente dalla natura dei servizi.

<sup>14</sup> Comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive "appalti pubblici" (2006), GU C 179 dell'1.8.2006, pag. 2.

delle caratteristiche specifiche dei SSIG e in particolare di tutti i requisiti qualitativi che esse considerano 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 che si adoperano per garantire ai cittadini servizi sociali di elevata qualità.

Il 20 dicembre 2011 la Commissione ha adottato una proposta di nuove norme in materia di appalti pubblici<sup>15</sup>. Si prevede di aggiornare la sezione della presente guida relativa agli appalti pubblici tenendo conto delle nuove disposizioni in materia, non appena queste ultime saranno state adottate.

Per quanto riguarda le risposte alle domande relative all'**applicazione delle norme in materia di mercato interno**<sup>16</sup>, esse si concentrano in particolare sui SSIG: tali servizi rientrano nel campo di applicazione delle norme del TFUE relative al mercato interno quando costituiscono "un'attività economica" ai sensi della giurisprudenza della Corte riguardante l'interpretazione di tali disposizioni. Alcuni SSGI possono anche rientrare nel campo di applicazione della direttiva "servizi".

Le risposte fornite a questo proposito sono intese a chiarire le possibilità per gli Stati membri di determinare le modalità di fornitura di 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. Il presente documento precisa inoltre che la direttiva "servizi" contiene alcune disposizioni che riconoscono, tenendone conto, le caratteristiche specifiche dei servizi sociali che non sono state escluse dal suo campo di applicazione.

L'applicazione delle norme dell'Unione europea ai SIEG, in particolare ai SSIG, e più in generale il dibattito sui SIEG sono stati oggetto di diverse iniziative della Commissione<sup>17</sup> e, più di recente, della comunicazione "Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa"<sup>18</sup> (in appresso, la disciplina di qualità della Commissione) adottata lo stesso giorno del nuovo pacchetto sugli aiuti di Stato e delle proposte della Commissione in materia di appalti pubblici e di concessioni.

## 2 CONCETTO DI SIEG

### 1. *Cos'è un servizio d'interesse generale (SIG)?*

Il protocollo n. 26 del TFUE è dedicato ai SIG, ma non ne definisce il concetto. La Commissione ne ha chiarito quest'ultimo nella sua disciplina di qualità (pag. 3), in cui spiega che si tratta di servizi che le autorità pubbliche degli Stati membri a livello nazionale, regionale o locale considerano di interesse generale e pertanto sono oggetto di

---

<sup>15</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente gli appalti pubblici, COM(2011) 0896 final; proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, COM(2011)895 final e proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, COM(2011) 0897 final.

<sup>16</sup> Per "norme in materia di mercato interno" si intendono le 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".

<sup>17</sup> Cfr., ad esempio, il Libro bianco sui servizi di interesse generale, COM (2004) 374 del 12 maggio 2004, la comunicazione sui servizi sociali di interesse generale "Attuazione del programma comunitario di Lisbona - i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea", COM (2006) 177 del 26 aprile 2006 e la comunicazione "I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo", COM (2007) 725 final del 20 novembre 2007.

<sup>18</sup> COM(2011) 900 final del 20.12.2011.

specifici obblighi di servizio pubblico (OSP). Il termine riguarda sia le attività economiche (vedere la definizione di SIEG in appresso) che i servizi non economici. Questi ultimi non sono soggetti a una normativa UE specifica né alle norme del trattato in materia di mercato interno e concorrenza. Alcuni aspetti dell'organizzazione di questi servizi possono tuttavia essere oggetto di altre norme generali del trattato, quali il principio di non discriminazione.

**2. *Cos'è un servizio d'interesse economico generale (SIEG)? Le autorità pubbliche sono tenute a introdurre tale concetto nel loro ordinamento giuridico interno?***

Il concetto di SIEG è utilizzato negli articoli 14 e 106, paragrafo 2, del TFUE e nel protocollo n. 26 allegato al TFUE; tuttavia non viene definito né nel TFUE né nel diritto derivato. Nella sua disciplina di qualità, la Commissione ha spiegato che i SIEG sono attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale). Al fornitore incombe un OSP sulla base di un incarico e di un criterio di interesse generale che assicura che il servizio sia fornito a condizioni che gli consentano di assolvere i propri compiti.

La Corte ha stabilito che i servizi di interesse economico generale sono servizi che presentano caratteri specifici rispetto alle altre attività economiche<sup>19</sup>.

Il concetto può essere applicato a diverse situazioni e condizioni, che variano secondo gli Stati membri, e il diritto dell'UE non crea alcun obbligo di designare formalmente un compito o un servizio di interesse economico generale, fatta eccezione per i casi in cui tale obbligo è previsto dalla legislazione dell'Unione (ad esempio, nei casi dei servizi universali dei settori delle poste e delle telecomunicazioni). 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.

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

Il concetto di SSIG non è definito nel TFUE né nel diritto derivato. La comunicazione "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea"<sup>20</sup> 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. In primo luogo, essi offrono assistenza ai cittadini confrontati a difficoltà personali o a momenti di crisi (ad esempio indebitamento, disoccupazione, tossicodipendenza, disgregazione del nucleo familiare). In secondo luogo, essi comprendono attività miranti a garantire che

<sup>19</sup> Causa C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Raccolta 1991, pag. I-5889, punto 27; causa C-242/95, *GT-Link A/S*, Raccolta 1997, pag. I-4449, punto 53 e causa C-266/96, *Corsica ferries France SA*, Raccolta 1998, pag. I-3949, punto 45.

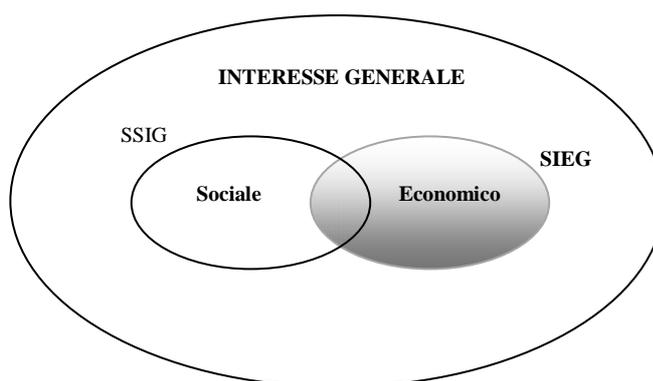
<sup>20</sup> COM(2006) 177 final, 26 aprile 2006.

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. 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.

Anche la disciplina di qualità della Commissione (pagg. 3 e 4) utilizza tale descrizione come riferimento.

Inoltre, la comunicazione "I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo"<sup>21</sup> 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 un'attività si configuri come "sociale" non è di per sé sufficiente<sup>22</sup> 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 n. 2).



#### **4. Gli Stati membri hanno un margine di manovra nella definizione dei SIEG?**

Sì. Come viene chiarito nella Comunicazione<sup>23</sup>, le autorità pubbliche degli Stati membri, a livello nazionale, regionale o locale, a seconda della ripartizione delle competenze prevista dal diritto nazionale, dispongono di un ampio margine di manovra riguardo alla definizione di quelli che considerano servizi d'interesse economico generale<sup>24</sup> (per la nozione di SIEG, cfr. risposta alla domanda n. 2). Gli unici limiti sono quelli imposti dal diritto dell'Unione europea (cfr. risposta alla domanda n. 6) e l'errore manifesto di valutazione (cfr. risposta alla domanda n. 7).

<sup>21</sup> COM(2007) 725 final, 20 novembre 2007.

<sup>22</sup> Cause riunite C-180/98 a C-184/98, *Pavlov*, Raccolta 2000, pag. I-6451, punto 118, causa C-218/00 *INAIL*, Raccolta 2002, pag. I-691, punto 37 e causa C-355/00, *Freskot*, Raccolta 2003, pag. I-5263.

<sup>23</sup> Cfr. il paragrafo 46 della comunicazione.

<sup>24</sup> Causa T-17/02, *Fred Olsen*, Raccolta 2005, pag. II-2031, punto 216, causa T289/03, *BUPA e altri/Commissione*, Raccolta 2008, pag. II-81, punti da 166 a 169 e causa C-309/04, *TV2*, Raccolta 2008, pag. II-2935, punti 113 e segg..

**5. *La Commissione può fornire un elenco di criteri che le autorità pubbliche possono utilizzare per determinare se un servizio è di interesse generale?***

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 differenze riguardano anche le esigenze e le preferenze degli utenti, che dipendono dalla situazione geografica, sociale e culturale. Spetta quindi sostanzialmente alle autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale e 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 soltanto nella misura necessaria. 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 della 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.

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

Sì. Nei settori che sono stati armonizzati a livello dell'Unione<sup>25</sup>, nei quali si è tenuto conto degli obiettivi d'interesse generale<sup>26</sup>, il margine di manovra degli Stati membri non può essere in contrasto con le norme che governano tale armonizzazione. Inoltre, il margine di manovra degli Stati membri rimane sempre soggetto a controllo in caso di errore manifesto.

**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, ma hanno la possibilità di andare al di là delle disposizioni della direttiva stessa, qualificando come SIEG i servizi di comunicazione elettronica.

<sup>25</sup> 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 e 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.

<sup>26</sup> Causa C-206/98, *Commissione / Belgio*, Raccolta 2000, pag. I-3509, punto 45.

## 7. *Esistono esempi di errori manifesti di valutazione compiuti dagli Stati membri nella definizione dei SIEG?*

Come spiegato al paragrafo 46 della comunicazione, la libertà degli Stati membri nella definizione dei SIEG è subordinata al controllo dell'errore manifesto da parte della Commissione e dei giudici dell'Unione europea<sup>27</sup>.

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

### **Esempi:**

- le 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 sono necessariamente servizi che rivestono un interesse economico generale con caratteri specifici diversi rispetto all'interesse economico generale di altre attività economiche<sup>28</sup>.
- 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<sup>29</sup>.
- Distruzione di carcasse animali, soltanto nell'interesse degli operatori economici che ne traggono profitto. Tali operatori dovrebbero sostenere i costi dello smaltimento dei rifiuti che essi hanno prodotto (principio "chi inquina paga")<sup>30</sup>.
- Produzione e commercializzazione dei prodotti elencati nell'allegato 1 del TFUE<sup>31</sup>.
- Servizi a banda larga limitati a parchi di imprese di cui non beneficia tutta la popolazione<sup>32</sup>.

## 8. *È possibile che alcuni servizi finanziari siano considerati SIEG?*

Sì. Alcuni servizi finanziari, come il servizio bancario universale, possono essere considerati SIEG. La Commissione ha già accettato più volte tali definizioni da parte

<sup>27</sup> Causa T-17/02, *Fred Olsen*, Raccolta 2005, pag. II-2031, punto 216, causa T289/03, *BUPA e altri/Commissione*, Raccolta 2008, pag. II-81, punti 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 6.

<sup>28</sup> Causa C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Raccolta 1991, pag. I-5889, punto 27; causa C-242/95, *GT-Link, A/S*, Raccolta 1997, pag. I-4449, punto 53 e cause riunite da C 34/01 a C 38/01, *Enirisorse*, Raccolta 2003, pag. I-14243, punto 33 e 34.

<sup>29</sup> Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione degli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione, GU C 257 del 27.10.2009, pag. 1.

<sup>30</sup> Decisione della Commissione relativa all'aiuto di Stato n. SA.25051 – Germania – Consorzio per lo smaltimento di capi morti, GU L 236 del 19.10.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:236:0001:0034:IT:PDF>. Cfr. anche causa C-126/01 *Ministère de l'économie, des Finances et de l'industrie / GEMO*, Raccolta 2003, pag. I-13769.

<sup>31</sup> Decisione della Commissione relativa all'aiuto di Stato n. SA.25051 – Italia – Centrale del Latte di Roma, GU L 265 del 19.10.2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:265:0015:0028:IT:PDF>

<sup>32</sup> Decisioni della Commissione relative all'aiuto di Stato n. N 890/06 – Francia – SICOVAL, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/218142/218142\\_723454\\_30\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/218142/218142_723454_30_2.pdf) e all'aiuto di Stato n. N – 284/05 – Irlanda – Metropolitan Area Networks, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/199656/199656\\_581678\\_68\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/199656/199656_581678_68_2.pdf).

degli Stati membri<sup>33</sup> e ha formulato una raccomandazione sull'accesso a un conto di pagamento di base<sup>34</sup> (cfr. anche la disciplina di qualità della Commissione, pag. 10).

#### **9. È possibile che le attività di costruzione di infrastrutture siano considerate SIEG?**

Le attività di costruzione legate agli obblighi di servizio pubblico - che sono quindi necessarie per la fornitura del servizio - possono essere considerate come costi connessi alla fornitura di un servizio di interesse economico generale (cfr. articolo 5, paragrafo 3, lettera d), della decisione).

A titolo di esempio, come indicato al paragrafo 49 della comunicazione, la creazione di un'infrastruttura a banda larga in un determinata zona può essere considerata un servizio di interesse economico generale qualora non vi sia una disponibilità sufficiente di infrastrutture e gli investitori non possano fornire un'adeguata copertura a banda larga. Di solito, tale situazione si verifica nelle zone rurali e non in zone urbane già servite dal mercato. In tali casi, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico può essere concessa se le condizioni previste dagli orientamenti sulle reti a banda larga risultano soddisfatte<sup>35</sup>.

Un altro esempio è rappresentato dai servizi postali. Nel caso di Hellenic (Greek) Post (ELTA)<sup>36</sup>, le autorità greche hanno definito i SIEG come un insieme di diversi servizi postali, ivi compreso il servizio postale universale. La Commissione ha verificato che le autorità non avessero concesso a Greek Post una compensazione eccessiva dei costi netti per la fornitura del SIEG, compresi i costi di ammortamento di una nuova infrastruttura moderna. Pertanto, Greek Post è riuscita a modernizzare le proprie infrastrutture e a migliorare la qualità del servizio pubblico, per soddisfare i requisiti di cui alla direttiva 2002/39/CE<sup>37</sup>.

#### **10. 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 ai cittadini o forniti nell'interesse della società nel suo complesso; questo aspetto non esiste

---

<sup>33</sup> Decisioni della Commissione relative all'aiuto di Stato N 514/2001 – Regno Unito - Ammodernamento del sistema di prestazioni sociali del Regno Unito e accessibilità a servizi bancari universali attraverso uffici postali, GU C 186 del 6.8.2003, [http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_n514\\_01](http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_n514_01) e all'aiuto di Stato N 244/2003 – Regno Unito - Credit Union- Possibilità di accesso a servizi finanziari di base, GU C 223 del 10.09.2005, [http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N244\\_2003](http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N244_2003), all'aiuto di Stato C 49/2006 - Italia – Poste italiane - collocamento di buoni fruttiferi postali, GU L 189 del 21.7.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:189:0003:0037:IT:PDF>, all'aiuto di Stato N 642/2005 – Svezia – Posten AB, GU C 291 del 5.12.2007, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/ii/doc/N-642-2005-WLWL-en-22.11.2006.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/doc/N-642-2005-WLWL-en-22.11.2006.pdf) e all'aiuto di Stato N 650/2001 – Irlanda – AnPost, GU C 43 del 27.2.2007, [http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N650\\_2001](http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N650_2001).

<sup>34</sup> Raccomandazione della Commissione sull'accesso a un conto di pagamento di base (C(2001)4977).

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione - Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga, GU C 235 del 30.9.2009, pag. 7.

<sup>36</sup> Decisione della Commissione relativa all'aiuto di Stato SA.32562 - Grecia - Aiuto a Hellenic Post, GU C 99 del 3.4.2012, [http://ec.europa.eu/eu\\_law/state\\_aids/comp-2011/sa32562-2011n.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2011/sa32562-2011n.pdf).

<sup>37</sup> Direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 giugno 2002 che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità, GU L 176 del 5.7.2002, pag. 21.

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 però decidere di intervenire nel finanziamento dell'attività in questione; in tal caso si tratterà però di aiuti di Stato a favore dell'impresa interessata. 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<sup>38</sup> o al regolamento generale di esenzione per categoria<sup>39</sup> 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).

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

**11. *Può un'amministrazione pubblica qualificare un servizio come SIEG se un servizio analogo viene già fornito da altri operatori del mercato cui non è stato affidato un SIEG?***

Gli Stati membri dispongono di un ampio margine di manovra nella definizione dei SIEG (cfr. risposta alla domanda 4).

Tuttavia, se vi sono altre imprese che operano in condizioni normali di mercato, cui non è stato affidato un SIEG, che già forniscono o possono fornire il servizio in modo soddisfacente e a condizioni - quali prezzo, caratteristiche obiettive di qualità, continuità e accesso al servizio - coerenti con l'interesse pubblico, secondo la definizione che ne dà lo Stato, la Commissione ritiene che non sarebbe opportuno attribuire a tale servizio obblighi di servizio pubblico<sup>40</sup>. Risulta quindi importante che gli Stati membri specifichino chiaramente le caratteristiche del servizio in questione, in particolare le condizioni relative alla sua fornitura e il gruppo di destinatari. Se un servizio è già fornito dal mercato, anche se a condizioni non considerate soddisfacenti dallo Stato membro interessato - ad esempio perché il mercato non è in grado di fornirlo ad un livello di qualità o ad un prezzo che le autorità pubbliche considerano adatto ad un servizio di interesse pubblico (ad esempio perché le tariffe dei trasporti risultano troppo elevate per le famiglie a basso reddito) - tale servizio può essere qualificato come SIEG. Tale servizio dovrà allora essere offerto su base non discriminatoria.

Quando il servizio non è già fornito dal mercato, il problema di stabilire se esso possa essere fornito dal mercato spetta allo Stato membro, mentre la Commissione può soltanto verificare l'eventuale presenza di errori manifesti.

**12. *Può un servizio essere qualificato come SIEG se il mercato sarà in grado di fornirlo in un futuro prossimo?***

Qualora la classificazione di un determinato servizio come SIEG sia comunque giustificata, il semplice fatto che il mercato possa essere in grado di fornirlo in futuro non dovrebbe, in linea di principio, impedire agli Stati membri di qualificare - alla luce del contesto esistente - tale servizio come SIEG. Tuttavia, nei casi in cui si risulta

---

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Causa C-205/99, *Analir*, Raccolta 2001, pag. I-1271, punto 71. Cfr. anche il paragrafo 48 della comunicazione.

evidente che il mercato è in grado in tempi brevi di offrire il servizio alle condizioni (ivi compresi prezzo, qualità, continuità e accesso) auspiccate dallo Stato membro, le autorità pubbliche dovrebbero provvedere a ridurre conformemente il periodo di incarico e sorvegliare l'andamento del mercato per poter decidere se un nuovo incarico sia ancora necessario quando il precedente scade. Se al termine del periodo d'incarico il mercato continua a non essere in grado di fornire il servizio e lo Stato membro ritiene che il servizio possa essere ancora considerato un SIEG, sarà possibile procedere ad un nuovo incarico conformemente all'articolo 106 del TFUE.

Per quanto riguarda la possibilità di stabilire con certezza se il mercato sarà in grado di fornire un determinato servizio in un momento futuro prevedibile, il compito della Commissione si limita all'accertamento di errori manifesti nella valutazione dello Stato membro.

**13. *Se un fornitore di servizi per l'infanzia che opera a condizioni di mercato e a cui non è stato affidato l'incarico di prestare un SIEG si viene a trovare in una situazione di difficoltà e rischia il fallimento, può lo Stato membro in quel momento affidargli un SIEG al fine di garantire la continuità del servizio (supponendo che in quella zona non vi siano altri fornitori di servizi per l'infanzia che potrebbero fornire il servizio)?***

Per quanto riguarda i servizi per l'infanzia, va innanzitutto osservato che, nel rispetto di determinate condizioni, la prestazione di questo tipo di servizio può essere considerata come non comportante un'attività economica<sup>41</sup>. Se i servizi per l'infanzia costituiscono un'attività economica, essi sono spesso considerati SIEG. Gli Stati membri possono affidare ad un fornitore di servizi per l'infanzia l'incarico di fornire un SIEG qualora gli obblighi di servizio pubblico siano chiaramente definiti e l'incarico sia conforme alle norme in materia di aiuti di Stato. È possibile che in una determinata zona, accanto a fornitori di servizi per l'infanzia cui viene spesso affidato il SIEG di fornire il servizio a prezzi inferiori a quelli di mercato, esistano altri fornitori che offrono i servizi per l'infanzia a prezzi di mercato. Se un fornitore di servizi per l'infanzia che opera a condizioni di mercato rischia il fallimento e non vi è un'offerta sufficiente di fornitori alternativi che possano intervenire tempestivamente, lo Stato membro può affidare a tale fornitore un SIEG ai sensi della decisione<sup>42</sup>, in modo da garantire la continuità del servizio (ad esempio, un numero sufficiente di posti negli asili nido). In una situazione specifica di questo tipo, caratterizzata da problemi di capacità, le autorità pubbliche dovrebbero tuttavia prendere in considerazione la possibilità di limitare la durata del SIEG al tempo necessario per consentire ad eventuali altri operatori del mercato di subentrare nella fornitura del servizio a condizioni di mercato.

Poiché al fornitore di servizi per l'infanzia non era stato in precedenza affidato alcun obbligo di servizio pubblico, la compensazione della prestazione del SIEG può, in linea di principio, essere utilizzata soltanto per coprire i costi futuri legati al SIEG e deve essere calcolata sulla base dei parametri indicati nell'atto di incarico, conformemente alla decisione.

Per quanto riguarda le perdite registrate in passato, se il fornitore del servizio non riesce a reperire un finanziamento privato, esse possono essere coperte da aiuti per il

---

<sup>41</sup> Sentenza della Corte EFTA del 21 febbraio 2008 nella causa E-5/07.

<sup>42</sup> Poiché le case di riposo per anziani rientrano nell'ambito di applicazione della decisione (articolo 2, paragrafo 1, lettera c)), indipendentemente dall'importo della compensazione, la disciplina sui SIEG non è applicabile.

salvataggio e la ristrutturazione, se risultano soddisfatte le condizioni previste dagli orientamenti in materia<sup>43</sup>.

### 3 IL NUOVO PACCHETTO AIUTI DI STATO RELATIVO AI SIEG

#### 3.1 Descrizione generale del nuovo pacchetto aiuti di Stato relativo ai SIEG

##### 14. *Da quali strumenti è composto il nuovo pacchetto aiuti di Stato relativo ai SIEG?*

Il nuovo pacchetto aiuti di Stato relativo ai SIEG è composto da quattro strumenti che si applicano a tutte le autorità (nazionali, regionali e locali) che concedono le compensazioni per la prestazione di SIEG:

- la **comunicazione** chiarisce alcuni concetti di base relativi agli aiuti di Stato che hanno rilevanza in materia di SIEG, ad esempio, i concetti di aiuto, SIEG, attività economica, il rapporto tra gli appalti pubblici e le norme sugli aiuti di Stato, ecc;
- il **regolamento *de minimis* relativo ai SIEG** prevede che le compensazioni dei SIEG di importo non superiore a 500 000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari non siano soggette a controllo alla luce delle norme sugli aiuti di Stato;
- la **decisione** modificata esonera gli Stati membri dall'obbligo di notificare alla Commissione le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico, se le condizioni di compatibilità previste dalla decisione stessa risultano soddisfatte;
- la **disciplina** modificata stabilisce le norme per valutare le compensazioni dei SIEG che costituiscono aiuti di Stato e che la decisione non esenta dall'obbligo di notifica. Tali casi devono essere notificati alla Commissione e possono essere dichiarati compatibili se soddisfano i criteri previsti dalla disciplina.

##### 15. *Qual è lo scopo della comunicazione sui SIEG?*

La comunicazione offre una panoramica esauriente e pratica dei concetti su cui si basa la normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato che sono rilevanti a livello di SIEG fornendo, in un unico documento, spiegazioni di diversi concetti chiave e sintetizzando la giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE e la prassi decisionale della Commissione che hanno maggiore rilevanza in materia. Lo scopo della comunicazione è quello di rendere più agevole per le autorità nazionali, regionali e locali e per i fornitori di servizi pubblici l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. La Commissione ha cercato di illustrare i concetti chiave con la maggiore chiarezza possibile, ad esempio nei casi del concetto di attività economica, dell'incidenza sugli scambi, dei SIEG, nonché sul rapporto tra aiuti di Stato e norme sugli appalti pubblici.

##### 16. *Cos'è il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG?*

Il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG prevede che il finanziamento pubblico dei SIEG di importo non superiore a 500 000 EUR erogati su un qualsiasi periodo di tre esercizi fiscali non è considerato un aiuto di Stato in quanto l'importo è talmente esiguo che si può ritenere che non abbia alcuna incidenza sugli scambi transfrontalieri e sulla concorrenza. Poiché tali misure non sono considerate aiuti di Stato, non vi è alcun obbligo di ***notifica preventiva alla Commissione***.

---

<sup>43</sup> Comunicazione della Commissione - Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, GU C 244 dell'1.10.2004, pag. 2.

**17. *In che cosa consiste la decisione?***

La decisione stabilisce le condizioni alle quali le compensazioni concesse alle imprese per la fornitura di un servizio pubblico sono considerate compatibili con le norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato e beneficiano dell'esenzione dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione.

**18. *In che cosa consiste la disciplina?***

La disciplina stabilisce le condizioni in base alle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che non rientrano nel campo di applicazione della decisione sono compatibili con le norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato dell'UE. Tali compensazioni devono essere notificate alla Commissione in ragione del maggior rischio di distorsione di concorrenza che comportano, di modo che la Commissione possa procedere ad una valutazione approfondita e stabilire se la misura in questione è compatibile con il mercato interno.

**19. *Quali sono gli obiettivi rispettivi della decisione e della disciplina? Quali differenze vi sono tra di essi?***

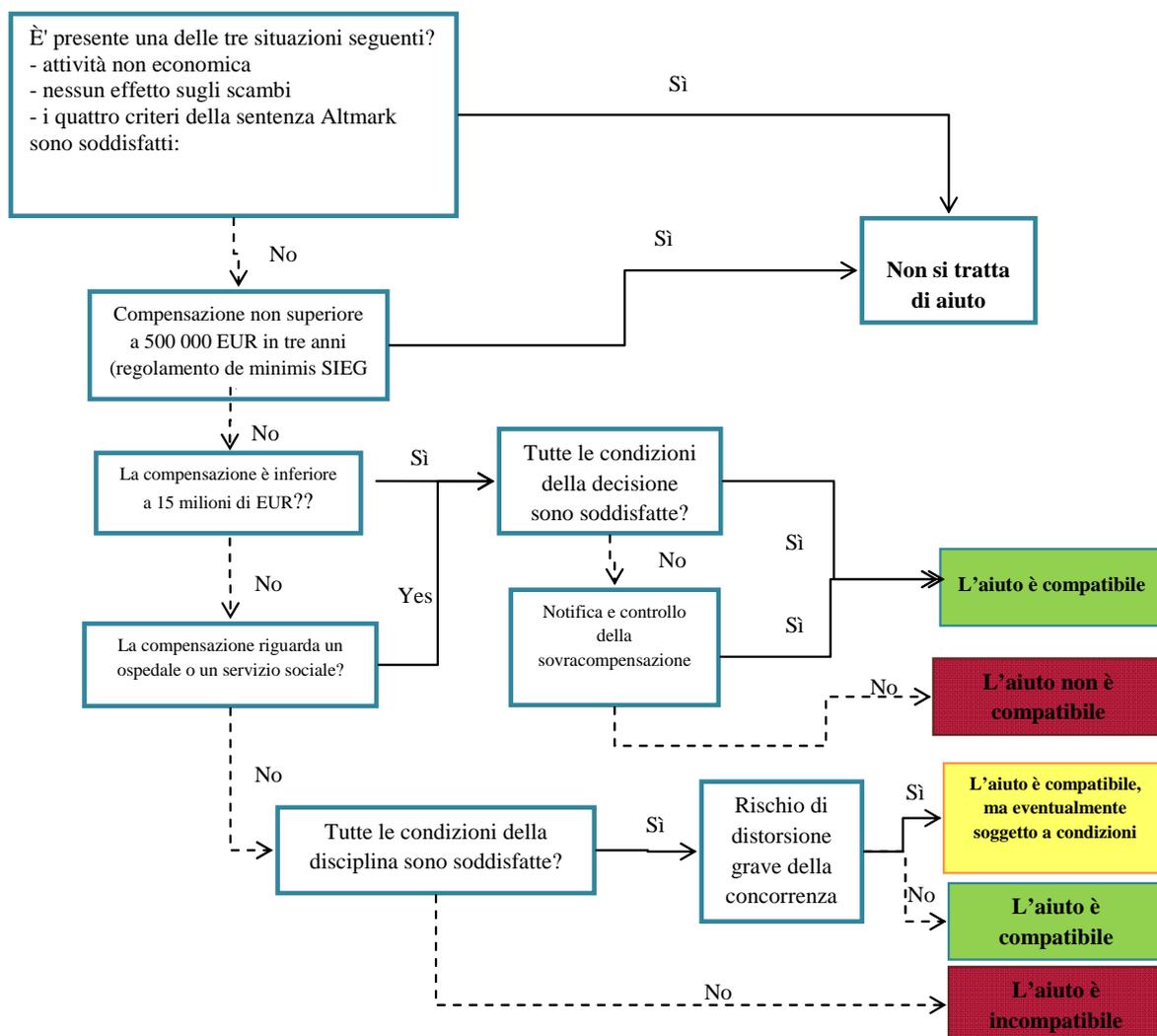
Entrambi i testi specificano le condizioni alle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che costituiscono aiuti di Stato sono compatibili con il TFUE.

**La differenza più rilevante** 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 risultano soddisfatti, lo Stato membro interessato può accordare la compensazione senza indugio. Tuttavia, quando le condizioni previste dalla decisione non risultano soddisfatte, le compensazioni rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina. Ciò significa che l'aiuto di Stato in questione deve essere preventivamente notificato alla Commissione, in modo che questa sia in grado di verificare se esso è compatibile con il TFUE.

Inoltre, poiché i casi che rientrano nel campo di applicazione della disciplina sono generalmente casi di grande entità, che potrebbero creare distorsioni della concorrenza più significative, le condizioni di compatibilità sono in linea di massima più rigorose rispetto alla decisione. Per maggiori particolari sulle condizioni di compatibilità, cfr. sezione 3.5.2.

**20. Come si articola l'analisi della compatibilità delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico?**

Il seguente grafico illustra le fasi dell'analisi volta a determinare quale strumento del pacchetto SIEG può essere applicato alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico.



**21. In che modo è possibile garantire la certezza del diritto ai fornitori di SIEG? Cosa fare se i fornitori non sanno se la compensazione rientra nel campo di applicazione della decisione, della disciplina o del regolamento de minimis relativo ai SIEG?**

Il pacchetto aiuti di Stato relativo ai SIEG e le decisioni della Commissione di applicazione della disciplina sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale e su Internet. La responsabilità di garantire che le compensazioni dei SIEG siano conformi alle norme sugli aiuti di Stato spetta alle autorità nazionali che affidano ad un'impresa la fornitura del SIEG. Se gli aiuti sono concessi a titolo della decisione, l'atto di incarico deve fare riferimento a quest'ultima, in modo che il fornitore del SIEG sia informato in merito alla base giuridica e possa verificare la conformità rispetto alle disposizioni ivi contenute. Se

l'atto di incarico non fa riferimento alla decisione, il fornitore del SIEG può chiedere all'autorità che conferisce l'incarico in virtù di quale base giuridica viene concesso l'aiuto e verificare che, se l'aiuto è concesso ai sensi della disciplina, esso sia oggetto di una decisione di approvazione da parte della Commissione.

## **22. *I fornitori di SIEG hanno obblighi di legge ?***

Il pacchetto SIEG non impone ai fornitori di SIEG alcun obbligo specifico. La pubblica autorità che affida il SIEG al fornitore deve garantire il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato. Le condizioni che garantiscono che le compensazioni concesse siano conformi alle norme sugli aiuti di Stato dovrebbero tuttavia essere riprese nell'atto di incarico, in modo che il fornitore ne sia pienamente consapevole. In definitiva, è il fornitore che si trova esposto al rischio di dover rimborsare la compensazione se questa dovesse risultare concessa in violazione delle norme relative agli aiuti di Stato.

## **23. *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 servizio 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.

## **3.2 Comunicazione**

### **3.2.1 *Quando si applicano le norme in materia di aiuti Stato e quali sono le conseguenze di tale applicazione?***

## **24. *Quando si applicano le disposizioni previste dal TFUE relative agli aiuti di Stato all'organizzazione e al finanziamento dei SIEG?***

Le norme sugli aiuti di Stato si applicano soltanto alle "imprese", concetto che comprende qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico e dalle modalità di finanziamento<sup>44</sup>. In particolare, il fatto che il soggetto sia stato costituito per conseguire degli utili o meno risulta ininfluenza (comunicazione, punto 9).

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

Qualsiasi attività consistente nell'offerta di beni e/o di servizi in un determinato mercato costituisce un'attività economica ai sensi delle regole di concorrenza<sup>45</sup> (cfr. comunicazione, punto 11). 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 non è di per sé sufficiente<sup>46</sup> per non considerarla un'attività economica.

<sup>44</sup> Cause riunite da C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e altri*, Raccolta 2000, pag. I-6451.

<sup>45</sup> Causa 118/85, *Commissione/Repubblica Italiana*, Raccolta 1987, pag. 2599, punto 7; causa C-35/96, *Commissione/Repubblica italiana*, Raccolta 1998, pag. I-3851, punto 36; e *Pavlov*.

<sup>46</sup> *Pavlov*, punto 118; causa C-218/00 *INAIL*, Raccolta 2002, pag. I-691, punto 37 e causa C-355/00, *Freskot*, Raccolta 2003, pag. I-5263.

La comunicazione fornisce tanto indicazioni generali in merito al concetto di attività economica elaborato dai giudici europei (punto 9 e seguenti) quanto orientamenti più specifici relativi all'esercizio dei pubblici poteri (punto 16), alla sicurezza sociale (punto 17 e seguenti), all'assistenza sanitaria (punti 21 e seguenti) e all'istruzione (punto 26 e seguenti).

Un aspetto di cui è importante tenere conto è che l'esistenza di un mercato per determinati servizi dipende dal modo in cui tali servizi sono organizzati nello Stato membro interessato. La situazione può quindi essere diversa da uno Stato membro e l'altro e può anche modificarsi nel tempo (punto 12). Gli orientamenti settoriali specifici relativi ai quattro settori di cui al punto precedente non forniscono pertanto un elenco di servizi economici e non economici, ma piuttosto alcuni degli esempi degli elementi che contribuiscono a determinare se un particolare servizio può essere considerato economico.

#### **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<sup>47</sup>.
- I regimi di assicurazione facoltativa che funzionano secondo il principio della capitalizzazione, anche nel caso in cui siano gestiti da enti non a scopo di lucro<sup>48</sup>; con principio di capitalizzazione si intende che le prestazioni assicurative dipendono unicamente dall'ammontare dei contributi versati dai beneficiari e dal rendimento finanziario degli investimenti effettuati.
- I servizi di trasporto d'urgenza e di trasporto di malati<sup>49</sup>.
- 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<sup>50</sup>.
- 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<sup>51</sup>.
- La gestione delle infrastrutture di trasporto<sup>52</sup>.
- I servizi medici prestati in un contesto ospedaliero o altrove<sup>53</sup>. Tuttavia, gli ospedali pubblici possono esercitare anche attività non economiche (cfr. comunicazione, punto 22).
- Alloggi ad affitti agevolati; cfr. la prassi decisionale relativa all'assegnazione di

<sup>47</sup> Causa C-41/90, *Höffner e Elser*, Raccolta 1991, pag. I-1979, punto 21.

<sup>48</sup> Causa C-244/94, *FFSA*, Raccolta 1995, pag. I-4013, punti 17-22 causa C-67/96, *Albany*, Raccolta 1999, pag. I-5751, punti 80-87.

<sup>49</sup> Causa C-475/99, *Glöckner*, Raccolta 2001, pag. I-8089, punto 20.

<sup>50</sup> Causa C-35/96, *Commissione / Italia*, Raccolta 1998, pag. I-3851, punto 37.

<sup>51</sup> Causa C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, Raccolta 2006, pag. I-2941, punto 63.

<sup>52</sup> Causa C-82/01, *Aéroports de Paris/Commissione*, Raccolta 2002, pag. I-9297.

<sup>53</sup> Causa C-157/99 *Smits*, Raccolta 2001, pag. I-5473, punto 53. Cause riunite 286/82 e 26/83, *Luisi e Carbone*, Raccolta 1984, pag. 377, punto 16; causa C-159/90 *Society for the Protection of unborn children* Raccolta 1999, pag. I-4685, punto 18; causa C-368/98 *Abdon Vanbraekel*, Raccolta 2001, pag. I-5363, punto 43 e causa T-167/04, *Asklepios Kliniken*, Raccolta 2007, pag.II-2379, punti 49-55.

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<sup>54</sup>.

- 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<sup>55</sup>.

Per il concetto di attività economica ai sensi delle disposizioni del TFUE relative al mercato interno, cfr. risposta alla domanda 223.

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

Sì. 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 essi forniscano servizi complessi e tecnici e la circostanza che l'esercizio della loro professione sia regolamentato non possono modificare questa conclusione<sup>56</sup>.

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

Sono considerate non economiche due categorie di attività:

- le 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. Tale deroga si limita alle attività che fanno intrinsecamente parte delle prerogative dei pubblici poteri e che sono svolte dallo Stato, vale a dire le attività rispetto alle quali lo Stato membro in questione non ha deciso di introdurre i meccanismi di mercato (comunicazione, punto 16). In questo contesto, ha poca importanza che lo Stato agisca direttamente tramite un organo che fa parte della pubblica amministrazione o tramite un ente distinto, al quale ha conferito diritti speciali o esclusivi<sup>57</sup>.

**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<sup>58</sup>, della sicurezza<sup>59</sup>, del controllo aereo, del controllo della circolazione marittima e della sicurezza marittima<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> 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/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N89\\_2004](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N89_2004)

<sup>55</sup> 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/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N395\\_2005](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N395_2005)

<sup>56</sup> Cause riunite da C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e altri*, Raccolta 2000, pag. I-6451.

<sup>57</sup> Causa 118/85, *Commissione/Repubblica italiana*, Raccolta 1987, pag. 2599, punti 7 e 8.

<sup>58</sup> Causa C-364/92 *SAT/Eurocontrol*, Raccolta 1994, pag. I-43, punto 27; causa C-113/07 P, *SELEX sistemi integrati/Commissione*, Raccolta 2009, pag. I-2207, punto 71.

- La sorveglianza antinquinamento<sup>61</sup> costituisce una missione d'interesse generale che rientra nei compiti essenziali dello Stato in materia di tutela dell'ambiente del settore marittimo.
- L'organizzazione, il finanziamento e l'esecuzione di misure penitenziarie allo scopo di garantire l'attuazione del sistema penale<sup>62</sup>.

- 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 controllata dallo Stato dei regimi obbligatori di sicurezza sociale finalizzati al perseguimento di un obiettivo esclusivamente sociale, che funzionano secondo il principio di solidarietà e che offrono prestazioni assicurative indipendenti dai contributi e dal reddito della persona assicurata<sup>63</sup>. Cfr. punto 17 e seguenti della comunicazione sui fattori che permettono di distinguere tra regimi di sicurezza sociale economici e non economici.
- Le prestazioni di assistenza all'infanzia e insegnamento pubblico finanziate, in linea generale, a titolo del bilancio pubblico che adempiono un compito di servizio pubblico in campo sociale, culturale, educativo rivolto ai cittadini<sup>64</sup>. Cfr. punto 26 e seguenti della comunicazione sui fattori che permettono di distinguere tra attività economiche ed attività non economiche nel settore dell'istruzione.
- L'organizzazione di ospedali pubblici che sono parte integrante di un servizio sanitario nazionale e sono quasi interamente basati sul principio di solidarietà, direttamente finanziati da contributi sociali e da altre risorse statali e che prestano i propri servizi gratuitamente agli iscritti sulla base di una copertura universale<sup>65</sup>. Cfr. punto 21 e seguenti della comunicazione sui fattori che permettono di distinguere tra attività economiche ed attività non economiche nel settore

<sup>59</sup> 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 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/competition/eojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N438\\_2002](http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N438_2002)

<sup>60</sup> Decisione della Commissione del 16 ottobre 2002 nel caso N 02/16 — Belgio — Sovvenzioni alle autorità portuali, GU C 284 del 21.11.2002, [http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N438\\_2002](http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N438_2002)

<sup>61</sup> Causa C-343/95, *Calì & Figli*, Raccolta 1997, pag. I-1547, punto 22.

<sup>62</sup> Decisione della Commissione relativa al caso N 140/2006 – 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-19.7.2006.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/N-140-2006-WLWL-en-19.7.2006.pdf)

<sup>63</sup> Causa C-159/91, *Poucet et Pistre*, Raccolta 1993, pag. I-637; causa C-218/00, *Cisal e INAIL*, Raccolta 2002, pag. I-691, punti 43-48 e cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, *AOK Bundesverband*, Raccolta 2004, pag. I-2493, punti 51-55.

<sup>64</sup> Causa 263/86, *Humbel*, Raccolta 1988, pag. 5365, punto 18; causa C-318/05, *Commissione/Repubblica federale di Germania*, Raccolta 2007, pag. I-06957, punti 74-75 e le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato N 118/00 – Sovvenzioni pubbliche ai club sportivi professionali, GU C 333 del 28.11.2001, pag. 6, [http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N118\\_2000](http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N118_2000), NN 54/2006 - Prerov logistics college, GU C 291 del 30.11.2006, pag. 18, [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/register/ii/doc/NN-54-2006-WLWL-EN-8.11.2006.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/NN-54-2006-WLWL-EN-8.11.2006.pdf); sentenza della Corte EFTA del 21 febbraio 2008 nella causa E-5/07.

<sup>65</sup> Causa T-319/99, *FENIN*.

**28. *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.

**29. *La comunicazione fornisce orientamenti specifici relativi alla distinzione tra attività economiche e attività non economiche in quattro settori. Le attività svolte al di fuori di questi quattro settori costituiscono sempre attività economiche?***

No. La comunicazione fornisce orientamenti che permettono di stabilire quando l'attività sia un'attività economica e quando sia un'attività non economica, basandosi sulla giurisprudenza degli organi giurisdizionali europei. Oltre ai principi generali (punto 9 e seguenti), la comunicazione fornisce orientamenti più specifici per determinati settori, quali l'assistenza sanitaria e l'istruzione, ed elenca una serie di fattori significativi che permettono di verificare se una determinata attività sia economica.

Né gli esempi forniti nelle sezioni specifiche (come gli esempi dei settori che intrinsecamente fanno parte dell'esercizio dei pubblici poteri di cui al punto 16), né la selezione degli ambiti per i quali vengono forniti orientamenti più specifici inducono a ritenere che gli esempi siano esaustivi, come dimostra la formulazione della comunicazione, che, in particolare al punto 14, recita esplicitamente che non è possibile redigere un elenco esaustivo. Ciò dipende dal fatto che il concetto di attività economica può variare nel corso del tempo (cfr. domanda n. 30). Per le attività che non vengono espressamente indicate, i principi generali di cui ai punti 9 e seguenti forniscono indicazioni sugli elementi che permettono di ritenere che un'attività sia economica o non economica.

**30. *La classificazione di una determinata attività come economica o non economica può variare nel corso del tempo?***

Sì. La classificazione di un'attività può dipendere dal modo in cui essa è organizzata in uno Stato membro e può cambiare nel corso del tempo a seguito di scelte politiche sul modo in cui l'attività è organizzata o a causa degli sviluppi del mercato (comunicazione, punto 12).

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

Sì. Il semplice fatto che un soggetto non persegua uno scopo di lucro non significa che le attività esercitate non abbiano un carattere economico<sup>66</sup>. Lo status giuridico del soggetto che fornisce i SSIG non influisce sul carattere dell'attività interessata. Il criterio pertinente è se il soggetto esercita un'attività economica (comunicazione, punto 9).

Per esempio, un'associazione senza scopo di lucro o un'organizzazione caritativa che esercita un'attività economica costituisce "un'impresa", ma solo per quanto riguarda quell'attività specifica (comunicazione, punto 9, ultimo paragrafo). Le regole di concorrenza non si applicano alle loro attività non economiche.

<sup>66</sup> Cause riunite da 209/78 a 215/78 e 218/79, *Van Landewyck*, Raccolta 1980, pag. 3125 e causa C-244/94, *FFSA e altri*, Raccolta 1995, pag. I-4013, punto 21.

**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 tali obblighi, ma tale circostanza non può impedire che le attività di cui trattasi siano considerate attività economiche<sup>67</sup>.

**32. È possibile che un'autorità pubblica privilegi alcuni tipi di organizzazioni (per es. enti pubblici/a scopo di lucro/senza scopo di lucro) come fornitori di SIEG?**

Le norme sugli aiuti di Stato non impongono criteri specifici per la scelta del fornitore, ma si applicano sia alle imprese pubbliche che alle imprese private. Pertanto, le norme sugli aiuti di Stato non impediscono in linea di principio agli Stati membri di accordare una preferenza ad alcuni tipi di fornitori. Le autorità pubbliche possono essere però vincolate da altri ambiti del diritto dell'UE, in particolare dalle norme in materia di appalti pubblici, dalle norme relative al mercato interno o da norme settoriali, per esempio quelle relative ai trasporti. Qualora si applichino le norme UE in materia di appalti pubblici, il rispetto dei requisiti specifici previsti da tali norme è anche una condizione per la compatibilità dell'aiuto nei casi contemplati dalla disciplina (punto 19 della disciplina). A questo proposito, per quanto riguarda le norme in materia di appalti pubblici e di mercato interno, cfr. sezioni 4 e 6, in particolare le domande n. 209 e n. 227.

**33. I centri di azione sociale che forniscono un 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, e se lo stesso servizio può essere svolto da altri fornitori, pubblici o privati, un centro di questo tipo offre servizi su un mercato ed esercita quindi un'attività economica ai sensi delle regole di concorrenza (cfr. risposta alla domanda n. 25).

Ciò non significa comunque che tutte le attività di detto centro debbano essere considerate economiche; in effetti, si può supporre che esso 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.

**34. 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.

**35. 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**

<sup>67</sup> Causa C-475/99, *Glöckner*, Raccolta 2001, pag. I-8089, punto 21.

*e/o di altri criteri oggettivi legati alla loro situazione personale) e versato in terzo pagante direttamente al fornitore 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 risultano 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.

**36. 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 si registrino effetti sugli scambi tra Stati membri<sup>68</sup>. In effetti, anche un aiuto di importo ridotto può aumentare l'offerta di servizi da parte di un dato fornitore, rendendo più difficile per altre imprese europee fornire gli stessi servizi sul mercato locale.

Basandosi sulla propria esperienza, la Commissione ha tuttavia fissato massimali fino al cui raggiungimento dei quali essa ritiene che gli aiuti non abbiano alcuna incidenza sugli scambi o sulla concorrenza. Ad esempio, ai sensi del regolamento de minimis relativo ai SIEG, gli aiuti alla fornitura di un SIEG che non superino, nell'arco di tre anni, la soglia di 500 000 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 107, paragrafo 1, del TFUE. Inoltre, conformemente al regolamento *de minimis* generale (il regolamento n. 1998/2006), non si ritiene che gli aiuti che non superano la soglia di 200 000 EUR (o la soglia di 100 000 EUR per le imprese attive nel settore dei trasporti su strada) incidano sugli scambi tra Stati membri<sup>69</sup>.

Inoltre, in alcuni casi il carattere locale del servizio fa sì che non vi siano effettivamente effetti sugli scambi. La comunicazione contiene alcuni esempi di decisioni adottate dalla Commissione (punto 40), riguardanti ad esempio piscine utilizzate prevalentemente dalla popolazione locale<sup>70</sup> e musei locali che difficilmente richiamano visitatori stranieri<sup>71</sup> (per ulteriori dettagli, cfr. la domanda n. 38).

**Esempio generale di effetti sugli scambi tra Stati membri**

Le sovvenzioni concesse ai distributori di benzina olandesi situati nei pressi del confine con la Germania, a causa dell'aumento del prezzo dei carburanti nazionali

<sup>68</sup> Cause T-214/95, *Vlaams Gewest/Commissione*, Raccolta 1998, pag. II-717, punti 48-50, C-280/00, *Altmark trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, Raccolta 2003, pag. I-7747, punti 81-82 e C-172/03, *Heiser*, Raccolta 2005, pag. I-1627, punti 32-33.

<sup>69</sup> 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*).

<sup>70</sup> Decisione N 258/00 della Commissione, GU C 172 del 16.6.2001, pag. 16.

<sup>71</sup> Decisione N 630/03 della Commissione, GU C 275 dell'8.12.2005, pag. 3.

dovuti all'innalzamento dei diritti di accisa nei Paesi Bassi hanno inciso sugli scambi tra Stati membri in quanto il loro obiettivo era di ridurre la differenza tra le tariffe dei diritti di accisa derivanti dall'aumento suddetto e l'onere delle accise sugli oli leggeri esistente in Germania<sup>72</sup>.

#### **Esempio di effetti sugli scambi tra Stati membri nel caso di un SIEG**

Le sovvenzioni pubbliche per la gestione di un servizio regolare di trasporto in corriera nel comune di Stendal, in Germania, versate ad un'impresa che forniva soltanto servizi di trasporto locali o regionali e che non prestava servizi al di fuori del paese di origine, potrebbero avere un'incidenza sugli scambi tra Stati membri<sup>73</sup>.

#### **37. Ci possono veramente essere effetti sugli scambi in casi in cui in una determinata regione un SIEG specifico viene fornito da un solo operatore?**

Anche se un operatore che fornisce un SIEG specifico (per esempio, nel caso di servizi specializzati di assistenza medica o di trasporto in autoambulanza) risulta essere l'unico operatore di una regione o di una comunità locale, in quanto non ve ne sono altri nella zona interessata, non si può escludere la possibilità che operatori di altri Stati membri possano essere interessati a fornire il SIEG in questione. Ne risulta pertanto che non si può escludere la possibilità che vi siano effetti potenziali sugli scambi tra Stati membri<sup>74</sup>. Inoltre, l'operatore regionale potrebbe essere attivo - o progettare di diventarlo - in altre regioni.

#### **38. Vi sono esempi di SIEG locali che non risultano incidere sugli scambi tra Stati membri?**

Sì. La Commissione ha adottato una serie di decisioni in materia di aiuti di Stato in base alle quali ha concluso che alcune misure destinate a finanziare determinati servizi locali (indipendentemente dal fatto che questi fossero SIEG, SSIG aventi natura economica o servizi puramente commerciali) non incidevano sugli scambi tra Stati membri (cfr. comunicazione, punto 40):

#### **Esempi di misure considerate prive di effetti sugli scambi tra Stati membri**

- Nel caso della piscina di Dorsten<sup>75</sup>, si è ritenuto che la sovvenzione annuale destinata alla costruzione e alla gestione della piscina comunale di Dorsten, che sarebbe stata utilizzata soltanto dalla popolazione locale, non potesse incidere sugli scambi tra Stati membri.
- Nel caso degli ospedali irlandesi<sup>76</sup>, si è ritenuto che un sistema di deduzioni in conto capitale a favore della creazione di strutture per ospedali pubblici locali relativamente piccoli che servivano un mercato dei servizi ospedalieri chiaramente insufficiente, non avrebbe potuto attirare investimenti o clienti da altri Stati membri e non avrebbe pertanto nemmeno potuto incidere sugli scambi

<sup>72</sup> Decisione 1999/705/CE della Commissione del 20 luglio 1999, GU L 280 del 30.10.1999, pag. 87, confermata dalla sentenza nel caso C-382/99 *Paesi Bassi/Commissione*, Raccolta 2002, pag. I-5163.

<sup>73</sup> Causa *Altmark trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, citata, punto 77.

<sup>74</sup> Causa *Altmark trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, citata, punto 78 e seguenti.

<sup>75</sup> Decisione della Commissione relativa al caso N 258/2000 - Germania - Piscina ricreativa a Dorsten, IP/001509 del 21.12.2000, GU C 172 del 16.6.2001, pag 16  
[http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N258\\_2000](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N258_2000)

<sup>76</sup> Decisione della Commissione relativa al caso N 543/2001 - Irlanda - Contributi in conto capitale in favore degli ospedali GUC 154 del 28.6.2002, pag 4  
[http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N543\\_2001](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N543_2001)

tra Stati membri.

- Nel caso delle aree di servizio a Tenerife<sup>77</sup>, si è ritenuto che le sovvenzioni concesse per la costruzione, da parte di associazioni locali di trasporti stradali, di aree di servizio riservate ai propri membri non avrebbero potuto incidere sugli scambi tra Stati membri, in quanto erano destinate ad un uso esclusivamente locale.
- Nel caso dei musei locali in Sardegna<sup>78</sup>, si è ritenuto che il finanziamento di progetti museali di dimensioni ridotte e di budget limitato non avrebbe inciso sugli scambi tra Stati membri poiché, eccezion fatta per alcuni grandi musei di fama internazionale, era improbabile che i cittadini di altri Stati membri avrebbero attraversato i confini allo scopo precipuo di visitare tali musei.
- Relativamente alle sovvenzioni per le produzioni teatrali nel paese Basco<sup>79</sup>, si è deciso che esse non incidessero sugli scambi tra Stati membri in quanto si trattava di produzioni di piccola entità allestite da microimprese o piccole compagnie, che i potenziali spettatori erano limitati agli abitanti di una specifica regione geografica e linguistica e che esse non avrebbero potuto attirare i turisti stranieri.
- In un caso relativo al finanziamento di un centro di promozione della cultura e del patrimonio di Cipro a Nicosia (Cipro)<sup>80</sup>, la Commissione ha concluso che il carattere locale e la posizione geografica del centro, associate al tipo di attività, escludevano qualsiasi effetto sugli scambi tra gli Stati membri.
- La Commissione ha ritenuto che il sostegno alla costruzione di un centro di cura a medio e lungo termine per il trattamento delle malattie mentali nel Nord-est del Portogallo<sup>81</sup> non inciderà sugli scambi tra Stati membri a causa della limitata capacità (50 letti) del centro, che verrà utilizzato quasi esclusivamente per la fornitura di servizi a favore dei residenti della zona, e della mancanza di interesse degli altri soggetti a fornire servizi di questo tipo in zona.
- In un caso di finanziamento a favore dell'editore di un quotidiano a Madeira<sup>82</sup>, la Commissione ha concluso che non vi erano effetti sugli scambi. Esistono soltanto due quotidiani a Madeira e nessuno dei due viene pubblicato da un'impresa di un altro Stato membro. Nessuno dei due editori è attivo in altri mercati in cui vi sia una qualche forma di concorrenza con imprese di altri Stati membri.
- La Commissione ha concluso che la vendita di un terreno da parte di un comune olandese ad una scuola di equitazione<sup>83</sup> non può avere alcun effetto sugli scambi,

<sup>77</sup> Decisione della Commissione relativa al caso N 29/02 – Spagna Aiuti di Stato per l'installazione di aree di servizio a Tenerife GU C dell'8.5.2003, pag. 13, [http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_NN29\\_2002](http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_NN29_2002)

<sup>78</sup> Decisione della Commissione relativa al caso N 630/2003 – Italia — Intervento a favore dei musei locali della Sardegna GU C 275 dell'8.12.2005, pag. 3, [http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N630\\_2003](http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N630_2003)

<sup>79</sup> 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,

<sup>80</sup> Decisione del 7.11.2012 della Commissione nel caso SA 34466 – Cipro - Centre for Visual Arts and Research (non ancora pubblicata).

<sup>81</sup> Decisione del 7.11.2012 della Commissione nel caso SA 34576 Portugal – Jean Piaget / Northeast medium- and long-term continuing care unit (non ancora pubblicata).

<sup>82</sup> Decisione del 7.11.2012 della Commissione nel caso SA.33243 – Portogallo– Jornal de Madeira (non ancora pubblicata).

<sup>83</sup> Decisione della Commissione del 7.11.2012 nel caso SA 34404 – Paesi Bassi - Purchase of land for relocating riding school, GU C 370 del 30.11.2012, pag. 2.

anche se il terreno è stato venduto ad un prezzo inferiore a quello di mercato, a causa del carattere manifestamente locale della scuola di equitazione.

**39. *E se un'attività è economica ed incide sugli scambi tra gli Stati membri?***

Se l'attività è economica ed incide sugli scambi tra gli Stati membri, essa rientra nel campo di applicazione delle regole di concorrenza.

**40. *L'applicazione delle regole di concorrenza significa che gli Stati membri devono modificare il modo in cui organizzano e gestiscono i SIEG?***

No. Il fatto che si applichino le regole della concorrenza non significa che le autorità pubbliche debbano garantire che sul mercato operi un numero elevato di fornitori del servizio. Parimenti, ciò non significa che le autorità pubbliche siano obbligate ad abolire eventuali diritti speciali o esclusivi - già concessi ai fornitori del servizio - che sono necessari e proporzionati alla realizzazione del SIEG in questione. Le autorità pubbliche possono concedere tali diritti, a condizione che questi non vadano al di là di quanto non sia necessario per permettere ai fornitori del servizio di adempiere il loro mandato di fornire un servizio generale di interesse economico a condizioni economicamente accettabili<sup>84</sup>. Analogamente, alle autorità pubbliche non incombe alcun obbligo di privatizzazione dei fornitori dei SIEG (cfr. comunicazione, punto 37).

**41. *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 fornitore 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. le risposte alle domande della sezione 3.2.3) e se risultano soddisfatti anche gli altri criteri relativi agli aiuti di Stato<sup>85</sup>. 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.

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

No. 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 di 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.

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

No. Il concetto di aiuto di Stato non fa alcuna distinzione tra i livelli (centrale, regionale, locale o altri) ai quali l'aiuto è concesso. Il concetto si applica, tuttavia, solo quando si verifica un trasferimento di risorse a una o più imprese 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 (ad esempio, Stato verso regione o dipartimento verso comune) per obbedire a

<sup>84</sup> Cause C-320/91 *Corbeau* Raccolta 1993, pag. I-2533, punti 14-16 e C-67/96 *Albany*, Raccolta 1999, pag. I-5751, punto 107.

<sup>85</sup> 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 e 3) la selettività della misura in questione.

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 conferisce un vantaggio a un'impresa.

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

No. 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 (comunicazione, punto 9). 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 n. 25). 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<sup>86</sup>, e non soddisfa tutte le condizioni stabilite dalla sentenza Altmark (per le quali si rimanda alla risposta alla domanda 61), si applicano le norme in materia di aiuti di Stato (cfr. comunicazione, punti 13 e 37).

A questo proposito, va rammentato che, purché si effettuino trasferimenti finanziati nell'ambito di strutture statali (ad esempio, Stato verso regione o 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 (cfr. domanda n. 43).

**45. *Quali sono le conseguenze se una compensazione per un SIEG viene effettivamente ritenuta 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<sup>87</sup> o nella disciplina<sup>88</sup> sono soddisfatte<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> 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 e 3) la selettività della misura in questione.

<sup>87</sup> Decisione della Commissione, del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale.

<sup>88</sup> Comunicazione della Commissione: Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011), GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 15.

<sup>89</sup> 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. La decisione e la disciplina sui SIEG si applicano anche ai trasporti aerei e marittimi.

### 3.2.2 *Atto di incarico*

#### **46. *A che cosa serve un "atto d'incarico"?***

Un atto di incarico di (cfr. comunicazione, punto 51 e seguenti) è l'atto con cui si affida la fornitura di un SIEG all'impresa interessata e che specifica la natura del compito, nonché il campo di applicazione e le condizioni operative del servizio di interesse economico generale. È necessario un atto di concessione di servizio pubblico per definire gli obblighi reciproci dell'impresa e dello Stato. In mancanza di questo atto, il compito specifico dell'impresa non è noto e non può essere determinata una compensazione appropriata.

#### **47. *Quali tipi di atti di incarico sono ritenuti adeguati?***

Un incarico ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE e della sentenza Altmark richiede soltanto che l'atto di incarico assuma la forma di uno o più atti aventi forza giuridica vincolante, a norma del 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 il concetto di incarico può corrispondere in larga misura alla base giuridica che, volta per volta, l'autorità pubblica sceglie a propria discrezione. Non è necessario che l'atto sia denominato atto di incarico. Non è neppure necessario che gli Stati membri stabiliscano un quadro normativo specifico per l'adozione dei cosiddetti "atti di incarico".

Non esiste quindi un atto di incarico standard universale, in quanto l'atto dipende sia dalla pubblica autorità che affida il servizio che dall'attività in questione.

Va sottolineato che le condizioni richieste in materia di aiuti di Stato per un atto di incarico sono condizioni di base: ciò non esclude la possibilità che le autorità degli Stati membri aggiungano all'atto di incarico altri elementi, ad esempio alcuni requisiti di qualità. Tuttavia, nell'atto di incarico devono essere precisati alcuni elementi, come l'oggetto e la durata dell'obbligo e 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 (comunicazione, punto 52). Quando un aiuto di Stato per SIEG viene concesso a titolo della decisione o della disciplina, i requisiti relativi all'atto di incarico figurano esplicitamente e con ulteriori dettagli all'articolo 4 e al punto 16, rispettivamente (cioè, l'impresa e, se del caso, il territorio interessati, la natura dei diritti esclusivi eventualmente conferiti all'impresa dall'autorità che assegna l'incarico, la descrizione del sistema di compensazione e i riferimenti alla decisione).

Una concessione o un'autorizzazione accordate da un organismo pubblico a un fornitore di servizi, in base alla quale questo viene autorizzato a fornire determinati servizi, non corrisponde al concetto di atto di incarico, in quanto non obbliga l'operatore a fornire i servizi in questione, ma gli consente semplicemente 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 atti di incarico:**

- contratti di concessione<sup>90</sup> e contratti di servizio pubblico
- contratti ministeriali di programmazione<sup>91</sup>
- istruzioni ministeriali<sup>92</sup>
- leggi<sup>93</sup> e atti normativi<sup>94</sup>
- contratti annuali o pluriennali di prestazione<sup>95</sup>
- decreti legislativi<sup>96</sup> e qualsiasi tipo di decisioni di regolamentazione e decisioni o atti municipali.

#### **48. *L'atto di incarico è necessario anche quando si tratta di un SSIG?***

Le regole di concorrenza si applicano ai servizi d'interesse generale di carattere economico (per il concetto di attività economica ai sensi delle regole di concorrenza, cfr. risposta alla domanda 25). Il fatto che l'attività in questione si possa qualificare come "sociale" non è di per sé sufficiente per non essere considerata "attività economica" ai sensi delle regole di concorrenza. Pertanto, poiché rappresenta una delle condizioni necessarie per la compatibilità con il trattato della compensazione degli obblighi di servizio pubblico, il conferimento dell'incarico è obbligatorio per gli operatori incaricati dei SIEG, ivi compresi i SSIG di carattere economico.

#### **49. *Quali autorità hanno il diritto di affidare un SIEG a un'impresa ? Le autorità comunali hanno competenze in tal senso?***

La scelta delle autorità che hanno il diritto di affidare un SIEG a un'impresa dipende dalla legislazione nazionale. La legislazione dell'UE non prevede alcuna condizione al riguardo. In generale, qualsiasi autorità che è competente per definire e finanziare un SIEG dovrebbe avere la facoltà di affidare a un'impresa la fornitura di tale servizio.

#### **50. *Può lo stesso fornitore del SIEG, che spesso dispone di conoscenze specifiche, definire il contenuto dell'atto di incarico?***

In alcuni Stati membri, non è raro che i fornitori elaborino e propongano servizi che vengono poi discussi con le autorità pubbliche e da queste finanziati. Il concetto di atto

<sup>90</sup> Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 562/2005 - Italia - Proroga della durata delle concessioni delle società autostradali del tunnel del Monte Bianco (SITMN), GU C 90 del 25.4.2007, [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N562\\_2005](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N562_2005).

<sup>91</sup> Decisione della Commissione nel caso NN 51/06 - Italia - Poste italiane SpA: compensazione versata dallo Stato per l'adempimento degli obblighi del servizio postale universale 2000-2005, GU C 291 del 30.11.2006, [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_NN51\\_2006](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_NN51_2006)

<sup>92</sup> Decisione della Commissione nel caso N 166/05 - Regno Unito - Sostegno pubblico per la rete rurale accordato a Post Office Limited, GU C 141 del 16.6.2006, [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N166\\_2005](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N166_2005)

<sup>93</sup> TPG, sentenza del 12 febbraio 2008, *BUPA and Others/ Commission*, causa T-289/03, Raccolta 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-WL.WL-7.3.2007.pdf...](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/NN-8-2007-WL.WL-7.3.2007.pdf...)

<sup>94</sup> Decisione della Commissione relativa al caso 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/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N395\\_2005](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N395_2005)

<sup>95</sup> Decisione della Commissione relativa all'aiuto C 24/2005 - Francia - Laboratorio nazionale per il collaudo, GU L 95 del 5.4.2007, pag. 25.

<sup>96</sup> Cfr. CGCE (terza sezione), sentenza nella causa C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti/Giuseppe Calafiori*, Raccolta 2006, pag. I-2941.

di incarico ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE e della normativa UE in materia di aiuti di Stato in generale non contiene alcuna limitazione al coinvolgimento del fornitore nella redazione dell'atto di incarico. La decisione finale in merito all'incarico spetta tuttavia all'autorità pubblica. Tale esigenza può risultare soddisfatta, ad esempio, approvando la proposta del fornitore (comunicazione, punto 53; a tale proposito, cfr. anche la domanda 59).

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

No. Il concetto di atto di incarico ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE e del pacchetto SIEG e il concetto di "prestatore incaricato dallo Stato" di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi" sono due nozioni coerenti nella misura in cui presuppongono l'esistenza dell'obbligo per il fornitore del SIEG di erogare il servizio. L'esistenza dell'obbligo di fornitura costituisce un elemento fondamentale di entrambi i concetti.

I due concetti hanno tuttavia finalità diverse. Il primo 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 risultino esentate dall'obbligo di notifica (se rientrano nel campo di applicazione della decisione), mentre il secondo ha lo scopo di delimitare l'ambito dell'esclusione di alcuni servizi sociali dal campo di applicazione della direttiva "servizi".

Pertanto, nell'ambito del pacchetto SIEG, l'atto di incarico corrisponde all'atto che affida ad un'impresa l'incarico di fornire un SIEG. In questo caso, l'atto di incarico, oltre ad instaurare, come indicato in precedenza, l'obbligo di fornire il servizio, deve definire, accanto ad altri aspetti, la natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico, i soggetti ai quali è affidata la fornitura dei servizi, i parametri per il calcolo della compensazione e le modalità per evitare una sovracompensoazione (cfr. domande 46 e 47).

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 fornitore deve avere l'obbligo di assicurare il servizio di cui è stato incaricato dallo Stato. Un fornitore 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 fornitore "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 erogare il servizio per il fornitore 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, l'atto di incarico richiede naturalmente il rispetto di condizioni supplementari, riguardanti in particolare i meccanismi istituiti per garantire che gli aiuti ricevuti non siano superiori ai costi sostenuti dal fornitore del servizio.

**52. *Una deliberazione 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 atto di incarico ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato e della direttiva "servizi"?***

La deliberazione di un'autorità pubblica regionale che ha valore giuridico vincolante nel diritto nazionale e 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 o speciali eventualmente accordati all'impresa o alle imprese, d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione ed e) le modalità per evitare le sovracompensazioni e per il loro eventuale rimborso, può costituire un atto di incarico ai sensi della decisione (cfr. inoltre domanda 47).

Una deliberazione di questo tipo, che costituisce un atto di incarico ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato, costituisce un mandato anche ai sensi della direttiva "servizi", in quanto instaura l'obbligo, per l'impresa o per le imprese in questione, di fornire il servizio.

Per contro, se la decisione in questione impone l'obbligo di fornire il servizio, ma non include gli elementi di cui sopra, essa costituisce un mandato ai sensi della direttiva "servizi", ma non un atto di incarico ai sensi del pacchetto SIEG.

Per quanto riguarda l'applicazione della direttiva "servizi", cfr. la sezione 7.

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

Per quanto riguarda le norme in materia di aiuti di Stato, non esiste un modello di atto di incarico; occorre quindi adattare l'atto di incarico al diritto nazionale dello Stato membro interessato, in base al quale quest'ultimo deve istituire un obbligo per il fornitore di erogare il servizio. Pertanto, il fatto di sapere se un atto di incarico 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 nell'ambito del diritto nazionale.

**Esempi di atti che potrebbero costituire "atti di incarico" ai sensi del pacchetto SIEG in caso di cofinanziamento di un SSIG/SIEG da parte di varie autorità pubbliche:**

- un atto emanato da una regione e in seguito approvato con deliberazione di un consiglio municipale. La decisione di approvazione può costituire un atto di incarico 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 erogato da uno o più fornitori.

In linea generale, a partire dal momento in cui un atto di incarico stabilisce le condizioni di cui al punto 52 della comunicazione, la forma dell'atto giuridico scelto e il numero di autorità pubbliche interessate non influisce sul suo carattere di atto di incarico ai sensi del pacchetto SIEG.

**54. *Nel caso in cui un'autorità pubblica intenda affidare vari SIEG a uno o più fornitori di servizi, è necessario che adotti vari atti corrispondenti ai singoli SIEG?***

No. Non è necessario adottare vari atti di incarico, corrispondenti a ciascun SIEG o a ciascun fornitore del servizio. L'atto di incarico deve tuttavia indicare 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 specificare ogni singolo servizio, se il contenuto e l'ambito di ciascun SIEG sono sufficientemente precisi.

**55. *L'atto di incarico deve precisare i "compiti" o le "attività specifiche" da svolgere?***

Non è necessario che l'atto di incarico precisi tutte le attività specifiche che rientrano nella prestazione di un SIEG.

Qualora non sia possibile definire in modo più preciso i servizi, possono essere accettate definizioni generali del compito di servizio pubblico, purché sia chiaramente definito l'ambito di tale compito. Tuttavia, più l'atto di incarico definisce con precisione il compito assegnato, maggiore sarà il livello di protezione contro i ricorsi presentati, in base alle norme in materia di aiuti di Stato, (ad esempio da parte dei concorrenti) per le compensazioni accordate.

Spetta alle autorità pubbliche, ed è inoltre nel loro interesse superiore, precisare come devono essere svolte le attività previste dal SIEG, ad esempio indicando i requisiti di qualità.

**56. *Come si deve redigere un atto di incarico 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? L'atto di incarico deve descrivere ogni servizio da fornire?***

L'atto di incarico 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 misure adottate per evitare le sovracompensazioni.

Non è sempre necessario includere nell'atto di incarico tutti i tipi di servizi che devono essere forniti. Ad esempio, non è necessario far riferimento a ogni tipo di cura sanitaria richiesta, ma, può risultare sufficiente una definizione del tipo "assistenza medica quotidiana a domicilio per le persone anziane nella città x". L'atto di incarico deve comunque consentire una corretta ripartizione dei costi tra le attività SIEG e non SIEG offerte dal fornitore dei servizi.

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 dell'atto di incarico non è limitare il modo in cui viene organizzata la prestazione dei SIEG, ma definire un quadro chiaro nel quale tali SIEG sono forniti e il loro campo di applicazione.

Gli elementi che devono essere inclusi nell'atto di incarico 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 dei propri 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 e molto dettagliati inclusi in tali compiti non devono necessariamente essere specificati<sup>97</sup>.

Le autorità pubbliche possono andare al di là delle condizioni di base richieste per un atto di incarico e specificare i criteri che vogliono fissare per il miglioramento delle prestazioni delle imprese incaricate dei SIEG.

**Esempi:**

- nel caso in cui un'autorità pubblica voglia istituire un centro o un servizio di assistenza a domicilio per le persone anziane, è sufficiente specificare nell'atto

<sup>97</sup>

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 (cfr. domande 6 e 7).

di incarico che il prestatore del SSIG è incaricato del compito di creare un centro che fornirà l'assistenza necessaria, tenendo conto della molteplicità delle esigenze, in particolare, se opportuno, a livello medico, psicologico e sociale, o nel caso di un servizio di assistenza a domicilio, servizi come l'assistenza medica, 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, è sufficiente specificare che il fornitore dei servizi è incaricato del compito di organizzare un servizio di accompagnamento per giovani disoccupati, che fornirà ai disoccupati la formazione necessaria, comprendendo anche altri servizi direttamente legati all'efficace reinserimento delle persone da aiutare.

**57. *Al termine della durata dell'incarico lo stesso SIEG può essere nuovamente affidato alla stessa impresa?***

Sì. È possibile affidare nuovamente un SIEG allo stesso fornitore. Ciò vale anche se si applicano la decisione e la disciplina, che fissano limiti specifici per quanto riguarda la durata del periodo di incarico.

Se l'atto di incarico consiste in un appalto pubblico o in una concessione e se si applicano le norme UE in materia di appalti pubblici, le autorità pubbliche devono organizzare, in linea di principio, una nuova procedura di appalto, cui può naturalmente partecipare anche il fornitore che si è aggiudicato la procedura precedente.

**58. *Come si deve redigere un atto di incarico riguardante servizi che devono essere adattati nel corso della prestazione alle situazioni mutevoli in termini di intensità di cure e di profili e numero di utenti?***

Le autorità pubbliche e i fornitori 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. In base alla loro esperienza, essi possono effettuare una stima affidabile delle eventuali nuove esigenze che possono emergere e tenere conto di tale stima nell'atto di incarico.

Possono presentarsi due casi:

- l'autorità pubblica può definire nell'atto di incarico un meccanismo di rettifica a posteriori che preveda la revisione periodica dei compiti affidati<sup>98</sup>;
- l'autorità pubblica può aggiornare l'atto di incarico se vuole che un servizio specifico non previsto possa essere fornito dallo stesso soggetto.

<sup>98</sup>

A questo proposito, cfr. decisione della Commissione relativa agli aiuti N 541/2004 e 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/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N541\\_2004](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N541_2004) [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_N542\\_2004](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N542_2004)

**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). Cosa è necessario fare per garantire che il comune possa compensare il fornitore di servizi per la fornitura di ulteriori servizi che rispondano a esigenze non inizialmente previste?

Com'è stato chiarito in precedenza, il comune potrebbe 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. Ad esempio, se il primo atto di incarico consiste in un appalto pubblico, la stima dei servizi aggiuntivi assumerà generalmente la forma di un'opzione relativa ad eventuali servizi aggiuntivi indicati nell'offerta iniziale.

In linea di principio, il comune può inoltre aggiornare l'atto di incarico se vuole che un servizio specifico non previsto possa essere fornito dallo stesso soggetto. Tuttavia, se il primo atto di incarico consisteva in un appalto pubblico o una concessione e se la gara iniziale non prevedeva un'opzione relativa a servizi aggiuntivi, l'amministrazione aggiudicatrice, non potendo modificare l'appalto pubblico o la concessione nella fase di esecuzione (cfr. risposta alla domanda 205), dovrebbe, in linea di principio, organizzare una nuova procedura di appalto, cui può naturalmente partecipare anche il fornitore del servizio iniziale.

**59. *L'esigenza di un atto di incarico limita l'autonomia e la libertà di iniziativa dei fornitori di servizi?***

No. L'esigenza di un atto di incarico non limita in alcun modo l'autonomia e la libertà di iniziativa dei soggetti che forniscono servizi sociali. Essi sono assolutamente liberi di prendere iniziative per quanto riguarda lo sviluppo e il miglioramento di tali servizi e di avanzare proposte alle autorità pubbliche.

Il concetto di atto di incarico 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 fornitore di servizi, conformemente alle disposizioni della decisione, devono far parte del contenuto della decisione, dell'accordo o del contratto concluso tra l'autorità pubblica e il fornitore la definizione del SIEG, i parametri per il calcolo della compensazione e le misure adottate per evitare le sovracompensazioni.

**60. *L'esigenza di un atto di incarico limita l'autonomia nella definizione delle priorità di cui beneficiano le sedi locali di un fornitore di SIEG correttamente incaricato a livello nazionale?***

A condizione che un fornitore sia incaricato di un SIEG a livello nazionale sulla base di un atto di incarico che soddisfa i requisiti di cui al punto 52 della comunicazione, le sedi locali dello stesso fornitore possono definire le loro priorità nel quadro delle condizioni previste dall'atto di incarico.

**3.2.3 *Compensazioni prive di elementi di aiuto ai sensi della sentenza Altmark.***

**61. *Cosa precisa la Corte nella sentenza Altmark?***

Nella 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 stata 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 derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole.
- 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.
- 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.
- Inoltre, è stata organizzata una procedura di gara aperta, trasparente e non discriminatoria in modo da garantire che fossero soddisfatte le altre tre condizioni fissate dalla sentenza Altmark<sup>99</sup>.
- Le sovvenzioni con cui sono state finanziate le infrastrutture a banda larga in Francia non sono state considerate aiuti, in quanto:
- l'accesso universale alle infrastrutture a banda larga (e a banda larga ad alta velocità) per l'intera popolazione era un SIEG;
- alcuni parametri specifici presenti nel contratto di concessione predefinivano l'importo della compensazione;
- non vi era alcun rischio di sovracompensazione, poiché i parametri per il calcolo della compensazione erano stati definiti con precisione nei piani aziendali degli operatori ed erano basati sui dati specifici forniti dalla stessa autorità pubblica. Un altro motivo per cui non vi erano rischi di sovracompensazione era il fatto che l'autorità pubblica aveva richiesto agli operatori incaricati di fornire il servizio di creare a tal fine un'impresa ad hoc, che avrebbe garantito la neutralità del fornitore del servizio in questione; inoltre, erano previste

<sup>99</sup> 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.

clausole relative agli utili futuri ("miglior fortuna") nel caso i profitti dovessero superare un determinato livello;

– i bisogni del progetto e le caratteristiche dei candidati sono stati oggetto di un'analisi approfondita e dettagliata. Inoltre, la procedura scelta ha permesso di scegliere il candidato più efficiente, in grado di offrire il servizio al minor costo per la collettività<sup>100</sup>.

- Nel caso Dorsal, la Commissione ha ritenuto che il quarto criterio della sentenza Altmark fosse soddisfatto in quanto un'analisi comparativa approfondita delle caratteristiche specifiche del progetto e delle offerte dei candidati, nonché la stessa procedura di gara, hanno permesso di valutare la compensazione sulla base dei costi che sarebbero stati sostenuti da un'impresa gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi<sup>101</sup>.

- La Commissione ha constatato 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:

– la collocazione di libretti di risparmio postale è stata considerata un SIEG;

– il canone di mercato corrispondeva a una stima appropriata del livello dei costi sostenuti da un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi 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 risultato pertanto soddisfatto<sup>102</sup>.

**62. *Può un'amministrazione pubblica eludere l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato organizzando una gara senza verificare se tutti i criteri della sentenza Altmark siano soddisfatti?***

No. Nella sentenza Altmark, la Corte di giustizia stabilisce quattro condizioni cumulative che devono essere soddisfatte affinché le compensazioni per la prestazione di un SIEG non costituiscano un aiuto di Stato. Ciò detto, il contratto e i documenti di gara possono contenere tutte le necessarie specifiche che permettono di garantire la conformità con le altre tre condizioni.

**63. *Per quale motivo la fornitura di un SIEG dovrebbe essere compensata secondo il principio del "minor costo per la collettività"? L'applicazione di tale principio non rischia di favorire la fornitura di servizi di qualità insufficiente?***

L'esigenza di una procedura di appalto pubblico che consente l'erogazione di un servizio al "minor costo per la collettività" è stata enunciata dalla Corte di giustizia nella sentenza Altmark. La comunicazione chiarisce che il concetto di "minor costo per la collettività" non corrisponde semplicemente al prezzo più basso e che una procedura di appalto pubblico non prevede necessariamente che, per soddisfare la prima alternativa del quarto

<sup>100</sup> Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 381/2004 – Francia – Progetto di rete di telecomunicazione ad alta velocità dei Pirenei Atlantici, GU C 162 del 2.7.2005, pag. 5, e decisione della Commissione relativa all'aiuto N 331/2008 – Francia – Banda larga ad alta velocità nel dipartimento Hauts-de-Seine, [http://ec.europa.eu/eu\\_law/state\\_aids/comp-2008/n331-08.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2008/n331-08.pdf).

<sup>101</sup> Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 382/2004 – Francia – Realizzazione di un'infrastruttura ad alta velocità sul territorio della regione Limousin (Dorsal), GU C 230 del 2.7.2005, pag. 6, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/164637/164637\\_509484\\_51\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/164637/164637_509484_51_2.pdf).

<sup>102</sup> Decisione della Commissione nel caso C 49/06 – Poste italiane – Banco Posta - Remunerazione per il collocamento dei prodotti finanziari del risparmio postale, GU C 31 del 13.2.2007.

criterio della sentenza Altmark, il criterio di assegnazione sia quello del prezzo inferiore. Il punto 67 della comunicazione stabilisce che si possa utilizzare anche il criterio dell'"offerta economicamente più vantaggiosa", a condizione che i criteri di aggiudicazione siano strettamente collegati con l'oggetto del servizio fornito e consentano di selezionare l'offerta economicamente più vantaggiosa che corrisponde al valore del mercato. Tale criterio consente di tenere conto di una serie di elementi, tra cui aspetti qualitativi (oltre a quelli indicati nelle specifiche tecniche e nei criteri di selezione) e criteri sociali e ambientali; i criteri devono tuttavia essere definiti preliminarmente, per permettere una concorrenza effettiva.

Va inoltre osservato che le compensazioni che non soddisfano il quarto criterio della sentenza Altmark, e che costituiscono quindi un aiuto di Stato, possono comunque risultare compatibili con l'articolo 106 del TFUE ed essere esentate dall'obbligo di notifica in virtù della decisione o approvate dalla Commissione previa notifica ai sensi della disciplina.

**64. *Si prega di fornire un esempio di una situazione in cui sarebbe opportuno prevedere il meccanismo di recupero di cui al punto 67 della comunicazione.***

Il meccanismo di recupero è una disposizione che impone al fornitore di rimborsare la compensazione qualora si verificano determinate circostanze. Quando è difficile prevedere le entrate che saranno generate dalla fornitura di un servizio, l'inserimento di un meccanismo di recupero nell'atto di incarico può rappresentare uno strumento adeguato per ridurre il rischio di sovracompensazione del fornitore (ovverosia, il rischio che il fornitore riceva una compensazione superiore ai costi netti e a un utile ragionevole, tenuto conto dei rischi cui si espone).

Va osservato che nei casi in cui il fornitore assume un rischio elevato (ad esempio, in alcuni tipi di contratti di concessione), il livello delle entrate può variare tra un valore negativo (perdite) e un valore superiore al normale. Ciò non significa automaticamente che, in quest'ultimo caso, il fornitore riceverebbe una sovracompensazione, nella misura in cui il livello del profitto rimane ragionevole a fronte del livello di rischio. Tuttavia, in tali casi gli Stati membri potrebbero inserire nel meccanismo di compensazione una clausola di recupero in modo da fissare un limite al profitto massimo che sarà corrisposto.

**65. *Che cos'è una procedura aperta ai sensi del punto 66 della comunicazione?***

La procedura aperta di cui al punto 66 della comunicazione è una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta, secondo la definizione di cui all'articolo 1, punto 11, lettera a), della direttiva 2004/18/CE e all'articolo 1, paragrafo 9, lettera a), della direttiva 2004/17/CE.

**66. *Che cos'è una procedura ristretta ai sensi del punto 66 della comunicazione?***

La procedura ristretta di cui al punto 66 della comunicazione è una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico alla quale ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici possono presentare un'offerta, secondo la definizione di cui all'articolo 1, punto 11, lettera b), della direttiva 2004/18/CE e all'articolo 1, paragrafo 9, lettera b), della direttiva 2004/17/CE.

Nelle procedure di aggiudicazione di appalto pubblico ristrette di cui alla direttiva 2004/18/CE, le amministrazioni aggiudicatrici possono limitare il numero di candidati idonei che inviteranno a presentare un'offerta, a condizione che vi sia un numero sufficiente di candidati idonei. Le amministrazioni aggiudicatrici devono inoltre indicare

nel bando di gara i criteri o le regole obiettivi e non discriminatori che intendono applicare, il numero minimo (che deve essere di almeno cinque) e, se del caso, il numero massimo di candidati che intendono invitare. In ogni caso, il numero di candidati invitati deve essere sufficiente ad assicurare un'effettiva concorrenza. Le amministrazioni aggiudicatrici devono invitare un numero di candidati almeno pari al numero minimo prestabilito. Se il numero di candidati che soddisfano i criteri di selezione e i livelli minimi di capacità è inferiore al numero minimo, l'amministrazione aggiudicatrice può comunque proseguire la procedura invitando il candidato o i candidati in possesso delle capacità richieste. L'amministrazione aggiudicatrice non può includere nell'ambito della stessa procedura altri operatori economici che non abbiano chiesto di partecipare o candidati che non abbiano le capacità richieste (cfr. articolo 44, paragrafo 3, della direttiva 2004/18/CE).

Norme analoghe esistono per le procedure ristrette di appalto nei settori dei servizi di pubblica utilità di cui alla direttiva 2004/17/CE (cfr. articolo 54 della direttiva 2004/17/CE).

**67. *Perché si ritiene che la procedura negoziata soddisfi il quarto criterio della sentenza Altmark solo in circostanze eccezionali?***

Prevedendo trattative con i potenziali fornitori dei SIEG, la procedura negoziata con pubblicazione del bando di gara (definita all'articolo 30 della direttiva 2004/18/CE) conferisce un potere discrezionale troppo ampio all'autorità pubblica e può inoltre limitare la partecipazione di tutti i potenziali fornitori interessati. Per tali motivi, essa può soddisfare la prima alternativa del quarto criterio Altmark soltanto in circostanze eccezionali<sup>103</sup>.

La procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara (definita all'articolo 31 della direttiva 2004/18/CE) non prevede la pubblicazione preventiva del bando di gara e quindi non offre garanzie sufficienti per quanto riguarda il livello di pubblicità e la trasparenza che permetterebbero di attirare tutti i fornitori potenzialmente interessati. Essa non può pertanto garantire la scelta del fornitore in grado di erogare il servizio "al minor costo per la collettività" (comunicazione, punto 66).

Va tuttavia osservato che le compensazioni che non soddisfano il quarto criterio della sentenza Altmark, e che costituiscono quindi un aiuto di Stato, possono comunque risultare compatibili con l'articolo 106 del TFUE ed essere esentate dall'obbligo di notifica in virtù della decisione o approvate dalla Commissione previa notifica ai sensi della disciplina.

**68. *Se viene presentata una sola offerta, tale offerta non può mai essere considerata sufficiente per garantire la prestazione di servizi al minor costo per la collettività o ci sono casi in cui essa può essere ritenuta sufficiente?***

La comunicazione (punto 68) stabilisce il principio generale che le procedure nell'ambito delle quali viene presentata una sola offerta, tale offerta è in linea di principio insufficiente a garantire la conformità con la prima alternativa del quarto criterio della sentenza Altmark. Tuttavia, ciò non esclude che vi possano essere casi in cui, grazie alla presenza nella procedura di misure di salvaguardia particolarmente efficaci, una procedura nell'ambito della quale sia stata presentata una sola offerta, possa garantire la fornitura del servizio al "minor costo per la collettività". In questi casi, si consiglia

---

<sup>103</sup> Si vedano le decisioni della Commissione: N 381/04 — Francia, Progetto di rete di telecomunicazione ad alta velocità dei Pirenei Atlantici; N 382/04 — Francia, Realizzazione di un'infrastruttura ad alta velocità sul territorio della regione Limousin (Dorsal).

tuttavia agli Stati membri di notificare la misura, se questa non risulta esentata ai sensi della decisione.

- 69. *In che modo sono collegate la normativa nazionale sugli appalti pubblici e la legislazione in materia di aiuti di Stato? È possibile che la normativa UE sugli aiuti di Stato comporti sempre l'obbligo di applicare le norme in materia di appalti pubblici quando a un fornitore viene affidato un SIEG?***

Al di fuori del campo di applicazione della normativa UE in materia di appalti pubblici, spetta agli Stati membri precisare le condizioni in base alle quali si applicano le norme nazionali sugli appalti pubblici. Uno Stato membro è libero di definire il campo di applicazione della propria legislazione nazionale in materia di appalti pubblici in modo tale che, nella pratica, tali norme si applichino sempre se a un fornitore viene assegnato un SIEG. Se uno Stato membro stabilisce un legame tra la normativa UE sugli aiuti di Stato e la legislazione sugli appalti pubblici, tuttavia, si tratta di una decisione autonoma dello Stato membro e non una conseguenza dell'applicazione del diritto dell'UE.

- 70. *Cosa succede se il campo di applicazione delle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici che contengono un elemento di negoziazione subisce un cambiamento nel quadro dell'attuale riforma delle norme UE in materia di appalti pubblici?***

Nella comunicazione si afferma esplicitamente che vengono forniti orientamenti per le procedure e i criteri di aggiudicazione definiti nelle direttive UE sugli appalti pubblici attualmente in vigore. Finché il processo legislativo di elaborazione delle future norme in materia di appalti pubblici è in corso e i testi che dovranno essere adottati non sono ancora noti, la comunicazione non può fornire indicazioni in merito al fatto che esistano eventuali tipi di procedure - diverse per portata da quelle previste nelle direttive in vigore - che possano garantire la fornitura del servizio al "minor costo per la collettività".

- 71. *Che cosa significa esattamente l'espressione "remunerazione di mercato generalmente accettata"? Per dimostrare che la compensazione corrisponde a una remunerazione di mercato generalmente accettata è sufficiente un parere di un esperto?***

La comunicazione afferma che la remunerazione di mercato generalmente accettata costituisce il miglior parametro di riferimento per determinare l'importo della compensazione di un'impresa efficiente (seconda alternativa della quarta condizione Altmark). Poiché per poter utilizzare una remunerazione di mercato generalmente accettata è necessario che i servizi siano effettivamente comparabili da tutti i punti di vista, si tratta di un concetto piuttosto rigido. La comunicazione non contiene dettagli su come possa essere determinata l'esistenza di una remunerazione di mercato generalmente accettata, in quanto ciò dipende dalle peculiarità di ciascuna specifica situazione, in particolare dagli elementi di prova e dalla metodologia su cui si basa il parere dell'esperto, nonché dalla qualità, dalla rappresentatività e dalla data dello stesso parere. Non è pertanto possibile affermare in termini generali che un parere di un esperto sia sufficiente per certificare che l'importo in questione corrisponde alla remunerazione di mercato generalmente accettata.

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

Ai fini dell'applicazione del secondo elemento della quarta condizione della sentenza Altmark, gli Stati membri hanno la possibilità di utilizzare un costo di riferimento prestabilito purché possano giustificarlo. Se, in particolare, tale valore è il risultato di un calcolo attendibile, è basato su dati solidi e corrisponde ai valori del mercato, esso può essere considerato corrispondente ai "costi di un'impresa media, gestita in modo

efficiente e adeguatamente dotata" ai sensi della quarta condizione 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 agli importi derivanti 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<sup>104</sup>.
- Tuttavia,
- 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<sup>105</sup>.

#### **73. 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 soddisfatti gli altri criteri relativi agli aiuti di Stato<sup>106</sup>, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisce un aiuto di Stato. Tuttavia, essa può comunque risultare compatibile con l'articolo 106 del TFUE ed essere esentata dall'obbligo di notifica in virtù della decisione o approvata dalla Commissione previa notifica ai sensi della disciplina.

#### **3.3 Compensazioni prive di elementi di aiuto ai sensi dei regolamenti *de minimis*.**

#### **74. Che differenza c'è tra il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG e il regolamento *de minimis* generale?**

Secondo il regolamento *de minimis* generale (regolamento (CE) n. 1998/2006), le misure di aiuto che non superano i 200 000 EUR concesse ad un'impresa nell'arco di tre esercizi finanziari non rientrano nel concetto di aiuti (articolo 107, paragrafo 1, del TFUE) in quanto sono considerate prive di effetti sugli scambi tra gli Stati membri e/o tali da non falsare o minacciare di falsare la concorrenza. Tale regolamento si applica a prescindere dai fini per cui viene concesso il sostegno, purché siano rispettate le condizioni previste.

Per quanto riguarda le misure di aiuto concesse per la fornitura di un SIEG, il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG prevede una soglia più elevata (500 000 EUR per impresa per un periodo di tre esercizi finanziari).

Il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG si basa sul principio che, per quanto riguarda le misure legate alla fornitura di un SIEG, la soglia più elevata si giustifica in quanto almeno una parte dell'importo è concesso come compensazione per i costi aggiuntivi connessi alla prestazione del SIEG. Il vantaggio potenziale per un fornitore di un SIEG è

<sup>104</sup> Cfr. decisione della Commissione relativa all'aiuto C 49/06, cit., punti da 85 a 93.

<sup>105</sup> 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.

<sup>106</sup> 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.

pertanto inferiore alla compensazione effettivamente concessa, mentre nel quadro del regolamento *de minimis* generale il vantaggio legato allo stesso importo sarebbe maggiore. Di conseguenza, il massimale fino al raggiungimento del quale non si registrano effetti sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri è superiore nel caso delle compensazioni per un SIEG.

**75. *In che modo si può garantire che il massimale di 500 000 EUR venga rispettato? Esistono controlli di conformità?***

Il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG (analogamente al regolamento *de minimis* generale) prevede due metodi alternativi per garantire che l'importo totale percepito da un'impresa rimanga inferiore al massimale. Una prima opzione è che lo Stato membro istituisca un registro centrale di tutti gli aiuti *de minimis* concessi da tutte le autorità nello Stato membro (articolo 3, paragrafo 2). In alternativa, l'autorità che concede l'aiuto richiede all'impresa una dichiarazione relativa a tutti gli aiuti *de minimis* ricevuti al fine di verificare che il massimale sia rispettato (articolo 3, paragrafo 1).

Gli Stati membri registrano e raccolgono tutte le informazioni pertinenti relative agli aiuti *de minimis* concessi, al fine di poter dimostrare la conformità con il regolamento. La Commissione può richiedere la trasmissione di informazioni per verificare che tutte le condizioni previste dal regolamento *de minimis* relativo ai SIEG siano state rispettate (articolo 3, paragrafo 3).

**76. *Anche nell'ambito di applicazione del regolamento de minimis relativo ai SIEG è necessario un atto di incarico come quello previsto dalla decisione e dalla disciplina?***

Il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG si applica esclusivamente agli aiuti concessi per la fornitura di un SIEG. Pertanto, all'impresa beneficiaria deve essere stato affidato un SIEG specifico. Il relativo atto di incarico non deve contenere tutte le informazioni richieste ai sensi della decisione SIEG o della disciplina SIEG, ma, per ragioni di certezza del diritto, deve essere trasmesso per iscritto e deve informare l'impresa in merito al SIEG per il quale l'aiuto è concesso (cfr. considerando 6 del regolamento *de minimis* relativo ai SIEG).

**77. *Quali vantaggi comporta il regolamento de minimis relativo ai SIEG rispetto alla decisione?***

Il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG apporta semplificazioni in due importanti ambiti. In primo luogo, le condizioni relative all'incarico e all'atto di incarico sono meno restrittive (cfr. domanda 76). In secondo luogo, il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG non prevede la verifica dei costi sostenuti nella fornitura del servizio; di conseguenza, non risulta necessario controllare se si sono verificate eventuali sovracompensazioni.

**78. *Quali sono le disposizioni in materia di cumulo degli aiuti concessi previste dai due regolamenti de minimis? Più specificamente, un'impresa che negli ultimi anni abbia ricevuto aiuti de minimis generali può ricevere anche aiuti de minimis relativi ai SIEG?***

Il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG consente il cumulo di aiuti *de minimis* relativi ai SIEG e di aiuti *de minimis* concessi ai sensi di altri regolamenti fino a raggiungere il massimale di 500 000 EUR (articolo 2, paragrafo 7). Ad esempio, se un'impresa ha già ricevuto 150 000 EUR nel corso degli ultimi tre esercizi finanziari, essa può ancora ricevere fino a 350 000 EUR a titolo del regolamento *de minimis* relativo ai SIEG.

Il massimale di 500 000 EUR per impresa rappresenta il tetto massimo assoluto per tutti i tipi di aiuti *de minimis* cumulati e si applica indipendentemente dal fatto che l'importo

corrisposto nell'ambito del regolamento *de minimis* generale sia stato concesso per un SIEG o per un'attività diversa ed estranea al SIEG.

**79. Quali sono le norme relative al cumulo delle compensazioni accordate nell'ambito del regolamento *de minimis* relativo ai SIEG e quelle relative al cumulo delle compensazioni concesse in conformità con i criteri della sentenza Altmark?**

Il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG vieta che un SIEG che sia stato compensato nel rispetto dei criteri Altmark riceva aiuti supplementari a titolo del regolamento *de minimis* relativo ai SIEG (articolo 2, paragrafo 8). Pertanto, per evitare di essere classificato come aiuto di Stato, l'intero importo della compensazione concessa per un SIEG deve soddisfare le condizioni di cui alla sentenza Altmark o non essere superiore al massimale previsto dal regolamento *de minimis* relativo ai SIEG.

Per contro, se un fornitore è stato incaricato di fornire diversi SIEG, esso può essere compensato per un SIEG a titolo del regolamento *de minimis* relativo ai SIEG e, per gli altri SIEG ricevere una compensazione che soddisfa le quattro condizioni Altmark.

**80. Un'impresa può ricevere una compensazione per un SIEG ai sensi della decisione o della disciplina e aiuti *de minimis* per un altro SIEG a titolo del regolamento *de minimis* relativo ai SIEG?**

Sì. Il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG prevede un massimale di 500 000 EUR per impresa per tutte le misure a norma del regolamento, a prescindere dal fatto che esse siano concesse per lo stesso SIEG o per SIEG diversi. Esso prevede altresì che per il medesimo SIEG il fornitore non possa ricevere allo stesso tempo una compensazione a titolo della decisione o della disciplina e una compensazione a titolo del regolamento *de minimis* relativo ai SIEG (articolo 2, paragrafo 8), poiché ciò comporterebbe una sovracompenrazione. Per contro, è ammesso ricevere una compensazione a titolo della decisione o della disciplina per un SIEG e aiuti *de minimis* relativi ai SIEG per un SIEG diverso.

**81. Un fornitore di servizi che per un certo periodo di tempo ha ricevuto una compensazione a titolo della decisione o della disciplina può, per lo stesso servizio ma per un altro periodo di tempo, essere finanziato a titolo del regolamento *de minimis* relativo ai SIEG?**

Sì. Se si tratta di periodi diversi, i costi sostenuti dal fornitore del SIEG non risulteranno già compensati a titolo della decisione o della disciplina quadro e pertanto può essere applicato il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG. Tuttavia, il fornitore non può ricevere per lo stesso servizio e per lo stesso periodo di tempo una compensazione a titolo della decisione o della disciplina e anche a titolo del regolamento *de minimis* relativo ai SIEG (articolo 2, paragrafo 8). Questa disposizione si basa sul fatto che il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG prevede un massimale più elevato rispetto al regolamento *de minimis* generale in quanto il fornitore sostiene costi che l'aiuto *de minimis* compenserà almeno in parte, a differenza di quanto succede se gli stessi costi sono compensati a titolo della decisione o della disciplina (considerandi 3 e 15). Inoltre, se la compensazione è già concessa a titolo della decisione o della disciplina non vi è bisogno di un'ulteriore compensazione a titolo del regolamento *de minimis*.

**82. Un fornitore 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 concesso senza che siano soddisfatti i criteri di cui alla decisione, a condizione che l'importo totale delle risorse statali concesse in un

arco di tempo di tre anni sia inferiore al massimale stabilito nel regolamento generale *de minimis* (200 000 EUR) o a quello previsto dal regolamento *de minimis* relativo ai SIEG (500 000 EUR). Se l'importo non supera nessuno dei due massimali, come avviene in questo esempio, possono essere utilizzati entrambi i regolamenti (considerando 14). Se le condizioni di uno dei due regolamenti *de minimis* sono rispettate, 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.

**83. *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* generale, in base al quale l'articolo 107, paragrafo 1 non è applicabile ad aiuti accordati che non superano l'importo di 200 000 EUR nell'arco di tre anni. Esse non possono tuttavia utilizzare il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG, in quanto l'aiuto non è concesso al fornitore per un SIEG determinato, in quanto nelle iniziative pilota i compiti dei SIEG non sono ancora definiti.

**84. *In caso di finanziamento di un SIEG in base al regolamento de minimis generale o al regolamento de minimis relativo ai SIEG, gli importi di 200 000 EUR / 500 000 EUR si riferiscono al SIEG o all'impresa incaricata del SIEG, tenendo conto di altre attività per le quali l'impresa riceve risorse statali?***

Entrambi i massimali si applicano all'impresa e non ad ogni attività per le quali l'impresa riceve risorse statali. In base all'articolo 2, paragrafo 2<sup>107</sup>, del regolamento *de minimis* generale, l'importo complessivo degli aiuti *de minimis* concessi a un'impresa non deve superare i 200 000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari. Analogamente, a titolo del regolamento *de minimis* relativo ai SIEG, l'importo complessivo degli aiuti *de minimis* concessi a un'impresa non può superare i 500 000 EUR. L'importante è che la stessa impresa non riceva più di 200 000 EUR o 500 000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari.

**85. *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?***

No. Per potere applicare il regolamento *de minimis* generale e il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG, indipendentemente dall'obiettivo perseguito, l'importo totale di risorse statali concesse a un'unica impresa non può superare rispettivamente i 200 000 EUR o i 500 000 EUR. Di conseguenza, se ad un'impresa viene affidata una serie di compiti di interesse economico generale, l'importo totale che, conformemente alla norma *de minimis*, essa potrà ricevere nell'arco di tre anni è di 200 000 EUR (a titolo del regolamento generale *de minimis*) o di 500 000 EUR (a titolo del regolamento *de minimis* relativo ai SIEG). Il fatto che a livello contabile la dotazione finanziaria di tali compiti sia individualizzata è irrilevante ai fini dell'applicazione della norma *de minimis*.

---

<sup>107</sup>

Ibid.

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

No. Il finanziamento dei servizi d'interesse generale a 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. Il finanziamento di compiti d'interesse generale a carattere non economico non è quindi considerato un finanziamento ai sensi dei regolamenti *de minimis* e non deve essere preso in considerazione quando si calcola l'importo complessivo ai fini dell'applicazione di detti regolamenti.

**87. 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 i regolamenti *de minimis*?**

L'onere degli investimenti connessi a un SSIG può essere finanziato con risorse pubbliche nel quadro dei regolamenti *de minimis* a condizione tuttavia che le risorse non eccedano i 200 000 EUR (a titolo del regolamento *de minimis* generale) o i 500 000 EUR (a titolo del regolamento *de minimis* relativo ai SIEG) nell'arco di tre anni, qualunque siano i tre esercizi finanziari consecutivi considerati, come previsto dai regolamenti.

Nel caso in cui le risorse pubbliche superino i 200 000 EUR o i 500 000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari, si può applicare la decisione o la disciplina, purché se ne rispettino le condizioni di compatibilità (per le quali si rimanda alle sezioni 3.4.2 e 3.5.2).

**88. Il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG e il regolamento *de minimis* generale si applicano ai fornitori di SIEG in difficoltà?**

No. Né il regolamento *de minimis* generale (articolo 1, paragrafo 1, lettera h), né il regolamento *de minimis* relativo ai SIEG (articolo 1, paragrafo 2, lettera h) si applicano alle imprese considerate in difficoltà secondo la definizione di cui agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà<sup>108</sup>.

### **3.4 Compensazione a titolo della decisione sui SIEG**

#### **3.4.1 Campo di applicazione**

**89. In quali casi si applica la decisione?**

**La decisione si applica:**

- alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico di importo annuo che non superano i 15 milioni di EUR per la prestazione di SIEG in settori diversi da quello dei trasporti e delle relative infrastrutture;
- alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse agli ospedali che forniscono cure mediche, compresi eventuali servizi di emergenza, a prescindere dall'importo;
- alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico per la prestazione di SIEG rispondenti ad esigenze sociali in materia di assistenza sanitaria, assistenza di lunga durata, servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, edilizia sociale e assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili, a prescindere dall'importo;

<sup>108</sup> GU C 244 dell'1.10.2004, pag. 2.

- nel settore dei trasporti, unicamente alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse, conformemente alle normative settoriali, ai collegamenti aerei o 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 200 000 passeggeri per gli aeroporti e a 300 000 passeggeri per i porti nei due esercizi precedenti a quello di conferimento del SIEG.

#### 3.4.1.1 La soglia di 15 milioni di EUR

##### **90. *La soglia di 15 milioni di EUR si applica come valore netto o lordo?***

La soglia relativa all'importo della compensazione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione è di 15 milioni di EUR lordi (cioè, al lordo delle imposte).

##### **91. *La soglia va intesa per incarico di SIEG o per impresa? Cosa succede se più imprese forniscono congiuntamente un SIEG?***

La soglia di 15 milioni di EUR si applica a ciascun SIEG specifico affidato a una determinata impresa.

Se un'impresa è incaricata di fornire tre SIEG diversi, la soglia si applica a ciascuno di essi (ovverosia, l'impresa può ricevere una compensazione massima di 45 milioni di EUR a titolo della decisione, a condizione che le compensazioni per ciascun SIEG non superino i 15 milioni di EUR). Se uno stesso SIEG viene invece affidato congiuntamente a cinque imprese, la soglia si applica una sola volta e vale per quello specifico SIEG (in altri termini, anche se l'importo della compensazione per impresa non supera i 15 milioni di EUR, la decisione non si applica se la compensazione complessiva per il SIEG pagata a tutte le imprese supera i 15 milioni di EUR).

#### 3.4.1.2 Ospedali e servizi sociali

##### **92. *All'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della decisione figura una disposizione relativa alle attività secondarie svolte negli ospedali, che però non figura all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), che riguarda i servizi sociali. Significa che i servizi sociali sono trattati in modo meno favorevole?***

No. Il riferimento alle attività secondarie di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della decisione significa che gli ospedali rientrano nella decisione indipendentemente dall'importo della compensazione, anche se svolgono altre attività ausiliarie (ad esempio, attività di ricerca o di gestione di un bar). Tuttavia, la compensazione può essere versata soltanto per i servizi di interesse economico generale.

L'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), che riguarda i servizi sociali, non contiene una restrizione rispetto a fornitori di servizi puramente sociali che svolgono tutt'al più un'attività commerciale secondaria. Pertanto, i fornitori di servizi sociali possono svolgere altre attività che non siano semplicemente secondarie, anche se riceveranno la compensazione soltanto per le attività connesse ad un SIEG. Di fatto, la decisione si rivela meno severa nei confronti dei servizi sociali che degli ospedali.

##### **93. *Chi può definire il contenuto del concetto di "servizi sociali"?***

L'elenco dei servizi sociali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), è un elenco esaustivo. Considerato che risulta direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, la decisione non ha bisogno di essere recepita nella legislazione nazionale. Gli Stati membri non possono adottare disposizioni di legge che possano cambiare o chiarire la decisione. Tuttavia, nella misura in cui rispettano il campo di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), gli Stati membri possono ovviamente precisare più dettagliatamente,

nell'atto di incarico, i servizi specifici che vogliono che siano forniti, ad esempio quali particolari servizi per l'infanzia, a quali condizioni e a favore di quali beneficiari. La definizione di servizi sociali è molto ampia e comprende i principali ambiti di intervento dei servizi sociali. Inoltre, includendo anche SIEG relativi ad "assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili", la decisione offre la flessibilità necessaria per inserire, in funzione delle esigenze di ciascuno Stato membro, diversi tipi di servizi destinati a quei gruppi sociali che ne hanno maggiormente bisogno.

La Corte di giustizia e i giudici nazionali possono essere chiamati a decidere se un aiuto di Stato è illegittimo o se invece rientra nella disposizione di esenzione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), della decisione ma non possono modificare il contenuto della decisione.

**94. *Perché l'elenco dei servizi sociali esentati presente nella decisione è esaustivo? Cosa succede se uno Stato membro intende affidare ad un fornitore di servizi un servizio sociale di interesse generale che non figura nella lista?***

Essendo direttamente applicabile negli Stati membri, la decisione deve contenere definizioni chiare e precise, che permettano di garantire la certezza del diritto. Pertanto, le misure di aiuto esentate devono essere definite in modo esaustivo. Tuttavia, la definizione di servizi sociali è molto ampia e comprende i principali ambiti di intervento dei servizi sociali. Inoltre, includendo anche SIEG relativi ad "assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili", la decisione offre la flessibilità necessaria per inserire, in funzione delle esigenze di ciascuno Stato membro, diversi tipi di servizi destinati a quei gruppi sociali che ne hanno maggiormente bisogno. Nel caso in cui un particolare servizio sociale non dovesse rientrare nella definizione dei servizi sociali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), la compensazione potrebbe comunque risultare esentata dall'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a) della decisione, a condizione che essa non superi l'importo annuo di 15 milioni di EUR.

**95. *Che rapporto c'è tra l'elenco dei servizi sociali di cui alla decisione e gli elenchi dei servizi di cui all'allegato II B della direttiva sugli appalti pubblici (2004/18/CE)?***

L'elenco dei servizi sociali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c) della decisione è diverso dall'elenco dei servizi di cui all'allegato II B della direttiva sugli appalti pubblici (direttiva 2004/18/CE).

L'elenco della decisione contiene i servizi sociali che rientrano nel campo di applicazione della decisione, indipendentemente dall'importo della compensazione che il fornitore di servizi riceve e si basa su grandi categorie (ad esempio, "assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili").

L'elenco dei servizi di cui all'allegato II B della direttiva sugli appalti pubblici si basa sul Vocabolario comune per gli appalti pubblici ed ha uno scopo diverso. Esso comprende non soltanto tutte le categorie dei servizi sociali, ma anche altre categorie di servizi che si ritiene abbiano meno probabilità di suscitare presso gli offerenti di altri Stati membri un interesse transfrontaliero certo, e che, per questo motivo, non sono soggette a tutte le disposizioni della direttiva 2004/18/CE, ma solo a un numero limitato di esse, oltre ai principi generali del TFUE. La direttiva 2004/18/CE è caratterizzata quindi da un approccio molto flessibile (per quanto riguarda le norme di aggiudicazione degli appalti) ai servizi sociali e agli altri servizi di cui all'allegato II B della direttiva (per maggiori dettagli in proposito, cfr. la risposta alla domanda 200).

**96. A che cosa ci si riferisce con l'espressione "servizi per l'infanzia" di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c) della decisione?**

L'espressione "servizi per l'infanzia" è un concetto ampio che comprende forme diverse di servizi di assistenza e di sorveglianza di bambini forniti nel quadro di varie strutture organizzative. Tuttavia, affinché la decisione si applichi è necessario che lo Stato membro affidi al fornitore un particolare obbligo di servizio pubblico.

**97. L'espressione "rispondenti ad esigenze sociali" limita i tipi di servizi sociali che possono essere considerati SIEG, ad esempio, nel caso dei servizi per l'infanzia, ai servizi erogati a favore delle famiglie con difficoltà finanziarie?**

L'espressione "rispondenti ad esigenze sociali" di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), non limita i servizi citati nell'elenco. Nella misura in cui i servizi definiti sono autentici SIEG, la decisione è applicabile a tutti i rispettivi servizi. Nell'esempio citato, la decisione può essere applicata a tutti i servizi per l'infanzia e non solo ai servizi destinati alle famiglie con difficoltà finanziarie.

**98. A che cosa ci si riferisce con l'espressione "inclusione sociale di gruppi vulnerabili" di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), della decisione?**

L'espressione "inclusione sociale di gruppi vulnerabili" dà agli Stati membri la flessibilità necessaria per inserire, in funzione delle esigenze di ciascuno di essi, diversi tipi di servizi destinati a quei gruppi sociali che ne hanno maggiormente bisogno. Si tratta di un concetto ampio che può comprendere, ad esempio, i servizi di integrazione sociale destinati ai disabili, i servizi di assistenza sociale per i migranti, i servizi di sostegno alle persone senza fissa dimora, i servizi di sostegno alle famiglie<sup>109</sup>, i servizi di sostegno alle persone eccessivamente indebitate e i servizi sociali di sostegno alla comunità lesbica, gay, bisessuale e transessuale.

**99. A che cosa ci si riferisce con l'espressione "accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro" di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c)? La formazione professionale ha un ruolo in tale ambito?**

L'espressione "accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro" si riferisce a diversi tipi di servizi che mirano a facilitare l'inserimento professionale. La formazione professionale rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), della decisione soltanto quando consente l'accesso o la reintegrazione nel mercato del lavoro o se stimola l'inclusione sociale di gruppi vulnerabili. Ad esempio, la formazione professionale dei disoccupati di lunga durata rientra nel campo di applicazione dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera c) della decisione. Al contrario, la formazione professionale destinata a persone che hanno un lavoro non dovrebbe rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), della decisione, a meno che la sua finalità non sia l'inclusione di un gruppo vulnerabile. Va tuttavia osservato che gli aiuti di Stato alla formazione professionale possono essere concessi alle condizioni previste all'articolo 38 e 39 del regolamento (CE) n. 800/2008 (regolamento generale di esenzione per categoria).

<sup>109</sup>

I servizi di sostegno alla famiglia comprendono vari tipi di interventi (per esempio, attività di informazione, formazione, consulenza, ecc.) direttamente collegati all'educazione dei bambini provenienti da famiglie svantaggiate. Gli obiettivi ultimi del sostegno alla famiglia sono aiutare i genitori ad educare i figli e stimolare lo sviluppo fisico, emotivo e cognitivo dei bambini provenienti da famiglie svantaggiate.

**100. Gli aiuti alle imprese di inserimento sociale e professionale possono rientrare nel campo di applicazione della decisione?**

Le imprese di integrazione sociale possono avere caratteristiche differenti e assumere forme diverse, ma in generale offrono opportunità di occupazione a varie categorie di lavoratori svantaggiati, agevolando l'accesso e la reintegrazione nel mercato del lavoro e promuovendo l'inclusione sociale. Spesso, esse beneficiano di misure di sostegno quali l'esenzione o la riduzione dei contributi sociali sulla base di normative o regolamenti nazionali.

Tali aiuti possono, a determinate condizioni, rientrare nel campo di applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria<sup>110</sup> o del regolamento *de minimis* generale<sup>111</sup>.

Le autorità pubbliche degli Stati membri possono inoltre assegnare all'integrazione sociale e professionale lo status di SSIG e affidare alle imprese di inserimento sociale e professionale un SIEG. In tali casi, a tali servizi si applicherà la decisione sui SIEG.

3.4.1.3 Durata del periodo di incarico

**101. La durata del periodo di incarico può essere superiore a dieci anni soltanto se un investimento significativo deve essere ammortizzato su un arco di tempo più lungo o anche per altri ragioni giustificate? Che cosa si intende per "investimento significativo"?**

L'unico caso in cui il periodo di durata dell'incarico può essere superiore a 10 anni riguarda l'ammortamento di un investimento significativo. Il fatto che un investimento possa essere considerato significativo dipende sia dal valore assoluto che dal valore relativo dell'investimento che deve essere ammortizzato in un arco di tempo superiore ai 10 anni rispetto al valore di altre attività necessarie per l'erogazione del servizio. La differenza tra le disposizioni relative alla durata dell'incarico presenti nella decisione e nella disciplina viene spiegata con maggiori dettagli anche nella risposta alla domanda 166.

**102. Data la limitazione a 10 anni della durata dell'incarico, non è più possibile, in linea di principio, autorizzare un fornitore per un periodo di tempo illimitato?**

È necessario distinguere tra le autorizzazioni a svolgere determinate attività, senza l'obbligo di fornire un particolare servizio pubblico, e gli atti di incarico, che necessariamente impongono al fornitore l'obbligo di fornire un determinato servizio pubblico. Le autorizzazioni prive di obblighi non sono significative dal punto di vista degli aiuti di Stato. Le norme in materia di aiuti di Stato, pertanto, non vietano agli Stati membri di autorizzare un fornitore a svolgere un'attività per un periodo illimitato. Per poter ricevere una compensazione per la fornitura di un SIEG, all'impresa deve essere però stato attribuito uno specifico obbligo di servizio pubblico. Ai sensi della decisione, la durata del relativo atto di incarico è in linea di principio limitata a dieci anni (articolo 2, paragrafo 2). La decisione ammette un periodo di incarico più lungo nei casi in cui sia necessario effettuare investimenti significativi da ammortizzare su un arco di tempo superiore ai dieci anni. Poiché la durata è strettamente legata al periodo di tempo necessario per l'ammortamento dell'attività, la decisione non prevede una durata

<sup>110</sup> 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 (regolamento generale di esenzione per categoria).

<sup>111</sup> 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.

illimitata. Dopo la fine del periodo di incarico, allo stesso fornitore può essere nuovamente affidata l'erogazione del servizio.

#### 3.4.1.4 Applicazione al settore dei trasporti

##### ***103. Quali sono le differenze tra l'articolo 2, paragrafo 1, lettera d, e l'articolo 2, paragrafo 1, lettera e) della decisione?***

L'articolo 2, paragrafo 1, lettera d) della decisione definisce l'ambito di applicazione della decisione ai SIEG relativi ai collegamenti aerei o marittimi, ovverosia ai servizi di trasporto aerei o marittimi. L'articolo 2, paragrafo 1, lettera e), della decisione riguarda invece il campo di applicazione degli obblighi di SIEG relativi a porti ed aeroporti, vale a dire alle infrastrutture di trasporto.

##### ***104. A che cosa si riferisce esattamente la soglia di 300 000 passeggeri per i collegamenti aerei e marittimi verso le isole di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera d) della decisione? La decisione si può applicare anche a rotte aeree e marittime che non assicurano collegamenti con le isole?***

Per quanto riguarda la soglia dei 300 000 passeggeri per i collegamenti aerei e marittimi verso le isole, ai fini del conteggio si considerano le singole tratte; in altri termini, un passeggero che effettua un viaggio di andata e ritorno viene contato due volte. La soglia riguarda le singole tratte tra un aeroporto o porto dell'isola e un aeroporto o porto del continente e non tutto il traffico tra un qualsiasi aeroporto o porto dell'isola e un qualsiasi aeroporto o porto del continente.

Per quanto riguarda le rotte aeree e marittime, la decisione si applica esclusivamente ai collegamenti aerei o marittimi verso le isole e non si applica invece alle rotte aeree o marittime tra due aeroporti o porti situati sul **continente**.

##### ***105. Gli aeroporti con traffico superiore a 200 000 passeggeri o i porti con più di 300 000 passeggeri rientrano nel campo di applicazione della decisione se la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non supera i 15 milioni di EUR?***

No. La soglia generale di 15 milioni di EUR non si applica al settore dei trasporti e alle relative infrastrutture (articolo 2, paragrafo 1, lettera a) della decisione). Se gli aeroporti hanno un traffico superiore ai 200 000 passeggeri e i porti un traffico superiore ai 300 000 passeggeri, gli aiuti per i SIEG non rientrano nel campo di applicazione della decisione e, conformemente alla disciplina, dovranno essere notificati alla Commissione e da questa esaminati. Il numero di passeggeri va calcolato considerando sia i passeggeri in arrivo che quelli in partenza (conteggio per singola tratta).

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. In base a tali orientamenti, alcune attività economiche svolte dagli aeroporti possono essere considerate SIEG. In casi eccezionali, la gestione di un aeroporto nel suo complesso può essere considerata un SIEG, purché si limiti alle attività connesse alle attività fondamentali.

**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).

**106. Che rapporto c'è tra la decisione e il regolamento (CE) n. 1008/2008, in particolare il suo articolo 16? Si prega di fornire qualche esempio di servizi che potrebbero essere definiti SIEG per gli aeroporti ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera e) della decisione.**

L'articolo 2, paragrafo 4 della decisione stabilisce che la decisione possa essere applicata al trasporto aereo soltanto se risultano soddisfatte le disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1008/2008 e alla decisione.

I punti 45 e successivi della comunicazione forniscono ulteriori indicazioni sul margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri nella definizione dei SIEG e sulle competenze della Commissione. Per quanto riguarda in particolare gli aeroporti, i paragrafi 34 e 53 degli orientamenti del 2005 sul finanziamento degli aeroporti forniscono indicazioni su quali attività possono essere considerate SIEG. In sostanza, la gestione di un aeroporto nel suo insieme può essere considerata un SIEG soltanto in casi eccezionali, ad esempio se l'aeroporto si trova in una regione isolata. In ogni caso, l'esercizio di attività commerciali non direttamente collegate alle attività fondamentali dell'aeroporto non può far parte di un SIEG (cfr. punto 53 (iv) degli orientamenti 2005).

**107. Qual è la relazione tra la decisione e il regolamento n. 1370/2007?**

La decisione non si applica alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico nel settore dei trasporti terrestri (articolo 2, paragrafo 5, della decisione). Le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia sono disciplinate dal regolamento n. 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.

3.4.1.5 Imprese in difficoltà

**108. La decisione si applica anche alle imprese in difficoltà?**

Sì. Non vi sono disposizioni che vietano che la decisione si possa applicare alle imprese in difficoltà.

3.4.2 Condizioni di compatibilità

3.4.2.1 Presentazione generale

**109. Quali sono le principali condizioni di compatibilità previste dalla decisione?**

Le principali condizioni di compatibilità previste dalla decisione sono le seguenti:

- un atto di incarico 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 e che comprenda un riferimento alla decisione;

- la compensazione non deve superare quanto necessario per coprire i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico e un margine di utile ragionevole; a tale scopo, devono essere calcolati tutti i costi e tutte le entrate;
- il controllo della sovracompensazione da parte delle autorità pubbliche degli Stati membri.

**110. Qual è la differenza tra le condizioni della sentenza Altmark e le condizioni previste dalla decisione e dalla disciplina?**

La sentenza Altmark stabilisce quando una misura rientra nel concetto di aiuto di Stato, mentre la decisione e la disciplina stabiliscono le condizioni alle quali una compensazione che costituisce un aiuto di Stato risulta compatibile con il mercato interno. La principale differenza sostanziale tra la sentenza e il pacchetto SIEG riguarda l'importo e il calcolo della compensazione.

Secondo il quarto criterio della sentenza Altmark, per non costituire un aiuto di Stato<sup>112</sup>, 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 minor costo per la collettività oppure
- tramite una procedura grazie alla quale le autorità pubbliche definiscano l'importo della compensazione sulla base di un'analisi dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata.

In altri termini, il quarto criterio della sentenza Altmark risulta soddisfatto se la compensazione non supera il livello che sarebbe richiesto da un'impresa efficiente (in grado di vincere una procedura di gara o di essere scelta tramite un esercizio di *benchmarking*).

La **decisione** non prevede requisiti di efficienza. L'importo della compensazione non deve necessariamente essere definito attraverso una procedura di appalto pubblico o attraverso un confronto con i 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<sup>113</sup>.

**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 in questione viene erogato da un operatore selezionato tramite la procedura di gara d'appalto prevista dal quarto criterio Altmark con un prezzo fissato a 90. Se tutte le altre condizioni di cui alla sentenza Altmark sono soddisfatte, la compensazione di 90 non costituisce un aiuto di Stato.

<sup>112</sup> A condizione che gli altri tre criteri della sentenza Altmark risultino soddisfatti (cfr. domanda 61).

<sup>113</sup> Purché risultino soddisfatte le altre condizioni stabilite dalla decisione.

- Il SIEG è fornito da un operatore al costo netto di 90. Se il costo di 90 corrisponde a quello di un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata, conformemente alla quarta condizione Altmark, la compensazione di 90 non costituisce un aiuto di Stato.
- Il SIEG è fornito da un operatore che non è selezionato mediante una procedura di gara d'appalto conforme alla quarta condizione Altmark e i costi netti sono superiori a 90 (per esempio, sono pari a 100). Ai sensi della decisione, la compensazione di 100 sarà considerata come un aiuto di Stato compatibile a condizione che la compensazione non vada al di là di quanto sia necessario per coprire i costi netti effettivamente sostenuti dall'operatore per la fornitura del SIEG e un margine di utile ragionevole. Ovviamente, ciò è possibile se il SIEG in questione rientra in una delle categorie definite nella decisione.

**111. Quali sono le principali differenze tra la decisione del 2005 e la decisione del 2011 per quanto riguarda le condizioni di compatibilità?**

Le differenze tra le decisioni del 2005 e del 2011 riguardano principalmente il campo di applicazione (riduzione della soglia di compensazione da 30 a 15 milioni di EUR, eliminazione della soglia relativa al fatturato del fornitore del servizio, estensione, oltre al settore ospedaliero e all'edilizia sociale, dell'elenco dei servizi sociali ammissibili indipendentemente dagli importi e limitazione della durata del periodo dell'incarico).

Per quanto riguarda le condizioni di compatibilità, vi sono soltanto poche modifiche, che sono principalmente volte a semplificare l'applicazione delle norme e ad aumentare la trasparenza.

Per semplificare l'applicazione delle norme, la nuova decisione prevede che le verifiche di eventuali sovracompenzioni siano effettuate ad intervalli più lunghi<sup>114</sup>. La decisione introduce inoltre una disposizione "di sicurezza"<sup>115</sup> in materia di utile ragionevole, che costituisce un limite all'utile ragionevole anche quando la prestazione del SIEG non è connessa ad un rischio significativo.

Per quanto riguarda la trasparenza, la nuova decisione introduce l'obbligo di riferimento alla decisione nell'atto di incarico<sup>116</sup> e di pubblicazione dell'atto di incarico e dell'importo degli aiuti concessi per le compensazioni superiori a 15 milioni di EUR<sup>117</sup>.

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

Gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nell'organizzazione e nel finanziamento dei servizi che considerano SIEG. La decisione permette agli Stati membri di finanziare integralmente i costi netti sostenuti dai fornitori per l'erogazione del SIEG, ma non li obbliga a farlo. Se lo desiderano, gli Stati membri possono decidere di versare una compensazione forfettaria identica per tutti i fornitori, a condizione che questa non comporti una sovracompenzione degli operatori interessati. Gli Stati membri hanno anche la facoltà di sottocompensare o di non compensare i prestatori di SIEG. Nella misura in cui la compensazione degli obblighi di servizio pubblico accordata ai prestatori dei SIEG viene calcolata sulla base dei costi effettivi e dei relativi introiti e

<sup>114</sup> Articolo 6, paragrafo 1, della decisione.

<sup>115</sup> Articolo 5, paragrafo 7, della decisione.

<sup>116</sup> Articolo 4, paragrafo 1, della decisione.

<sup>117</sup> Cfr. articolo 7 della decisione.

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.

Come spiegato nella sezione 3.5.2 della guida, se la compatibilità dell'aiuto viene valutata alla luce della disciplina, il metodo di calcolo della compensazione deve essere lo stesso per tutte le imprese incaricate dello stesso SIEG.

**113. La decisione obbliga a scegliere l'impresa meno cara per la fornitura dei SIEG?**

No. Spetta agli Stati membri definire i SIEG che vogliono e in particolare la qualità di tali servizi. Se la qualità è più elevata, i costi di fornitura del servizio possono essere più alti e la compensazione può coprire tutti i costi effettivamente sostenuti dall'impresa.

**114. È corretto affermare che se un'autorità pubblica classifica un servizio come SIEG e rispetta la decisione, essa non è tenuta a rispettare norme UE in materia di appalti pubblici?**

No, non è corretto. Come indica il considerando (29), la decisione deve lasciare impregiudicate le disposizioni dell'Unione in materia di appalti pubblici. Le norme applicabili in materia di appalti pubblici devono quindi essere rispettate. Tuttavia, il rispetto di tali norme non rappresenta una condizione per l'applicazione della decisione.

3.4.2.2 Atto di incarico

**115. Perché è stato introdotto un nuovo obbligo di aggiungere un riferimento alla decisione nell'atto di incarico (articolo 4, lettera f))?**

Imponendo alle autorità pubbliche di inserire nell'atto di incarico un riferimento alla decisione, la Commissione intende aumentare la trasparenza e migliorare il rispetto delle norme. In particolare, questa disposizione permetterà alle parti interessate di sapere quali norme si applicano e quali condizioni devono essere soddisfatte affinché gli aiuti siano ritenuti compatibili con il mercato interno. In tal modo, anche la certezza del diritto risulta rafforzata.

**116. La decisione obbliga a definire nell'atto di incarico i parametri di calcolo dell'importo della compensazione. Com'è possibile farlo prima di offrire il servizio?**

È spesso impossibile conoscere tutti i dettagli dei costi quando un'impresa inizia a fornire un SIEG. La decisione non richiede quindi, qualora non sia possibile, di calcolare dettagliatamente e in anticipo, ad esempio, il prezzo per giorno, per pasto, o per tipo di cura da rimborsare con fondi pubblici. È evidente che, se lo desiderano, le autorità pubbliche possono comunque specificare tali parametri.

La decisione richiede semplicemente che nell'atto di incarico sia inserita la base per il futuro calcolo della compensazione, per esempio, indicando che la compensazione sarà determinata in base al prezzo per giorno, per pasto o per categoria di cura, sulla base di una stima del numero di utenti potenziali, ecc.

La compensazione può coprire i costi netti sostenuti per la realizzazione del SIEG (compensazione integrale ex post), ma in tal caso, a norma dell'articolo 5, paragrafo 7, della decisione, l'utile non dovrà essere superiore al tasso swap pertinente maggiorato di un premio di 100 punti base.

L'aspetto più importante è che risulti chiara la base che l'organismo competente (lo Stato o l'autorità locale) utilizzerà per finanziare il fornitore. Tale trasparenza rappresenta un vantaggio anche per i 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 accolte nell'arco di un anno;
  - il numero di giorni trascorsi nel centro in 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 nell'arco di un anno;
  - il materiale utilizzato e le retribuzioni dei formatori pagate nell'arco dell'anno.

***117. 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 fornitore dovrà affrontare costi più elevati e che l'organismo pubblico dovrà pagare compensazioni più elevate.

Tutte queste situazioni possono essere prese in considerazione ai sensi della decisione. Quando una stima di cambiamenti o di situazioni imprevedibili che possono presentarsi durante la fornitura di un SIEG non è contemplata nell'atto di incarico, 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 due opzioni a condizione che l'importo totale della compensazione annua non superi la 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 l'atto di incarico se vuole che venga modificato un parametro di costo.

***118. Quando i parametri per il calcolo 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 richiesta per il servizio .

Ad esempio, quando due soggetti che forniscono SIEG per i quali nell'atto di incarico è definito un livello di qualità diverso, ognuno dei fornitori di servizi riceve la compensazione corrispondente ai costi sostenuti, che sono diversi a seconda del livello di qualità richiesto.

***119. Come si determinano i parametri per la compensazione dei costi 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 fornitore di servizi.

Le autorità pubbliche possono determinare 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 fornitore del SIEG e includa un margine di utile ragionevole.

***120. Nel caso in cui un'autorità pubblica intenda finanziare soltanto una parte dei costi annui di un fornitore incaricato di un SIEG, come si fissano i parametri della compensazione?***

L'importante è che l'importo della compensazione non ecceda quanto necessario per coprire i costi sostenuti per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole<sup>118</sup>.

Ad esempio, un'autorità pubblica può specificare, nell'atto di incarico, che si impegna a compensare il fornitore fino al 60% del costo netto sostenuto (meno le entrate) per la prestazione del SIEG.

***121. 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 i 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, a causa, ad esempio di 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.

***122. È possibile che un'autorità pubblica preveda nell'atto di incarico di coprire le perdite operative verificatesi per ogni periodo stabilito senza definire altri parametri per il calcolo della compensazione?***

Ai fini della compatibilità con la decisione, gli Stati membri devono definire nell'atto di incarico 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

---

<sup>118</sup> Cfr. articolo 5 della decisione.

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. In questo caso, a norma dell'articolo 5, paragrafo 7, della decisione, gli utili devono essere limitati al tasso swap pertinente maggiorato di 100 punti base.

### 3.4.2.3 Importo della compensazione

#### ***123. Quale metodologia dovrebbe essere utilizzata per calcolare il costo netto degli obblighi di servizio pubblico ai sensi della decisione?***

L'articolo 5, paragrafo 2, della decisione descrive due metodologie, entrambe utilizzabili per calcolare i costi netti di un obbligo di servizio pubblico:

- come nella decisione del 2005, il costo netto può essere ottenuto dalla differenza tra i costi e le entrate ("metodologia basata sull'attribuzione dei costi"); quando l'impresa interessata svolge anche attività che esulano dall'ambito d'applicazione del SIEG, solo i costi relativi ai SIEG saranno presi in considerazione;
- in alternativa, il costo netto può essere ottenuto dalla differenza tra il costo netto sostenuto dall'impresa per gestire l'obbligo di servizio pubblico e il costo netto o gli utili della stessa impresa che opera senza l'obbligo di servizio pubblico (metodologia del "costo evitato netto"). Questa metodologia può essere appropriata per esempio nel settore dell'edilizia sociale: il costo netto può essere ottenuto sommando le perdite di affitto (a causa di limitazioni di affitto rispetto al prezzo di mercato) e i costi aggiuntivi derivanti dall'obbligo di servizio pubblico (ad esempio i costi sostenuti per verificare che i locatari sono ammissibili); gli utili che non sarebbero stati riscossi se la natura dell'alloggio fosse stata commerciale devono essere detratti.

In contrasto con la disciplina, la decisione non impone una metodologia specifica: gli Stati membri possono decidere il metodo più appropriato a ciascun caso specifico.

#### ***124. È possibile fornire alcuni esempi dei tipi di investimento qualificabili come SIEG che potrebbero beneficiare di aiuto? Per esempio, i costi connessi al motore di una nave possono essere considerati costi di un SIEG, sapendo che l'autorità ha imposto al proprietario della nave l'obbligo di prestare un servizio pubblico, ovvero di trasportare passeggeri?***

A norma dell'articolo 5, paragrafo 3, lettera d), della decisione, al fine di determinare l'importo della compensazione possono essere presi in considerazione i costi connessi ad investimenti che risultano necessari per la prestazione del servizio di interesse economico generale. Non esiste un elenco esaustivo dei tipi di investimento in questione. I costi di ammortamento del motore di una nave utilizzata esclusivamente per la prestazione di un SIEG sono un valido esempio. Se la nave è utilizzata anche per altre attività (non incluse nei SIEG), i costi possono essere presi in considerazione solo in parte (cfr. articolo 5, paragrafo 3, lettera c)).

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

No. 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, i costi specifici esterni o gli

acquisti), 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 che rientrano nel compito globale di servizio pubblico.

**126. 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?**

Sì. In base all'articolo 5, paragrafo 4, della decisione, l'importo della compensazione comprende tutti i vantaggi accordati dallo Stato o mediante risorse statali sotto qualsiasi forma. A questo proposito, l'esatta natura finanziaria o materiale dei vantaggi versati dalle autorità pubbliche (compensazioni, servizi ecc) non ha alcuna importanza.

Pertanto, ai fini del calcolo della compensazione e del controllo della sovracompensazione, le autorità pubbliche dovrebbero prendere in considerazione sia le sovvenzioni che i servizi (immobili o attività) forniti al di sotto del prezzo di mercato. Ciò significa che per la fornitura di servizi (immobili o attività) al di sotto del prezzo di mercato dovrebbe essere calcolato un equivalente sovvenzione.

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

L'articolo 5, paragrafo 4, della decisione stabilisce che i profitti eccedenti il margine di utile ragionevole derivanti da diritti esclusivi o speciali e gli eventuali altri benefici attribuiti dallo Stato all'impresa che gestisce il SIEG devono essere inclusi nelle entrate da prendere in considerazione e riducono quindi l'importo della compensazione. Lo stesso può valere per altri utili percepiti da altre attività, se lo Stato lo decide.

**128. 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<sup>119</sup> e se la decisione di concedere l'aiuto è imputabile a un'autorità pubblica<sup>120</sup>. Se il contributo in questione si configura come aiuto di Stato, deve essere aggiunto agli altri aiuti di Stato e occorre 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

<sup>119</sup> 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.

<sup>120</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia nella causa C-379/98, *Preussen Elektra AG*, (Raccolta 2001, pag. I-2009, punto 58).

questione può finanziare il SIEG sulla base di tale mandato (facendo riferimento agli obblighi di servizio pubblico istituiti dalle autorità pubbliche).

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, ma si aggiunge 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 nella decisione o nella disciplina.

**129. I vantaggi fiscali derivanti dallo status sociale di un soggetto devono essere inclusi tra le entrate ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, 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 essere aiuto di Stato e può consistere in entrate o in 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 fornitore di servizi, tale entrata deve essere detratta dalla compensazione da accordare.

**130. 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 4, 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 4, della decisione e riducono di conseguenza i costi netti ammissibili alla compensazione.

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

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, della decisione, per "margine di utile ragionevole" si intende il tasso di remunerazione del capitale che un'impresa media esigerebbe nel valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico generale per l'intero periodo di incarico, tenendo conto del livello di rischio. Per "tasso di remunerazione del capitale" s'intende il tasso di rendimento interno che l'impresa ottiene sul capitale investito nel periodo di incarico. Il livello di rischio dipende dal settore interessato, dal tipo di servizio e dalle caratteristiche della compensazione.

L'articolo 5, paragrafo 8, della decisione stipula che "*qualora, a causa di specifiche circostanze, non sia opportuno assumere a parametro il tasso di rendimento del capitale, gli Stati membri, per determinare l'ammontare del margine di utile ragionevole, possono basarsi su indicatori del livello dell'utile diversi dal tasso di rendimento del capitale, quali il tasso medio di remunerazione del capitale proprio, il rendimento del capitale investito, il rendimento degli attivi o l'utile sulle vendite*".

L'articolo 5, paragrafo 7, della decisione contiene una disposizione "di sicurezza" (*safe-harbour*) secondo cui è in ogni caso considerato ragionevole un tasso di rendimento del capitale non superiore al tasso swap pertinente maggiorato di un premio di 100 punti

base. Questo tasso rappresenta anche il limite massimo di utile ragionevole se il servizio non è connesso a un rischio sostanziale.

**132. Come definire un "rischio"? Cosa costituirebbe ad esempio un rischio per il fornitore?**

Si intende per rischio un fattore che possa diminuire il margine di utile previsto (riducendo le entrate previste e/o aumentando i costi previsti).

Alcuni fattori possono essere annoverati tra i parametri di calcolo della compensazione (ad esempio il prezzo del carburante o il numero dei passeggeri per un servizio di trasporto in autobus) e in tal caso non costituiscono fattori di rischio.

Secondo l'articolo 5, paragrafo 5, della decisione, il livello di rischio dipende dal settore interessato, dal tipo di servizio e dalle caratteristiche della compensazione

Le caratteristiche del meccanismo di compensazione sono un importante esempio di fattore che incide sul rischio. Laddove il costo netto sostenuto per fornire il SIEG è sostanzialmente compensato integralmente ex post, il livello di rischio sarà irrilevante e il margine di utile ragionevole sarà pertanto limitato. Al contrario, una compensazione forfetaria stabilita ex ante implica un maggior rischio per il fornitore.

Il settore di attività è un altro esempio di fattore di rischio. Sono considerati più rischiosi i settori competitivi dove la domanda e i costi sono volatili (a meno che non siano stati inclusi tra i parametri per il calcolo della compensazione) o dove le attività sono costose e difficili da rivendere. Pertanto, in questi casi, il fornitore dovrà ottenere un maggiore rendimento del capitale per poter investire e fornire il servizio in questione.

**133. Ai fini del calcolo del margine di utile ragionevole, la decisione fa riferimento al tasso di remunerazione del capitale. È possibile utilizzare metodi diversi per il calcolo del margine di utile ragionevole?**

Sì, in circostanze specifiche, come stabilito all'articolo 5, paragrafo 8, della decisione.

Il tasso di remunerazione del capitale (ovvero il "tasso di rendimento interno" che l'impresa ottiene sul capitale investito) può non essere disponibile o appropriato in un caso concreto, mentre altri indicatori del livello dell'utile, quale il rendimento sulle vendite, sono disponibili e più consoni. In tali circostanze, è possibile utilizzare altri indicatori dell'utile, come quelli di cui all'articolo 5, paragrafo 8 della decisione, al fine di fornire riferimenti solidi e affidabili per il calcolo del margine di utile ragionevole.

**134. La disposizione "di sicurezza" si applica esclusivamente al rendimento del capitale. È possibile applicarla quando sono utilizzati (e debitamente giustificati) altri indicatori del livello dell'utile?**

Si è ritenuto che non fosse possibile fornire un'unica disposizione di sicurezza per gli indicatori del livello dell'utile diversi dal tasso di rendimento del capitale, dal momento che i livelli di utile determinati da altri indicatori, quali "il tasso di rendimento degli attivi" o "l'utile sulle vendite", devono essere valutati in base al settore di attività del fornitore. Per un rischio simile, un certo livello di rendimento degli attivi sarebbe considerato ragionevole in un dato settore e non in un altro.

Anche se è possibile applicare una disposizione di sicurezza solo per il tasso di rendimento del capitale, ciò non impedisce agli Stati membri di calcolare il valore del margine di utile ragionevole sulla base di indicatori di livello dell'utile diversi dal tasso di remunerazione del capitale, fornendo le debite giustificazioni.

**135. Esistono strumenti pratici per conoscere il livello del tasso swap pertinente?**

I tassi swap saranno presto pubblicati sul sito web della DG Concorrenza della Commissione per diverse monete europee e scadenze.

**136. Sarebbe accettabile aggiungere ai costi il 20% di costi fissi e prendere tale valore come margine di utile ragionevole?**

No, non sarebbe accettabile aggiungere ai costi il 20% di costi fissi e adottare questo valore come margine di utile ragionevole, poiché il calcolo dell'utile non sarebbe legato al rischio incorso per fornire il servizio e, di conseguenza, potrebbe superare ciò che è considerato margine di utile ragionevole.

Un contributo adeguato per i costi fissi può essere preso in considerazione per determinare i costi netti sostenuti per la fornitura di un SIEG.

Per determinare la compensazione adeguata è quindi possibile aggiungere ai costi netti un margine di utile ragionevole, che però dovrebbe essere connesso al rischio sostenuto dal fornitore.

**137. È necessario tenere una contabilità separata per un'impresa che fornisce un SIEG e che svolge al contempo anche altre attività commerciali?**

Sì, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 9, della decisione, le imprese che svolgono sia attività che rientrano nell'ambito di un SIEG sia attività che ne esulano devono tenere una contabilità da cui risultino distintamente i costi e i ricavi derivanti dal SIEG e quelli degli altri servizi.

Questo è il modo migliore di dimostrare che la compensazione erogata non eccede il costo netto del SIEG e di conseguenza non comporta una sovracompensazione. Al contempo, il fatto di tenere contabilità separate per le attività nel campo di applicazione dei SIEG e per quelle al di fuori dello stesso consente alla Commissione e allo Stato membro di valutare se i criteri fissati dalla decisione sono correttamente soddisfatti<sup>121</sup>.

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

La contabilità interna deve permettere di identificare i costi connessi alla fornitura del SIEG; in caso contrario, non si può stabilire l'importo della compensazione. Inoltre, in caso di ricorso, l'impresa incaricata di un SIEG dovrebbe poter dimostrare l'assenza di sovracompensazione. È pertanto necessario, in pratica, tenere una contabilità separata anche in tali situazioni.

**139. 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 ripartire i costi per i due tipi di attività. I costi attribuiti al SIEG possono comprendere tutti i costi variabili derivanti dalla fornitura del SIEG e un contributo proporzionale ai costi fissi comuni alle attività SIEG e non SIEG.

---

<sup>121</sup> Cfr. articolo 5, paragrafo 9, della decisione.

#### 3.4.2.4 Sovracompensazione e recupero

**140. *La decisione autorizza la concessione di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico ma vieta le sovracompensazioni; cosa significa il termine "sovracompensazione"?***

Per "sovracompensazione" si intende una compensazione che l'impresa riceve in più rispetto a quanto necessario per coprire i costi netti sostenuti per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, compreso un margine di utile ragionevole.

L'articolo 5 della decisione dà indicazioni su come calcolare il costo netto determinato dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché il margine di utile ragionevole.

**141. *Un controllo dovrebbe essere effettuato ogni tre anni. È possibile rinviare al periodo di incarico successivo una sovracompensazione oltre il 10% se non è concessa una sovracompensazione per l'intero periodo di incarico? Oppure è necessario disporre il recupero?***

Al fine di accrescere la flessibilità, e diversamente dalla decisione del 2005, la decisione del 2011 ha un'impostazione pluriennale. Ciò significa che un fornitore può ricevere una compensazione eccedente il costo netto sostenuto nell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico per un certo anno, a condizione che non vi sia sovracompensazione per l'intera durata del contratto.

Tuttavia, per evitare che il beneficiario riceva una sovracompensazione per tutta la durata del contratto, l'articolo 6 della decisione stabilisce che gli Stati membri devono effettuare verifiche periodiche (almeno ogni tre anni) nel corso del periodo di incarico e al suo scadere. Nel caso in cui un'impresa abbia ricevuto una sovracompensazione superiore al 10% dell'importo della compensazione media annua, lo Stato membro deve intervenire per fare in modo che il meccanismo di compensazione sia conforme a quanto previsto nell'atto di incarico. Lo Stato membro deve garantire che l'impresa interessata restituisca la sovracompensazione; inoltre i parametri di calcolo della compensazione devono essere aggiornati per il futuro. Qualora l'importo della sovracompensazione non superi il 10% dell'importo della compensazione media annua, la sovracompensazione può essere riportata al periodo successivo e dedotta dall'importo della compensazione da versare relativamente a questo periodo.

**142. *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 a 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. Ciononostante, l'esistenza di un meccanismo del genere potrebbe non dispensare gli Stati membri dall'obbligo di garantire che l'impresa non benefici di fatto di una sovracompensazione, conformemente all'articolo 6 della decisione.

**143. *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?***

Gli atti di incarico devono essere formulati in modo da garantire che la compensazione totale concessa al fornitore del SIEG da diverse autorità pubbliche non superi quanto

necessario a coprire il costo netto determinato dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché un margine di utile ragionevole.

In particolare, nei casi in cui un'autorità pubblica determina l'importo della compensazione da concedere a un'impresa per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, detta autorità dovrebbe includere tra le entrate dell'impresa la compensazione che l'impresa riceverà da altre autorità pubbliche. Se l'importo della compensazione ricevuta da altre autorità non è noto in anticipo, l'autorità pubblica può includerlo come parametro di calcolo della compensazione.

I controlli delle eventuali sovracompensazioni seguono gli stessi principi applicati nel caso in cui il SIEG sia finanziato da un'unica autorità pubblica. Le autorità pubbliche effettuano o provvedono affinché siano effettuate verifiche periodiche almeno ogni tre anni nel corso del periodo di incarico e al termine di tale periodo, per garantire che l'importo della compensazione effettivamente concessa sia in linea con l'atto di incarico e non determini una sovracompensazione. Spetta allo Stato membro interessato decidere quale autorità pubblica dovrebbe effettuare tali controlli.

**144. *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 in quello dello Stato membro interessato; nel quadro degli aiuti di Stato, è pertinente soltanto l'eliminazione della sovracompensazione e dell'indebito vantaggio che ne deriva.

3.4.2.5 Sottocompensazione

**145. *Le norme in materia di aiuti di Stato vietano la sottocompensazione di un fornitore di SSIG/SIEG, ossia che l'importo della compensazione sia inferiore ai costi connessi alla fornitura del SIEG? Una sottocompensazione accordata a un fornitore 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 fornitori 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 fornitori di SIEG. Spetta agli Stati membri decidere le modalità e il livello di finanziamento dei SIEG/SSIG istituiti nel rispetto delle normative dell'Unione.

**146. *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?***

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 dell'incarico e dei parametri di calcolo della compensazione, si rimanda alle risposte alle domande 58 e 117.

### 3.4.3 Trasparenza e comunicazioni

#### **147. L'obbligo di trasparenza di cui all'articolo 7 della decisione si applica se la compensazione per un servizio SIEG supera i 15 milioni di EUR o anche nel caso in cui tutti i SIEG affidati a un'impresa superano i 15 milioni di EUR?**

L'articolo 7 si applica se la compensazione per un SIEG eccede i 15 milioni di EUR. Questo articolo deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 1, lettere b) e c) in particolare, e riguarda i grandi servizi sociali che beneficiano dell'applicazione della decisione, indipendentemente dalle soglie. Per tali casi, la decisione fissa ulteriori requisiti di trasparenza all'articolo 7. L'obbligo non si applica alle imprese che forniscono diversi SIEG, ognuno dei quali è compensato individualmente con un importo inferiore a 15 milioni di EUR (l'articolo 7, lettera a), fa in effetti riferimento all'"atto di incarico", al singolare).

#### **148. L'articolo 7 della decisione prevede la pubblicazione di informazioni per le compensazioni di importo superiore a 15 milioni di EUR; gli importi di aiuto devono essere pubblicati ogni anno oppure è possibile pubblicare gli importi annui alla fine del periodo di incarico?**

Sebbene la scadenza per la pubblicazione non sia menzionata, l'obiettivo dell'articolo 7 della decisione è garantire la trasparenza, informando i fornitori di servizi pubblici che è stato affidato un SIEG e in merito a chi ha ricevuto l'incarico, alla natura del servizio e all'importo della compensazione annua corrispondente. In questo modo un potenziale concorrente o un cittadino ha la possibilità di segnalare alla Commissione o a un tribunale eventuali casi di aiuto che ritiene illegali o incompatibili. Si potrebbe pertanto desumere dall'obiettivo stesso della disposizione, che le informazioni dovrebbero essere pubblicate al momento del conferimento dell'incarico oppure nel corso dello stesso anno. Se la pubblicazione avviene alla fine del periodo di incarico, l'obiettivo di trasparenza non è pienamente rispettato.

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

No. Se applicano la 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 tengano a disposizione della Commissione per un periodo di almeno dieci anni tutti gli elementi necessari a stabilire se le compensazioni concesse sono compatibili con la decisione<sup>122</sup> e presentino relazioni periodiche biennali sull'attuazione della decisione<sup>123</sup>.

#### **150. A chi spetta l'obbligo di presentare relazioni sull'attuazione della decisione, agli Stati membri o alle autorità regionali/locali?**

Le relazioni sull'attuazione della decisione devono essere trasmesse dagli Stati membri alla Commissione ogni due anni<sup>124</sup>. A tal fine, gli Stati membri si organizzano per tempo, prevedendo tempo sufficiente per raccogliere le informazioni necessarie presso le autorità regionali e locali interessate.

---

<sup>122</sup> Cfr. articolo 8 della decisione.

<sup>123</sup> Cfr. articolo 9 della decisione.

<sup>124</sup> Cfr. articolo 9 della decisione.

### 3.4.4 *Entrata in vigore e disposizioni transitorie*

#### **151. *Da quando si applica la decisione? Ha carattere retroattivo?***

La decisione si applica a partire dal 31 gennaio 2012, data della sua entrata in vigore.

La decisione si applica anche a tutte le misure di aiuto messe in atto prima dell'entrata in vigore della decisione, che non erano compatibili né esentate dalla notifica a norma della decisione del 2005 (ossia aiuti illegali), ma che soddisfano le condizioni di cui alla decisione del 2011 (articolo 10, lettera b)). Questa disposizione si applica anche ai regimi di aiuto messi in atto prima dell'entrata in vigore della nuova decisione. Nell'ambito di tali regimi, è irrilevante se al singolo fornitore è già stato affidato un SIEG prima dell'entrata in vigore della nuova decisione o solo dopo tale data. Si parla di "aiuti messi ad esecuzione" quando all'impresa è stato concesso il diritto di ricevere l'aiuto; è irrilevante se l'aiuto sia stato effettivamente versato.

#### **152. *Gli Stati membri sono tenuti a conformare alla nuova decisione gli aiuti individuali esistenti, messi in atto legalmente nell'ambito della decisione del 2005?***

No. Secondo le disposizioni transitorie di cui all'articolo 10 della decisione, i regimi di aiuti compatibili con la decisione del 2005 continueranno ad essere compatibili con il mercato interno e sono esentati dall'obbligo di notifica per un periodo di due anni. La decisione non fa riferimento agli aiuti individuali concessi ai sensi della decisione del 2005. Pertanto la situazione giuridica di tali casi di aiuti individuali rimane immutata anche con l'adozione della nuova decisione. Le definizioni di "regime di aiuti" e "aiuti individuali" sono riportate all'articolo 1, lettere d) ed e), del regolamento (CE) n. 59/1999 del Consiglio (regolamento di procedura).

#### **153. *Gli Stati membri in cui vigono regimi di SIEG attuati conformemente alla decisione del 2005 possono conferire nuovi incarichi ai sensi della decisione del 2005 durante il periodo transitorio di due anni?***

Dal momento che i regimi di aiuto compatibili con la decisione del 2005 continuano a essere compatibili ed esenti dall'obbligo di notifica per due anni, gli Stati membri possono concedere nuovi incarichi nell'ambito dei regimi esistenti. Tuttavia, alla fine del periodo di transizione, i regimi di aiuto devono essere allineati con la nuova decisione oppure terminati.

## **3.5 *Compensazione ai sensi della disciplina sui SIEG***

### **3.5.1 *Campo di applicazione***

#### **154. *La disciplina si applica alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico per il settore dei trasporti?***

La disciplina non si applica al settore dei trasporti terrestri<sup>125</sup> bensì ai settori dei trasporti aerei e marittimi. La disciplina si applica fatti salvi i requisiti supplementari stabiliti dai seguenti regolamenti:

- regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità<sup>126</sup>;
- regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo)<sup>127</sup>.

<sup>125</sup> Cfr. punto 8 della disciplina.

<sup>126</sup> GU L 293 del 31.10.2008, pag. 3.

**155. La disciplina si applica alla compensazione del servizio pubblico di radiodiffusione?**

La disciplina non si applica al servizio pubblico di radiodiffusione<sup>128</sup>. Questo settore rientra nell'ambito d'applicazione della comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva<sup>129</sup>.

**156. Quali sono le modalità di applicazione della disciplina alle imprese in difficoltà?**

Gli aiuti concessi ai fornitori di SIEG in difficoltà<sup>130</sup> verranno valutati a norma degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà<sup>131</sup>.

**157. È necessario notificare alla Commissione un aiuto che supera la soglia di cui all'articolo 2, lettera a), della decisione?**

La decisione si applica alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che non superano i 15 milioni di EUR l'anno. Per quanto riguarda gli ospedali e alcuni servizi sociali, non esiste alcun limite per gli importi esentati dalla notifica.

Se la compensazione per servizi diversi da quelli forniti dagli ospedali e dai servizi sociali è superiore alla soglia di 15 milioni di EUR l'anno, è necessaria la notifica preventiva alla Commissione. Tale compensazione sarà quindi valutata conformemente alle disposizioni della disciplina. 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<sup>132</sup>.

**158. 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<sup>133</sup>. La procedura interessa in primo luogo la Commissione e le autorità nazionali dello Stato membro interessato. Ne consegue che, nell'ambito delle 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<sup>134</sup>.

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 dell'aiuto e a ordinarne il recupero, indipendentemente dalla sua eventuale compatibilità con il mercato interno, che solo la Commissione ha la competenza di determinare. Allo stesso tempo, la Commissione

---

<sup>127</sup> GU L 364 del 12.12.1992, pag. 7.

<sup>128</sup> Cfr. punto 8 della disciplina.

<sup>129</sup> GU C 257 del 27.10.2009, pag. 1.

<sup>130</sup> Cfr. punto 9 della disciplina.

<sup>131</sup> GU C 244 dell'1.10.2004, pag. 2.

<sup>132</sup> Per ulteriori informazioni sulle condizioni di compatibilità della disciplina, si rimanda alla sezione 3.5.2.

<sup>133</sup> Cfr. articolo 108 del TFUE e articolo 2 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

<sup>134</sup> Cfr. articolo 108 del TFUE.

potrebbe esaminare la misura in questione, d'ufficio o a seguito di una denuncia. L'esame si conclude con una decisione che impone il recupero dell'aiuto in caso sia giudicato incompatibile.

3.5.2 *Condizioni di compatibilità (si noti che le risposte alle seguenti domande relative alla decisione si applicano anche, mutatis mutandis, alla disciplina: 117, 119, da 124 a 138, da 140 a 147)*

**159. Quali sono i principali cambiamenti rispetto alla disciplina del 2005 per quanto riguarda le condizioni di compatibilità?**

La nuova disciplina introduce un approccio proporzionato, secondo cui i casi di aiuto di grande entità, con effetti transfrontalieri più importanti, sono oggetto di un controllo più approfondito.

La seguente tabella riassume i principali cambiamenti introdotti dalla disciplina del 2011 rispetto alla disciplina del 2005:

Disciplina del 2005	Disciplina del 2011
Condizioni di compatibilità: - Autentico servizio di interesse economico generale reale - Atto di incarico - Test di sovracompensazione (controllo annuale)	Condizioni di compatibilità: - Autentico servizio di interesse economico generale - Atto di incarico - Durata del periodo di incarico - Rispetto della direttiva sulla trasparenza - Rispetto delle norme dell'UE sull'aggiudicazione degli appalti - Assenza di discriminazione - Test di sovracompensazione basato su un approccio pluriennale ex ante, sugli incentivi all'efficienza e sulla metodologia del costo evitato netto - Maggiore trasparenza - Eventuali requisiti supplementari per misure di aiuto particolarmente distorsive

**160. Qual è l'obiettivo della disposizione di cui al punto 14 che prevede una consultazione pubblica preliminare prima di affidare l'incarico di un SIEG?**

A norma della nuova disciplina, gli Stati membri devono tenere in considerazione gli interessi degli utenti e dei fornitori mediante una consultazione pubblica o qualsiasi altro strumento adeguato, prima di affidare un obbligo di servizio pubblico a un determinato fornitore. Questa disposizione, oltre ad aumentare la trasparenza del processo, permette alle autorità pubbliche di valutare se il servizio in questione è già presente sul mercato o se potrebbe esserlo; inoltre contribuisce a identificare le esigenze specifiche degli utenti e quindi a rendere l'atto di incarico più preciso. Questa disposizione non si applica se è chiaro che una nuova consultazione non porterebbe alcun valore aggiunto significativo rispetto a una consultazione sulla stessa questione tenutasi di recente.

**161. Quale dovrebbe essere il contenuto della consultazione pubblica di cui al punto 14? Tali consultazioni possono anche avvenire sotto forma di un'audizione pubblica?**

La consultazione pubblica dovrebbe permettere alle autorità pubbliche di migliorare la loro conoscenza delle esigenze e degli interessi degli utenti e delle offerte del mercato, al fine di definire gli obblighi di servizio pubblico in modo appropriato e proporzionato. Il contenuto può riguardare, ad esempio, questioni relative alle esigenze degli utenti in termini di accessibilità, qualità del servizio, prezzi ragionevoli nonché se e in quale

misura tali esigenze siano già soddisfatte da servizi presenti sul mercato in assenza di un fornitore di servizio pubblico. Se è già presente un fornitore di servizio pubblico incaricato di prestare un SIEG e le autorità pubbliche stanno valutando se affidare un nuovo incarico a questo o a un altro fornitore, la consultazione potrebbe permettere di stabilire se gli oneri di servizio pubblico del fornitore in questione sono ancora in linea con le esigenze degli utenti attuali o futuri.

La consultazione può anche assumere la forma di un'audizione pubblica, a patto che gli utenti ne siano sufficientemente informati e che in quell'occasione possano esprimere le loro opinioni sulle esigenze del settore pubblico.

**162. È possibile che un'autorità pubblica si impegni nell'atto di incarico a coprire le perdite operative verificatesi per ogni periodo stabilito, senza definire altri parametri per il calcolo della compensazione?**

Come sancito al punto 38 della disciplina, i meccanismi di compensazione che permettono di compensare integralmente ex post il costo netto sostenuto per la prestazione di un SIEG non prevedono incentivi all'efficienza per il fornitore del servizio pubblico. Il loro uso è pertanto rigorosamente limitato ai casi in cui lo Stato membro è in grado di dimostrare che non è possibile né opportuno prendere in considerazione l'efficienza produttiva e avere un'impostazione contrattuale che incentivi gli incrementi di efficienza. In questo caso, il margine di utile ragionevole non può superare il livello corrispondente al livello specificato al punto 36 della disciplina.

**163. Cosa si intende per attività fisse non trasferibili di cui al punto 17? È possibile fornire esempi?**

Per attività fisse non trasferibili si intendono attività che non possono essere facilmente vendute e/o convertite in liquidità. Ad esempio, le attrezzature specifiche ai metodi di produzione di una data impresa possono essere considerate attività fisse non trasferibili.

**164. Cosa si intende per "attività più significativa" di cui al punto 17?**

Nel contesto del punto 17, le attività più significative richieste per fornire un SIEG sono le attività necessarie per fornire il SIEG e il cui valore è sufficientemente elevato (rispetto al valore totale delle attività necessarie per fornire il SIEG) per giustificare una certa durata del periodo di incarico. Ad esempio, i centri e/o le apparecchiature di smistamento possono essere considerati attività significative per gli operatori del settore postale.

**165. Nell'ambito della disciplina, una durata del periodo di incarico di 10 anni è sempre accettabile oppure anche per un periodo più breve, ad esempio 8 anni, è necessario fornire una giustificazione sulla base dell'ammortamento dell'attività più significativa?**

La durata dell'incarico deve essere sempre giustificata con riferimento a criteri oggettivi quali la necessità di ammortizzare attività fisse non trasferibili. Ne consegue che una durata di 10 anni o anche inferiore non è sempre accettabile ai sensi della disciplina.

**166. Qual è la differenza tra le varie disposizioni della decisione e della disciplina per quanto riguarda la durata del periodo di incarico? Gli obblighi previsti nella decisione sono più rigorosi di quelli stabiliti nella disciplina e, in caso affermativo, in che misura?**

L'articolo 2, paragrafo 2, della decisione, stabilisce che la decisione si applica esclusivamente quando la durata del periodo di incarico non supera i 10 anni oppure quando sono necessari investimenti significativi da ammortizzare su un arco di tempo più lungo.

Ai sensi del punto 17 della disciplina, la durata del periodo di incarico deve essere giustificata con riferimento a criteri oggettivi quali la necessità di ammortizzare attività fisse non trasferibili. In linea di principio, la durata del periodo di incarico non deve superare il tempo necessario per l'ammortamento dell'attività più significativa necessaria per fornire il SIEG.

La disciplina (punto 55) stabilisce inoltre che, ove l'incarico abbia una durata non giustificabile con riferimento a criteri oggettivi (quali la necessità di ammortizzare attività fisse non trasferibili), possono sorgere gravi problemi sotto il profilo della concorrenza. In questi casi, la Commissione valuta se lo stesso servizio pubblico possa essere fornito alle stesse condizioni ma in maniera meno distorsiva, per esempio riducendo la durata del periodo di incarico.

La disciplina risulta pertanto essere più rigorosa della decisione, poiché prevede che tutti i periodi di incarico (inclusi quelli la cui durata non supera i 10 anni) devono essere giustificati con riferimento a criteri oggettivi.

La decisione non si applica e, in linea di principio, l'aiuto non può essere considerato compatibile ai sensi della disciplina, quando la durata del periodo di incarico è superiore a dieci anni senza che la necessità di ammortizzare le attività significative sia giustificata.

**167. Perché la Commissione introduce, al punto 18, una nuova disposizione sul rispetto della direttiva sulla trasparenza?**

L'obiettivo è di migliorare la trasparenza e di garantire in modo più efficace la proporzionalità delle compensazioni (esigendo in particolare una separazione contabile fra le attività che ricevono una compensazione per obblighi di servizio pubblico e le altre attività), al fine di semplificare il calcolo dei costi netti del SIEG. È opportuno sottolineare che il punto 18 non amplia il campo d'applicazione della direttiva sulla trasparenza oltre quanto già fissato nella direttiva stessa. Il punto 18 non introduce pertanto nuovi obblighi per le imprese incaricate dei SIEG .

**168. Il punto 19 della disciplina richiede che il fornitore del servizio sia selezionato attraverso un appalto pubblico?**

Il nuovo pacchetto SIEG non introduce ulteriori obblighi in materia di appalti pubblici. Tuttavia, ogniqualvolta si applicano le norme dell'UE in materia di appalti pubblici, che includono sia le direttive "appalti pubblici" sia i principi del trattato, in caso di mancata osservanza di tali norme, l'aiuto non può essere considerato compatibile con il mercato interno. Il punto 19 della disciplina fa pertanto esplicito riferimento alle attuali disposizioni in materia di appalti pubblici. Sebbene la legislazione in materia di aiuti di Stato non preveda alcun obbligo di ricorrere a procedure di gara, la possibilità di appaltare il servizio può facilitare il rispetto dei criteri della sentenza *Altmark* in modo che la compensazione non sia considerata aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE (cfr. la comunicazione relativa ai SIEG).

**169. Qual è il nesso tra la quarta condizione della sentenza *Altmark* e il punto 19 della disciplina?**

La sentenza *Altmark* riguarda l'esistenza di aiuti di Stato, mentre la disciplina concerne la compatibilità degli aiuti.

Nella sentenza *Altmark*, la Corte ha concluso che la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato purché siano soddisfatte quattro condizioni (cfr. domanda n. 61).

La quarta condizione della sentenza *Altmark* stabilisce che la compensazione offerta deve essere il risultato di una procedura di appalto pubblico che consente di selezionare il candidato in grado di fornire i servizi al costo minore per la collettività, oppure il risultato di un'operazione di analisi comparativa con un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari.

Se è stata realizzata una procedura di appalto pubblico in linea con il quarto criterio della sentenza *Altmark* e anche gli altri criteri della sentenza sono soddisfatti, la misura non costituisce aiuto di Stato e quindi la disciplina non è d'applicazione.

In caso contrario, se cioè non è stata avviata una procedura d'appalto pubblico ai sensi della quarta condizione della sentenza *Altmark* e la misura in questione può considerarsi aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1), la decisione o la disciplina sono d'applicazione. Anche qualora non sia stata realizzata una procedura di appalto pubblico conformemente alla sentenza *Altmark*, è possibile che l'aiuto sia in linea con il punto 19 della disciplina. Questo avviene, ad esempio, quando viene realizzata una procedura di selezione (quale una procedura negoziata) conforme alle norme vigenti dell'UE in materia di appalti pubblici ma che non soddisfa il quarto criterio della sentenza *Altmark* (cfr., ad esempio, la domanda n. 67).

***170. Perché al punto 20 la Commissione ha introdotto una disposizione sull'assenza di discriminazione? Perché tale disposizione non è stata introdotta anche nella decisione?***

L'obiettivo di questa importante disposizione è permettere di affrontare con maggiore efficacia le distorsioni della concorrenza che si possono verificare quando le autorità pubbliche affidano lo stesso SIEG a più imprese e concedono compensazioni sulla base di metodi diversi. La Commissione ha ricevuto numerose denunce a questo proposito. Non è più possibile accettare questa forma di discriminazione, considerando che ora la disciplina tiene maggiormente conto degli aspetti relativi alla concorrenza.

La decisione non prevede una clausola di non discriminazione poiché si è ritenuto che, nell'ambito dell'approccio diversificato e proporzionato, le considerazioni in materia di concorrenza dovrebbero riguardare casi di ampia portata che comportano maggiori rischi di distorsioni della concorrenza (ovvero i casi che rientrano nella disciplina), mentre i servizi sociali e su piccola scala dovrebbero beneficiare di un trattamento semplificato.

***171. Perché al punto 24 è stata introdotta una nuova metodologia ("del costo evitato netto") per determinare l'importo della compensazione?***

La nuova disciplina incoraggia gli Stati membri a utilizzare la metodologia del costo evitato netto per calcolare il costo netto di un onere di servizio pubblico. La metodologia, elemento importante della riforma, è stata introdotta in particolare allo scopo di valutare meglio il costo economico dell'obbligo di servizio pubblico e stabilire l'importo della compensazione a un livello che garantisca la migliore assegnazione possibile delle risorse.

In base alla metodologia, il costo dell'obbligo di servizio pubblico è calcolato come la differenza tra il costo netto per l'impresa che fornisce il servizio soggetto ad un obbligo di servizio pubblico e il costo netto per la medesima impresa in assenza di tale obbligo.

Questa metodologia è già in uso nel settore postale e delle telecomunicazioni per calcolare il costo netto per la fornitura del servizio universale. L'allegato IV della 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 (modificata dalla direttiva 2009/136/CE<sup>135</sup>) e l'allegato I della 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 contengono indicazioni più dettagliate sulle modalità per applicare la metodologia del costo evitato netto.

La nuova disciplina prevede inoltre metodi alternativi quando non è possibile o non opportuno applicare la metodologia del costo evitato netto.

**172. Perché le nuove norme impongono agli Stati membri di includere gli incentivi all'efficienza nei loro meccanismi di compensazione?**

Nel definire il metodo di compensazione, gli Stati membri devono introdurre incentivi per la fornitura efficiente dei SIEG, salvo che l'uso di tali incentivi non sia fattibile o inappropriato. L'obiettivo è realizzare incrementi di efficienza senza compromettere la qualità del servizio fornito. La Commissione ha introdotto questo nuovo obbligo allo scopo di promuovere servizi di migliore qualità a un prezzo inferiore per i contribuenti e gli utenti e per limitare le distorsioni della concorrenza che potrebbero derivare dal continuo sovvenzionamento di fornitori altamente inefficienti.

L'obbligo di includere incentivi all'efficienza nel meccanismo di compensazione si differenzia dal test di efficienza della sentenza *Altmark*, che impone al fornitore di essere altrettanto efficace di un'impresa media gestita in modo efficiente. Le nuove norme infatti prevedono l'introduzione di incentivi all'efficienza nel meccanismo di compensazione per fare in modo che i fornitori siano più efficienti, a vantaggio sia degli utenti che delle autorità pubbliche.

Gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità per definire il proprio metodo di compensazione e determinare gli obiettivi di efficienza. Il meccanismo tuttavia dovrebbe basarsi su criteri oggettivi e misurabili, stabiliti nell'atto di incarico e soggetti ad una valutazione ex post trasparente, effettuata da un soggetto indipendente dal fornitore del SIEG.

**173. È possibile fornire esempi di meccanismi di compensazione che includono incentivi all'efficienza?**

La disciplina fornisce due esempi di questi meccanismi di compensazione:

- fissazione anticipata del livello della compensazione: lo Stato membro fissa in anticipo un livello di compensazione comprensivo degli incrementi di efficienza che si può prevedere che l'impresa realizzi nel corso della durata dell'atto di incarico;
- il pagamento dipende dalla misura in cui gli obiettivi di efficienza sono raggiunti: gli Stati membri definiscono obiettivi di efficienza produttiva nell'atto di incarico, subordinando il livello della compensazione alla misura in cui tali obiettivi sono stati raggiunti. Se l'impresa non li realizza, il suo profitto deve essere ridotto; se l'impresa li supera, il suo profitto deve essere aumentato.

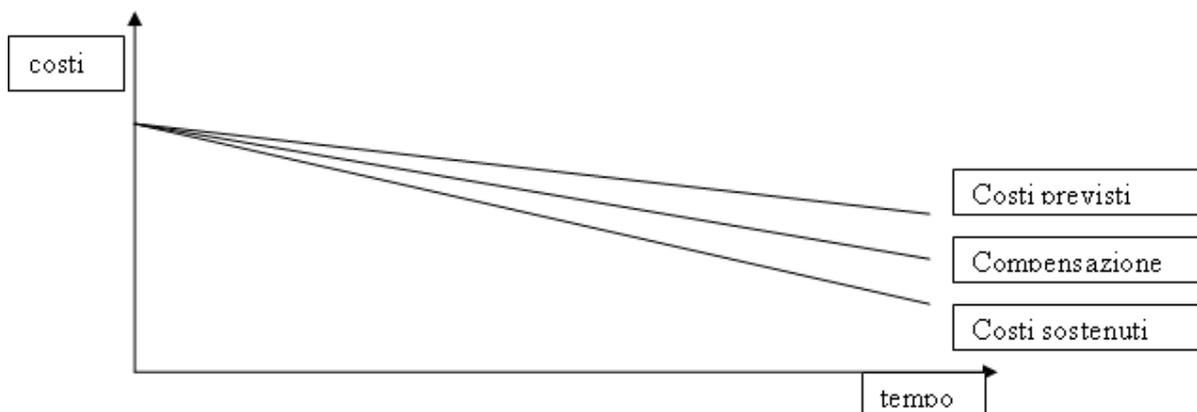
In ogni caso, la compensazione non dovrebbe più essere basata, in linea di principio, solo sui costi sostenuti. Per mantenere l'incentivo all'efficacia del fornitore, la compensazione dovrebbe basarsi sui costi previsti (fissando in anticipo il livello della compensazione) o su una combinazione di costi previsti e sostenuti (pagamento a seconda del raggiungimento degli obiettivi di efficienza). Il meccanismo di compensazione deve essere stabilito in anticipo nell'atto di incarico.

<sup>135</sup>

GU L 337 del 18.12.2009.

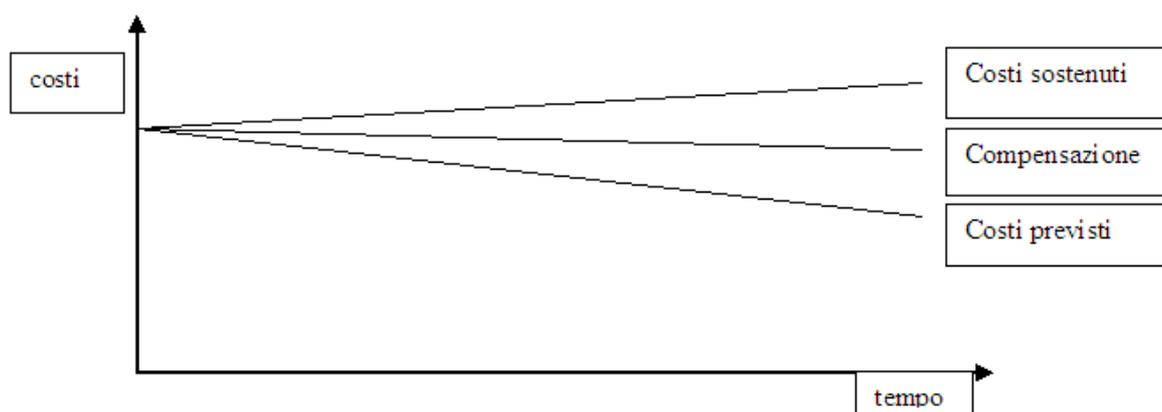
I grafici che seguono illustrano due casi in cui la compensazione è basata su una combinazione di costi previsti e sostenuti:

Caso 1: gli incrementi di efficienza sono più elevati del previsto, quindi i costi sostenuti sono inferiori ai costi previsti.



Nel caso in cui i costi sostenuti siano inferiori ai costi previsti, la compensazione può superare i costi sostenuti, aumentando così il profitto dell'impresa. L'importo della compensazione non dovrebbe comunque mai superare i costi previsti (più il margine di utile ragionevole).

Caso 2: gli incrementi di efficienza sono più bassi del previsto, quindi i costi sostenuti sono più alti dei costi previsti.



Nel caso in cui i costi sostenuti siano più elevati dei costi previsti, la compensazione non può coprire il totale dei costi sostenuti. Poiché è stata meno efficiente del previsto, l'impresa deve pertanto sostenere parte delle perdite subite.

**174. Se l'importo della compensazione è fissato a seguito di una procedura negoziata, la Commissione ritiene soddisfatta la condizione inerente agli incentivi all'efficienza?**

La procedura negoziata conferisce all'autorità aggiudicatrice un ampio margine di discrezionalità e può limitare la partecipazione di operatori interessati (cfr. punto 66 della comunicazione). Per questo motivo la Commissione ritiene che la procedura negoziata non sia sempre sufficiente a garantire che l'importo della compensazione corrisponda al costo minore per la collettività e dubita che la fissazione della compensazione sulla base di una procedura negoziata sia automaticamente sufficiente a garantire che l'importo della compensazione comprenda gli eventuali incrementi di efficienza. Solo a seguito di

un'accurata analisi di tutti gli aspetti del singolo caso è possibile stabilire se la condizione degli incentivi all'efficienza è stata soddisfatta.

Pertanto, qualora l'importo della compensazione sia stato fissato mediante una procedura negoziata, lo Stato membro deve garantire che includa gli incrementi di efficienza previsti.

In ogni caso, lo Stato membro deve notificare l'aiuto della Commissione affinché sia approvato, prima di concludere un accordo con il fornitore del servizio pubblico.

***175. Nel caso di pagamento anticipato, come si può evitare il rischio che il fornitore gonfi le spese o sottostimi il margine di utile?***

Come precisato al punto 23 della disciplina, qualora la compensazione si basi sui costi e sulle entrate previsti, la stima deve basarsi su parametri plausibili ed osservabili relativi al contesto economico nel quale viene fornito il SIEG. I costi e le entrate previsti devono basarsi, se possibile, sulla competenza delle autorità di regolamentazione del settore o di altri organismi indipendenti dall'impresa.

In mancanza di parametri plausibili ed osservabili e nel caso in cui lo Stato membro non abbia mezzi sufficienti per verificare se i costi e le entrate previsti siano plausibili, potrebbe rivelarsi appropriato definire un meccanismo di compensazione diverso dal pagamento anticipato.

Gli Stati membri possono ad esempio prevedere un meccanismo di compensazione che tenga conto di vari parametri, tra cui il numero degli utenti del servizio, che devono essere stabiliti nell'atto di incarico.

***176. La disciplina autorizza la concessione di compensazioni per gli obblighi di servizio pubblico ma vieta le sovracompensazioni; cosa si intende per "sovracompensazione"?***

Il punto 47 della disciplina definisce la sovracompensazione come la compensazione ricevuta in eccesso dall'impresa rispetto all'importo di aiuto necessario per coprire i costi netti determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, compreso un margine di utile ragionevole, per l'intera durata del contratto.

L'atto di incarico deve definire l'importo della compensazione o il meccanismo per calcolarlo.

Un'eccedenza risultante da incrementi di efficienza più elevati del previsto può essere trattenuta dall'impresa, se previsto nell'atto di incarico, ma è considerata un utile ragionevole aggiuntivo e non una sovracompensazione.

***177. Perché è necessario effettuare controlli biennali o triennali nel caso in cui la compensazione sia una somma forfetaria fissata a priori (e non sia quindi legata ai costi e alle entrate effettivamente registrati)?***

Come stipulato al punto 50 della disciplina, qualora lo Stato membro abbia previamente definito un livello di compensazione fissa che prevede e integra adeguatamente gli incrementi di efficienza che il fornitore di un servizio pubblico può prevedibilmente realizzare nel periodo di durata dell'incarico, sulla base di una attribuzione corretta dei costi e delle entrate e di previsioni ragionevoli, in linea di principio la verifica della sovracompensazione si limita a verificare che il livello di utile accordato al fornitore in base all'atto d'incarico sia ragionevole da una prospettiva ex ante.

Ciononostante, se il pagamento anticipato non è stato calcolato sulla base di una attribuzione corretta dei costi e delle entrate e di previsioni ragionevoli, il meccanismo di compensazione deve essere rivisto nella misura in cui sia giuridicamente possibile. In tal

caso, lo Stato membro deve fare in modo che gli incentivi all'efficienza siano mantenuti nel meccanismo di compensazione.

**178. *Lo scopo dei controlli regolari è solo quello di accertare che non vi sia sovracompensazione oppure anche di valutare se un l'affidamento di SIEG sia ancora giustificato o se nel frattempo il servizio possa essere fornito dal mercato?***

Occorre verificare se il servizio può essere fornito dal mercato prima di affidare l'incarico (cfr. domande 11 e 12). La disciplina non impone alle autorità nazionali di accertare, durante il periodo d'incarico, se il SIEG sia ancora giustificato. Tuttavia, gli Stati membri sono liberi di verificare, qualora lo desiderino, se il SIEG continui a riflettere le reali esigenze degli utenti oppure se possa essere fornito con altri mezzi che provocano meno distorsioni della concorrenza o che sono meno onerosi per il bilancio pubblico.

**179. *È possibile rinviare al periodo di incarico successivo una sovracompensazione se non è concessa una sovracompensazione per l'intero periodo di incarico o è necessario imporne il recupero?***

Sì, il rinvio è possibile se è in linea con l'atto di incarico e se non è concessa alcuna sovracompensazione per tutta la durata dell'incarico.

**180. *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 in relazione ad un altro SIEG di cui è incaricata?***

Secondo quanto disposto al punto 46 della disciplina, lo Stato membro può decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori dell'ambito del SIEG (generati da un altro SIEG e da attività diversa dai SIEG), debbano essere destinati interamente o in parte al finanziamento del SIEG.

Tuttavia ciò dovrebbe essere deciso al momento del conferimento del SIEG al fornitore e precisato nell'atto di incarico.

Se nel meccanismo di compensazione sono stati introdotti incentivi per la fornitura efficiente dei SIEG, un disavanzo determinato da incrementi di efficienza inferiori al previsto non dovrebbe essere a carico delle autorità pubbliche.

Il trasferimento di utili risultanti da altre attività diverse dai SIEG deve figurare nella 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, e deve inoltre 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.

**181. *Perché nella sezione 2.9 la Commissione ha introdotto condizioni aggiuntive relative a distorsioni della concorrenza particolarmente gravi e in cosa consistono?***

La Commissione deve garantire che gli scambi e la concorrenza nel mercato interno non vengano compromessi in misura contraria agli interessi dell'Unione europea (articolo 106, paragrafo 2, del TFUE). In alcuni casi eccezionali, un SIEG rischia di creare gravi distorsioni della concorrenza che possono incidere sugli scambi in misura contraria all'interesse dell'UE. In tali casi la Commissione procederà pertanto a un'analisi approfondita dell'impatto sulla concorrenza e valuterà se le distorsioni possono essere attenuate prevedendo condizioni specifiche o richiedendo agli Stati membri di sottoscrivere impegni.

**182. Un esempio di grave distorsione della concorrenza fornito al punto 55 della disciplina è costituito dai raggruppamenti inutili. Esistono anche casi in cui la separazione dei compiti non è necessaria, ovvero quando dal punto di vista della concorrenza è preferibile raggrupparli (ad esempio servizi più redditizi con servizi in perdita)?**

Raggruppare una serie di compiti può impedire agli operatori di competere per la fornitura di un SIEG se non sono in grado di fornire tutti i servizi previsti dal SIEG. La separazione dei compiti non produce di norma lo stesso effetto di impedire agli operatori di competere per la fornitura del SIEG.

È tuttavia corretto affermare che raggruppare servizi redditizi con servizi in perdita porterebbe a una minore compensazione secondo la metodologia basata sull'attribuzione dei costi. Nel valutare l'opzione del raggruppamento, è necessario esaminare altresì se i servizi redditizi possono qualificarsi effettivamente come SIEG che non sono o non possono essere forniti dal mercato.

**183. Conformemente al punto 61, determinate condizioni di compatibilità non si applicano ai servizi che rientrano in linea di principio nel campo d'applicazione della decisione ma che non rispettano le condizioni di compatibilità ivi stabilite. Per quale motivo? Si prega di fornire un esempio.**

La disciplina prevede condizioni di compatibilità che possono essere considerate eccessivamente gravose o non adeguate per i servizi su scala ridotta e i servizi sociali. I casi in cui gli aiuti di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della decisione (in particolare le compensazioni che non superano i 15 milioni di EUR per ospedali e servizi sociali) non rientrano nel campo d'applicazione della decisione perché non soddisfano tutte le condizioni di compatibilità saranno valutati conformemente alla disciplina (e devono pertanto essere notificati). Tali aiuti non saranno soggetti all'applicazione di determinate condizioni di compatibilità della disciplina, come l'obbligo di effettuare una consultazione pubblica sulle esigenze degli utenti per definire il SIEG, l'assenza di discriminazione tra fornitori, l'uso della metodologia del costo evitato netto, l'obbligo di introdurre incentivi all'efficienza, ecc.

Ad esempio, se l'aiuto rientra nel campo di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, della decisione ma non soddisfa uno dei criteri di compatibilità della decisione stessa (per esempio, l'atto di incarico non specifica tutti gli elementi richiesti a norma dell'articolo 4 della decisione), la sua compatibilità sarà valutata in base alla disciplina. Conformemente al punto 61, determinate condizioni di compatibilità non sono applicabili.

### 3.5.3 *Entrata in vigore e disposizioni transitorie*

**184. Da quando si applica la decisione? Ha carattere retroattivo?**

La disciplina si applica a tutte le misure di aiuto notificate, anche se sono state notificate prima del 31 gennaio 2012, data della sua entrata in vigore<sup>136</sup>.

La disciplina si applica anche agli aiuti illegali in merito ai quali la Commissione ha preso una decisione dopo il 31 gennaio 2012, anche se l'aiuto è stato concesso prima di tale data. Tuttavia, se l'aiuto è stato concesso prima del 31 gennaio 2012, non si

---

<sup>136</sup> Cfr. punto 68 della disciplina.

applicano le disposizioni<sup>137</sup> che non esistevano nella disciplina precedente e che sarebbe stato difficile anticipare<sup>138</sup>.

**185. È necessario accertare che gli aiuti individuali concessi ai sensi della disciplina sui SIEG del 2005 siano conformi alla nuova disciplina? È necessaria una nuova notifica?**

No. Gli aiuti individuali concessi prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina e dichiarati compatibili dalla Commissione ai sensi della disciplina del 2005 non sono interessati dalla revisione e non devono pertanto essere resi conformi alla nuova disciplina. Ogni nuovo incarico conferito deve essere compatibile con il nuovo pacchetto SIEG e (a meno che la nuova compensazione dei SIEG non sia conforme alla decisione) è necessaria una nuova notifica.

**186. Quali sono le norme applicabili per quanto riguarda i regimi esistenti?**

Secondo le opportune misure previste dalla disciplina<sup>139</sup>, entro il 31 gennaio 2013 gli Stati membri devono pubblicare un elenco di tutti i regimi di aiuto esistenti concernenti compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che non sono in linea con la nuova disciplina. La pubblicazione può avvenire via Internet, su una gazzetta ufficiale o con altri mezzi adeguati. Questi regimi di aiuto devono essere compatibili con la nuova disciplina entro il 31 gennaio 2014. Tutti gli Stati membri hanno accettato tali misure. Di conseguenza, gli attuali regimi di aiuto in questione non potranno più essere legittimamente applicati dopo il 31 gennaio 2014.

### **3.6 Il pacchetto SIEG e altre disposizioni**

**187. I SIEG di inserimento sociale e professionale dei disoccupati e di formazione professionale rientrano nel campo di applicazione della decisione o del regolamento generale di esenzione per categoria (regolamento (CE) n. 800/2008<sup>140</sup>)?**

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 essa previste. Ne consegue che le compensazioni accordate a un'impresa incaricata di un compito di servizio pubblico di inserimento o di formazione sociale e professionale possono essere esentate dall'obbligo di notifica, purché l'impresa in questione sia stata effettivamente incaricata di un compito di servizio pubblico (cfr. più in particolare le condizioni di incarico di cui agli articoli 2, 4 e 6 della decisione e la sezione 3.4.2 della presente guida).

Inoltre, 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.

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

---

<sup>137</sup> La consultazione sulle esigenze di servizio pubblico, il rispetto delle norme UE in materia di appalti pubblici, assenza di discriminazione, l'uso della metodologia del costo evitato netto, l'introduzione di incentivi all'efficienza nel meccanismo di compensazione e la pubblicazione delle informazioni tra cui gli importi degli aiuti concessi.

<sup>138</sup> Cfr. punto 69 della disciplina.

<sup>139</sup> Cfr. punto 70 della disciplina.

<sup>140</sup> GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3.

soddisfino le condizioni previste nel primo capitolo e all'articolo 39 dello stesso regolamento.

**188. *Il rispetto delle norme del pacchetto SIEG implica che le norme in materia di appalti pubblici non debbano essere applicate?***

No, il pacchetto SIEG riguarda solo la normativa dell'UE in materia di aiuti di Stato e lascia impregiudicate le disposizioni dell'Unione in materia di appalti pubblici (cfr. il considerando 29 della decisione; il punto 10, lettera b), della disciplina; il considerando 21 del regolamento de minimis per i SIEG). Inoltre, il pacchetto non limita l'applicazione delle norme nazionali in materia di appalti pubblici.

**189. *Il finanziamento dei SIEG a titolo del FSE e del FESR è un aiuto di Stato? Tale operazione 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 così come ai casi in cui il finanziamento è accordato direttamente a titolo del bilancio degli Stati membri.

**190. *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 responsabilità di stabilire i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione nell'atto di conferimento dell'incarico rientra nella sfera 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. Il fatto che le risorse provengano dal FSE o dal FESR non incide sulla determinazione di compiti di servizio pubblico da parte degli Stati membri, operazione che è comunque sempre di loro competenza.

**191. *Il finanziamento dei SIEG a titolo del FEASR è aiuto di Stato?***

Le norme in materia di aiuti di Stato si applicano al finanziamento nell'ambito del regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale, ogniqualvolta lo Stato membro decide, a sua discrezione, di assegnare i fondi (cfr. articolo 88 del regolamento (CE) n. 1698/2005). Tuttavia, il regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale stabilisce che per quanto riguarda i prodotti di cui all'allegato I, le norme sugli aiuti di Stato non si applicano né al sostegno dell'Unione né ai contributi nazionali degli Stati membri.

Per quanto concerne il sostegno allo sviluppo rurale per i prodotti che non figurano nell'allegato I, le norme sugli aiuti di Stato si applicano integralmente, conformemente alle condizioni di cui sopra, a tutte le parti dei pagamenti: la parte dell'Unione, il contributo finanziario dello Stato membro (cofinanziamento) e i complementi nazionali (top-up). Le norme specifiche sui SIEG possono dunque essere applicate se si applicano le norme generali in materia di aiuti di Stato.

**192. I finanziamenti dei SIEG tramite risorse provenienti dal FEASR per prodotti non elencati nell'allegato I devono essere concessi in conformità del pacchetto SIEG?**

Le misure di sviluppo rurale per prodotti non agricoli possono rientrare nel campo d'applicazione del regolamento de minimis (regolamento (CE) n. 1998/2006), di un regolamento di esenzione per categoria in materia di aiuti di Stato oppure di una decisione che autorizza aiuti di Stato. In quest'ultimo caso, qualora si tratti di un SIEG, devono essere soddisfatte le condizioni del pacchetto SIEG.

Nel calcolo della compensazione per la fornitura dei SIEG è incluso il sostegno concesso da risorse del FEASR, come per qualsiasi altro finanziamento pubblico teso a permettere all'impresa di fornire servizi di interesse economico generale. L'importo totale dell'aiuto (cioè la parte dell'Unione, il cofinanziamento e i complementi) devono essere concessi in conformità del pacchetto SIEG.

La responsabilità di stabilire i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione nell'atto di conferimento dell'incarico rientra nella sfera 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.

**193. Qual è l'interazione tra le norme in materia di aiuti di Stato a finalità regionale che stabiliscono specifiche intensità di aiuto e le norme sui SIEG?**

Se soddisfa tutti i requisiti della decisione o della disciplina, il contributo del FESR è compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE. Le intensità di aiuto previste negli orientamenti sugli aiuti a finalità regionale (a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c)), non si applicano in questo caso.

Se l'impresa svolge altre attività oltre ai compiti di servizio pubblico, può beneficiare di aiuti a finalità regionale per le altre attività. In questo caso è necessario tenere contabilità separate per garantire il rispetto delle condizioni di compatibilità per le due serie di attività.

**194. Il controllo in materia di aiuti di Stato e il controllo degli stanziamenti FSE sono compatibili?**

Il controllo degli aiuti di Stato e quello degli stanziamenti FSE hanno obiettivi diversi: evitare che gli Stati membri concedano aiuti che falsino la concorrenza e 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. I controlli degli stanziamenti FSE, includono, se del caso, il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato, dal momento che le operazioni cofinanziate dal FSE devono essere conformi alle disposizioni del trattato e degli atti adottati in virtù di esso<sup>141</sup>.

**195. Secondo le norme di gestione dei fondi del FSE, sono ammissibili soltanto le spese e le entrate rigorosamente assegnate al progetto cofinanziato ed è pertanto 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 fornitore del servizio ma anche "un margine di

---

<sup>141</sup> Articolo 9, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1083/2006.

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.

**196. Qual è la relazione tra il meccanismo di controllo dei progetti cofinanziati a titolo del FSE e il controllo delle sovracompenzazioni 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. Il regolamento (CE) n. 1083/2006 contiene disposizioni dettagliate sui sistemi di controllo che le autorità responsabili dei programmi operativi del FSE devono attuare. Le autorità di gestione del FSE sono tenute a verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali spese alle norme dell'Unione e nazionali. Prima che la spesa possa essere dichiarata alla Commissione, spetta all'autorità di certificazione il compito, tra l'altro, di certificare che la dichiarazione delle spese sia accurata e che la spesa dichiarata sia conforme alle norme dell'Unione e nazionali.

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 di verificare che non vi siano sovracompenzazioni, 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.

**197. 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<sup>142</sup> modificata dalla direttiva 2009/136/CE, 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 2002/22/CE).

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.

---

<sup>142</sup> 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.

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

### 4.1 Il SSIG è prestato dall'autorità pubblica

**198. 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.

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

La deroga cosiddetta "dell'operazione interna" (o "in-house") 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")<sup>143</sup>.

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 servizi soltanto caso per caso, tenuto conto di tutte le disposizioni legislative e delle circostanze pertinenti (leggi, statuto 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<sup>144</sup>.

nonché

---

<sup>143</sup> 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.

<sup>144</sup> Causa C-26/03, *Stadt Halle*, (Raccolta 2005, pag. I-00001, punti 49-50).

B) L'entità giuridicamente distinta realizza la parte più importante della propria attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano<sup>145</sup>.

Deroga "dell'operazione interna" e controllo congiunto analogo: 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<sup>146</sup>. 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<sup>147</sup>. 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. la risposta alla domanda 211.

Per informazioni relative al rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato quando il fornitore di SSIG è legato all'autorità pubblica da una relazione "in-house", cfr. risposta alla domanda 220.

#### **4.2 Prestazione di un SSIG conferito a un terzo con pagamento di un corrispettivo**

##### **200. 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:

A) l'autorità pubblica aggiudica un appalto pubblico di servizi. In questo caso, l'autorità pubblica paga al fornitore 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<sup>148</sup>, 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, come risulta dall'articolo 21 della medesima<sup>149</sup>; solo un numero molto esiguo di articoli è d'applicazione. Le specifiche tecniche<sup>150</sup> devono in particolare essere definite ai sensi della direttiva all'inizio della procedura di aggiudicazione di un appalto

<sup>145</sup> Causa C-107/98, *Teckal* (Raccolta 1999, pag. I-8121, punto 50).

<sup>146</sup> Causa C-324/07, *Coditel Brabant* (Raccolta 2008, pag. I-08457) e causa C-573/07, *Sea*, (Raccolta 2009, pag. I-8127)

<sup>147</sup> Causa C-340/04, *Carbotermo* (Raccolta 2006, pag. I-4137, punto 70) e causa C-295/05, *Asemfo* (Raccolta 2007, pag. I - 2999, punto 62).

<sup>148</sup> Articolo 7 della direttiva 2004/18/CE.

<sup>149</sup> 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](http://www.simap.europa.eu).

<sup>150</sup> Articolo 21 in combinato disposto con l'articolo 23 della direttiva 2004/18/CE.

(cfr. risposta alla domanda 203), e il risultato della procedura<sup>151</sup> 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<sup>152</sup>. Per maggiori informazioni sulla nozione di interesse transfrontaliero si rimanda alla risposta alla domanda 201.

Tali principi richiedono in ogni caso solo la conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e non 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<sup>153</sup> (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<sup>154</sup> 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<sup>155</sup>.

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. Per maggiori informazioni sull'esatto contenuto di tali principi, si rimanda alla risposta alla domanda 201.

B) L'autorità pubblica aggiudica una concessione di servizi. In questo caso, il corrispettivo consiste principalmente nel diritto di gestire economicamente il servizio<sup>156</sup>. Il concessionario assume il notevole rischio operativo derivante dalla gestione del servizio in questione<sup>157</sup>. 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

---

<sup>151</sup> Articolo 21 in combinato disposto con l'articolo 35, paragrafo 4, della direttiva 2004/18/CE.

<sup>152</sup> Servizi che presentano un interesse per gli operatori economici stabiliti in altri Stati membri dello spazio economico europeo. Cfr. causa C-507/03, *Commissione/Irlanda* (Raccolta 2007, pag. I-9777, punto 29 e seguenti).

<sup>153</sup> I servizi elencati nell'allegato II A della direttiva 2004/18/CE.

<sup>154</sup> Articolo 22 della direttiva 2004/18/CE.

<sup>155</sup> Cfr. causa C-76/97, *Tögel* (Raccolta 1998, pag. I-5357, punti 29-40).

<sup>156</sup> Cfr. articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 2004/18/CE.

<sup>157</sup> Cfr. articolo 17 della direttiva 2004/18/CE e giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, in particolare la sentenza del 25 marzo 2010 nella causa C-451/08 *Helmut Mueller* (Raccolta 2010, pag. I-2673).

trattamento e di non discriminazione<sup>158</sup>, se hanno un interesse transfrontaliero. Per maggiori informazioni sull'esatto contenuto di tali principi, si rimanda alla risposta alla domanda 202.

### **201. 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<sup>159</sup>.

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 ecc.)<sup>160</sup> 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.

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<sup>161</sup> (molto inferiore alla soglia di applicazione della direttiva 2004/18/CE, che attualmente è pari a 200 000 EUR<sup>162</sup>) 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<sup>163</sup>.

Ad esempio, in casi relativi ad appalti di servizi giuridici di valore medio di circa 5 000 EUR<sup>164</sup> o di servizi di pianificazione urbana di valore compreso tra 6 000 EUR e 26 500 EUR<sup>165</sup>, 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.

---

<sup>158</sup> Cfr. le seguenti sentenze: causa C-324/98, *Telaustria* (Raccolta 2000, pag. I-10745, punto 62); causa C-231/03, *Coname* (Raccolta 2005, pag. I-7287, punti da 16 a 19) e causa C-458/03, *Parking Brixen* (Raccolta 2005, pag. I-8585, punto 49).

<sup>159</sup> Cfr. causa C-507/03, *Commissione/Irlanda* (Raccolta 2007, pag. I-9777, punto 29 e seguenti).

<sup>160</sup> Cfr. cause C-59/00, *Bent Moustén Vestergaard* (Raccolta 2001, pag. I-9505, punto 20), causa C-264/03 *Commissione/Francia* (Raccolta 2005, pag. I-8831, punti 32-33), causa C-6/05 *Commissione/Grecia* (Raccolta 2007, pag. I-4557, punto 3).

<sup>161</sup> 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* (Raccolta 2008, pag. I-3565, 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."

<sup>162</sup> Previa indicizzazione stabilita dal regolamento (CE) n. 1251/2011 della Commissione, del 30 novembre 2011, 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.

<sup>163</sup> Cfr. causa C-231/03, *Coname* (Raccolta 2005, pag. I-7287, punto 20), riguardante le concessioni di servizi.

<sup>164</sup> Cfr. comunicato stampa IP/07/357 del 21 marzo 2007.

<sup>165</sup> Cfr. comunicato stampa IP/06/1786 del 13 dicembre 2006.

Neppure l'esistenza di un ricorso in relazione all'appalto in questione potrebbe essere sufficiente per dimostrare che detto appalto presenta un interesse transfrontaliero<sup>166</sup>.

Per valutare la rilevanza del servizio per il mercato interno, le autorità pubbliche possono far riferimento alla comunicazione interpretativa della Commissione<sup>167</sup> relativa al diritto dell'Unione applicabile alle aggiudicazioni di appalti non disciplinate o solo parzialmente disciplinate dalle direttive "appalti pubblici"<sup>168</sup>. La comunicazione prende in esame gli appalti solo parzialmente disciplinati dalle disposizioni delle direttive "appalti pubblici", come gli appalti di servizi sanitari e sociali<sup>169</sup>. 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.

## **202. 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 fornitori di servizi potenzialmente interessati nell'UE abbiano la possibilità di esprimere il loro interesse a presentare un'offerta per l'appalto.

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 Corte di giustizia in materia di tutela giurisdizionale effettiva<sup>170</sup>, 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")<sup>171</sup>, 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<sup>172</sup>. Come

---

<sup>166</sup> Cfr. causa C-507/03, *Commissione/Irlanda* (Raccolta 2007, pag. I-9777, punto 34).

<sup>167</sup> La Corte ha analizzato la comunicazione nella causa T-258/06, *Commissione/Germania*, concludendo che, in linea generale, la comunicazione non contiene nuove norme per l'aggiudicazione degli appalti pubblici che vanno al di là degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione nella sua forma attuale.

<sup>168</sup> GU C 179 dell'1.8.2006, pag. 2.

<sup>169</sup> Menzionati nell'allegato II B della direttiva 2004/18/CE.

<sup>170</sup> Cfr. causa C-50/00, *P Union de Pequeños Agricultores* (Raccolta 2002, pag. I-6677, punto 39), e causa 222/86 *Heylens*, (Raccolta 1987, pag. 4097, punto 14).

<sup>171</sup> 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.

<sup>172</sup> Menzionati nell'allegato II B della direttiva 2004/18/CE.

menzionato alla domanda 200 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'onere e di pubblicare il risultato della procedura), in quanto per il resto sono disciplinati dai principi generali del TFUE (non discriminazione, trasparenza ecc.), 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, i contratti hanno probabilmente un interesse transfrontaliero e devono essere comunque pubblicizzati tramite un mezzo di informazione con un'ampia diffusione europea, conformemente ai principi del TFUE.

**203. *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<sup>173</sup>. 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.

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.

**204. *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 di requisiti di qualità connessi all'oggetto del contratto 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 diventare pertinenti in fasi diverse della procedura.

Pertanto, **al momento della definizione delle specifiche tecniche**<sup>174</sup>, 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

---

<sup>173</sup> Cfr. 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.

<sup>174</sup> Cfr. articolo 23 della direttiva 2004/18/CE.

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 fornitore sono elementi che contribuiscono in maniera determinante alla qualità del servizio fornito. Quando stabilisce i **criteri di selezione**<sup>175</sup>, 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**<sup>176</sup>. L'autorità pubblica non ha l'obbligo di aggiudicare il contratto sulla base del prezzo più basso, ma può attribuirlo all'offerta economicamente più vantaggiosa. In questo modo può includere nei criteri di aggiudicazione tutti i fattori qualitativi che reputa importanti e che sono connessi all'oggetto del contratto. 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.

Le **condizioni di esecuzione dell'appalto**<sup>177</sup> 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<sup>178</sup> 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 fornitore 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.

### **205. È possibile apportare adattamenti al contratto durante la sua esecuzione?**

È possibile apportare adattamenti durante tutta la fase di esecuzione del contratto, a condizione che non rimettano in discussione in maniera sostanziale i termini della gara iniziale<sup>179</sup>.

Secondo la Corte di giustizia, la modifica di un appalto pubblico in corso di validità può ritenersi sostanziale nei seguenti casi:

- quando introduce condizioni che, se fossero state previste nella procedura di aggiudicazione originaria, avrebbero consentito l'ammissione di offerenti

<sup>175</sup> Cfr. articoli 44 e 48 della direttiva 2004/18/CE.

<sup>176</sup> Cfr. articolo 53 della direttiva 2004/18/CE.

<sup>177</sup> Cfr. articolo 26 della direttiva 2004/18/CE.

<sup>178</sup> Per motivi di trasparenza, le clausole di esecuzione devono essere pubblicate in anticipo nella documentazione dell'appalto. La conformità con i criteri di esecuzione non può essere verificata prima di aggiudicare l'appalto; la verifica sarà possibile solo in fase di esecuzione. Per garantirne il rispetto, l'autorità pubblica può prevedere sanzioni contrattuali dissuasive.

<sup>179</sup> Cfr. causa C-496/99 *Commissione / CAS Succhi di frutta SpA* (Raccolta 2004, pag. I-3801, punto 116) e causa C- 454/06 *Pressetext* (Raccolta 2008, pag. I-04401, punti da 35 a 37).

diversi rispetto a quelli originariamente ammessi o avrebbero consentito di accettare un'offerta diversa rispetto a quella originariamente accettata;

- quando estende l'appalto, in modo considerevole, a servizi inizialmente non previsti;
- quando altera l'equilibrio economico contrattuale in favore dell'aggiudicatario dell'appalto in modo non previsto dai termini dell'appalto originario<sup>180</sup>.

**206. *Come si può evitare di imporre un onere troppo gravoso sui piccoli fornitori 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 fornitori 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. Tuttavia, le direttive non permettono di suddividere gli appalti in contratti singoli con un valore inferiore alle soglie, poiché così facendo l'applicazione delle pertinenti disposizioni delle direttive in materia di appalti pubblici sarebbe aggirata. In linea generale, si raccomanda alle autorità pubbliche di redigere le specifiche tecniche tenendo conto delle PMI e limitando le condizioni formali al minimo.

**207. *Come si possono conciliare procedure di appalto pubblico, che limitano il numero di fornitori 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 fornitori 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.

**208. *È possibile introdurre come criterio per la selezione di un fornitore 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 fornitori 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.

<sup>180</sup>

Causa C- 454/06, *Presstetext* (Raccolta 2008, pag. I-04401, punti da 35 a 37).

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 fornitura 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 fornitore 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 fornitore 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 fornitore di servizi deve garantire che, fin dall'inizio della fornitura 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 fornitura adeguata del servizio. La Corte di giustizia 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<sup>181</sup>.

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 fornitori locali di servizi è già stata trattata alla domanda 206.

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

**Si devono distinguere due situazioni:**

- le singole amministrazioni aggiudicatrici non possono decidere di limitare la partecipazione a una procedura di aggiudicazione di appalti ai soli fornitori 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<sup>182</sup>. In

<sup>181</sup> Causa C-234/03, *Contse* (Raccolta 2005, pag. I-9315, punto 79).

<sup>182</sup> Articolo 2 della direttiva 2004/18/CE.

base alla direttiva non è quindi possibile riservare appalti a categorie specifiche di imprese<sup>183</sup> 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)<sup>184</sup>;

- tuttavia, il diritto nazionale<sup>185</sup> 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<sup>186</sup>.

**210. *Le autorità pubbliche hanno ancora la possibilità di negoziare con i fornitori 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 fornitori potenziali di servizi è talvolta necessaria per le autorità pubbliche.***

Come menzionato nella risposta alla domanda 202, 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)<sup>187</sup>. 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.

<sup>183</sup> Per questo motivo, è stata 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 da disabili (cfr. articolo 19 della direttiva 2004/18/CE).

<sup>184</sup> La distinzione tra i servizi di cui all'allegato II A o II B è pertinente soltanto a partire dall'articolo 20 della direttiva.

<sup>185</sup> 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.

<sup>186</sup> Causa C-70/95, *Sodemare SA / Regione Lombardia* (Raccolta 1997, pag. I-3395).

<sup>187</sup> Come precisato nella risposta 199, 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).

**211. 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 indicano insieme un appalto pubblico o creano un ente per la prestazione di un SSIG ecc)?**

Le norme relative agli appalti pubblici si applicano quando un'autorità pubblica ha intenzione di aggiudicare un appalto pubblico di servizi a un terzo<sup>188</sup> con pagamento di un corrispettivo. Il fatto che il terzo sia un operatore privato o un'autorità pubblica è irrilevante.

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.
  - a) Da un lato, la cooperazione tra autorità pubbliche può essere organizzata nel quadro di un'entità pubblica separata che soddisfi i criteri "in-house"<sup>189</sup>. A questo proposito, di rimanda alla domanda 199.
  - b) Dall'altro lato, la Corte ha anche precisato<sup>190</sup> 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 un compito d'interesse pubblico che gli enti interessati devono fornire per il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico. 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 che preveda diritti e obblighi reciproci tra i partecipanti, a differenza di 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. Infine, l'accordo di cooperazione non può essere utilizzato come strumento per aggirare l'applicazione delle norme pertinenti delle direttive "appalti pubblici".
- 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<sup>191</sup> a

<sup>188</sup> Cfr. le sentenze nelle cause C-107/98 *Teckal* (Raccolta 1999, pag. I-8121, punto 51), C-94/99, *ARGE* (Raccolta 2000, pag. I-11037, punto 40), C-220/05, *Auroux* (Raccolta 2007, pag. I-385, punto 62).

<sup>189</sup> Causa C-324/07, *Coditel Brabant* (Raccolta 2008, pag. I-8457).

<sup>190</sup> Cfr. la sentenza nella causa C-480/06 *Commissione/Germania* (Raccolta 2009, pag. I-4747).

<sup>191</sup> Cfr. articolo 11 della direttiva 2004/18/CE sulle centrali di committenza.

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.

- Diverse autorità pubbliche possono anche 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<sup>192</sup>.
- 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'UE non è applicabile.

**212. 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 199, non esiste una relazione "interna" (in-house) 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 "interna", 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

<sup>192</sup>

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.

comunicazione della Commissione relativa ai PPP<sup>193</sup> istituzionalizzati che spiega in concreto come organizzare una procedura di questo tipo.

**213. 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'impresa su base paritetica da parte di rappresentanti del datore di lavoro e delle organizzazioni dei 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, ecc. stabiliti dal trattato) e che siano indicate nel bando di gara o nel capitolato d'onori. Inoltre, ai sensi delle 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/i servizi 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 Corte di giustizia se i contratti presentano un interesse transfrontaliero certo<sup>194</sup>. A questo proposito, l'obbligo di rispettare i principi del TFUE, 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".

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 fornitore 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 fornitura dei servizi richiesti).

Per contro, come menzionato nella risposta alla domanda 203, 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

---

<sup>193</sup> Comunicazione interpretativa della Commissione C(2007)6661 sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI), GU C 91 del 12.4.2008, pag. 4.

<sup>194</sup> Cfr. la sentenza nella causa C-324/98 *Telaustria* (Raccolta 2000, pag. I-10745).

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.

**214. *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<sup>195</sup> con caratteristiche tecniche dettagliate, prestazioni o requisiti funzionali<sup>196</sup>. In quest'ultimo caso, le autorità pubbliche possono indicare i risultati perseguiti senza specificare nel dettaglio in che modo raggiungerli. Ciò favorisce la creatività dei candidati, i quali possono individuare e proporre soluzioni più innovative al fine di soddisfare le esigenze complesse degli utenti.

L'utilizzo di varianti<sup>197</sup> 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<sup>198</sup>.

**215. *Quali sono gli obblighi di pubblicità in materia di concessioni di SSIG? È possibile chiedere la 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 adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli

---

<sup>195</sup> Articolo 23 della direttiva 2004/18/CE.

<sup>196</sup> 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".

<sup>197</sup> 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.

<sup>198</sup> Procedura prevista dall'articolo 29 della direttiva 2004/18/CE per gli appalti disciplinati da tutte le disposizioni della direttiva.

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.

- Ne consegue che, entro i limiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, 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.

**216. *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 202), concedere licenze o autorizzazioni a tutti i fornitori che soddisfano le condizioni prescritte. Un sistema di questo genere non prevede limiti o quote riguardo al numero di fornitori di servizi; possono parteciparvi tutti quelli che soddisfano le condizioni.

I fornitori che hanno ottenuto una licenza/autorizzazione dovranno fornire il servizio su richiesta dell'utente, che avrà quindi la possibilità di scegliere tra vari fornitori 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**

**217. *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 ulteriori informazioni si veda la risposta alla domanda 200.

Se la gestione di un SIEG è attribuita nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consente di selezionare il candidato in grado di fornire il servizio al costo minore per la collettività, e se le altre condizioni indicate nella sentenza *Altmark* sono soddisfatte

(cfr. la domanda 61), il risarcimento non costituisce aiuto di Stato ai sensi della sentenza *Altmark*.

**218. *Quando un'autorità pubblica finanzia un fornitore di SIEG nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato, 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, di conseguenza, i SSIG economici, e mirano a prevenire distorsioni della concorrenza causate dal finanziamento o da vantaggi analoghi concessi dallo Stato e delle sue emanazioni. Le norme relative agli appalti pubblici e alle concessioni riguardano invece le condizioni di affidamento di questi servizi agli operatori, allo scopo tra l'altro di garantire la parità di trattamento e la trasparenza e di evitare distorsioni della concorrenza che possono derivare dalla gestione di fondi pubblici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici quando affidano di tali servizi. Altri obiettivi sono di ottimizzare la concorrenza in Europa e il rapporto qualità/prezzo, in particolare per gli utenti dei servizi.

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 all'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 o come concessione nel diritto dell'UE deve essere stabilita sulla base delle nozioni di appalto pubblico e di concessione definite dalle direttive in materia (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 fornitore 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.

**219. 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 assumersi il notevole rischio operativo connesso alla fornitura del servizio. Se l'aiuto elimina il rischio connesso alla fornitura 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. le risposte alle domande 200 e 202).

**220. La deroga cosiddetta di "operazione interna" ("in-house") 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 d'applicazione del diritto dell'UE in materia di appalti pubblici, ciò non significa automaticamente che è anche esclusa dal diritto europeo degli aiuti di Stato.

Per quanto riguarda le norme in materia di aiuti di Stato, si rimanda alla risposta alla domanda 44.

Per quanto riguarda le norme dell'UE in materia di appalti pubblici, si rimanda alla risposta alla domanda 199.

**221. 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 nelle cause C-300/07 *Oymanns* e C-206/08 *Eurawasser*), si è in presenza di una concessione soltanto se una parte importante del rischio di gestione viene trasferita all'operatore.

L'esistenza di un rischio significativo può essere verificata 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 notevoli rischi operativi quando esiste incertezza riguardo al rendimento dell'investimento sostenuto per fornire il servizio.

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) e di libera prestazione dei servizi (articolo 56). Per quanto riguarda le disposizioni relative agli appalti pubblici, si rimanda alla parte del documento dedicata agli appalti pubblici (cfr. sezione 4).

### ***222. Quando si applicano le disposizioni del trattato relative al mercato interno (articoli 49 e 56 del TFUE) ai SSIG?***

I SSIG rientrano nel campo d'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 questi servizi possono anche rientrare nel campo d'applicazione della direttiva "servizi". Le attività "non economiche" non rientrano invece nel campo d'applicazione di tali normative.

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 delimita il campo d'applicazione di due libertà fondamentali garantite dal trattato, la nozione non può, in quanto tale, essere interpretata in maniera restrittiva<sup>199</sup>. Per maggiori informazioni sulla nozione di attività economica ai sensi delle disposizioni del trattato relative al mercato interno, si rimanda alla domanda 223.

### ***223. 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<sup>200</sup>, ma per il servizio in questione deve essere previsto un corrispettivo economico.

<sup>199</sup> Cfr. cause riunite C-51/96 e C-191/97, *Deliège* (Raccolta 2000, pag. I-2549, punto 52).

<sup>200</sup> 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.

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)<sup>201</sup>, né dalla natura del servizio (ad esempio, il fatto che il servizio fornito rientri nel campo della previdenza sociale o della sanità non comporta di per sé l'esclusione dell'applicazione delle disposizioni del trattato)<sup>202</sup>. Possono quindi essere considerate economiche anche le attività dei membri di una comunità religiosa o di un'associazione sportiva dilettantistica<sup>203</sup>. 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. Il fatto che un'attività sia svolta per uno scopo d'interesse generale non necessariamente influisce sulla sua natura economica.

Per determinare se un dato servizio costituisce un'"attività economica" disciplinata dalle disposizioni del trattato relative al mercato interno e, se del caso, dalla direttiva "servizi", è opportuno effettuare un esame caso per caso di tutte le caratteristiche dell'attività in questione, in particolare il modo in cui è effettivamente fornita, 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, si rimanda alla risposta alla domanda 229). Soltanto le attività di natura economica definite in precedenza rientrano nella nozione di "servizio" prevista dalla direttiva.

Per maggiori dettagli 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, si rimanda anche alle risposte alle domande 226 e 227.

#### **224. 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"<sup>204</sup>.

Esempi:

- i servizi forniti da un organismo in forza di un regime assicurativo obbligatorio (ad esempio, il pagamento di indennizzi in caso di danni causati da rischi naturali)<sup>205</sup>.

<sup>201</sup> Causa C-172/98, *Commissione/Belgio*. Nella causa C-157/99 *Smits e Peerbooms* (punto 50), la Corte ha respinto l'argomento secondo il quale la ricerca di un utile in capo al fornitore costituisce una condizione aggiuntiva perché una prestazione possa rappresentare un'attività economica ai sensi dell'articolo 60 del trattato.

<sup>202</sup> Sentenza *Smits e Peerbooms* menzionata in precedenza.

<sup>203</sup> Causa C-196/87, *Steymann* e cause riunite C-51/96 e C-191/97, *Deliège*.

<sup>204</sup> Causa C-109/92, *Wirth*.

<sup>205</sup> 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.

- I corsi forniti nel quadro del sistema di istruzione nazionale<sup>206</sup> o presso un istituto di insegnamento superiore finanziato in gran parte con fondi pubblici<sup>207</sup>.

**225. 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 fornitori 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 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. Si rimanda al proposito anche alle risposte alle domande 226 e 227.

**226. 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. Le restrizioni che essi impongono devono tuttavia soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la loro 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", ovvero 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 ecc). In linea generale, la giurisprudenza attuale della Corte stabilisce che considerazioni di ordine sociale possono giustificare restrizioni alle libertà fondamentali, ad esempio perché potrebbe essere ritenuto inaccettabile permettere che un privato tragga un vantaggio dalla debolezza dei destinatari del servizio<sup>208</sup>. Qualsiasi misura deve tuttavia essere idonea a garantire il

<sup>206</sup> 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 ed 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.

<sup>207</sup> Nella sentenza *Wirth* menzionata in precedenza, la Corte ha in effetti ritenuto che le considerazioni da essa formulate nella sua sentenza *Humbel* valgono anche per i corsi di studi impartiti in un istituto di insegnamento superiore il cui finanziamento sia assicurato essenzialmente mediante fondi pubblici.

<sup>208</sup> Cfr. in questo senso la sentenza pronunciata nelle cause riunite C-447/08 e C-448/08 riguardanti i giochi d'azzardo su Internet.

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 proporzionati agli obiettivi da realizzare.

**227. *Gli Stati membri possono decidere di riservare la fornitura di taluni servizi sociali a fornitori 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<sup>209</sup>. 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"**

**228. *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 fornitori 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

---

<sup>209</sup> Cfr. la sentenza pronunciata nelle succitate cause riunite C-447/08 e 448/08, punto 43. Cfr. anche la sentenza menzionata in precedenza nella causa C-70/95, *Sodemare SA / Regione Lombardia* (Raccolta. 1997, pag. I-3395).

particolare, la revisione 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 o il loro svolgimento (ivi compresi i SIEG) in tutti i casi in cui le autorizzazioni sono non discriminatorie, giustificate in base a un motivo imperativo d'interesse generale e proporzionate.

In secondo luogo, la direttiva dispone che la clausola di libera prestazione dei servizi di cui all'articolo 16 non si applichi 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 e va a vantaggio tanto dei prestatori di servizi che dei 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/implementing\\_legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementing_legislation_en.htm)

**229. 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 fornitori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato. 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.

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 fornitori 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. I servizi sociali che rientrano nel campo d'applicazione della direttiva e che si configurano come SIEG sono esclusi (in base all'articolo 17 della direttiva) 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).

**230. *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 fornitore possa avere accesso a un'attività rientrante nel campo di applicazione della direttiva o esercitarla, 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 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 TFUE). Possono quindi essere sottoposti a una valutazione della loro compatibilità con il diritto dell'UE da parte di un giudice nazionale o della Corte di giustizia, in particolare alla luce degli articoli 49 e 56 del TFUE menzionati in precedenza. Si rimanda al proposito anche alle risposte alle domande 225 e 230.

**231. *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, si rimanda alla risposta alla domanda 230).

**232. *L'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva "servizi" si applica ai servizi sociali relativi agli asili e ai giardini d'infanzia prestati da fornitori 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 fornitori 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. a questo proposito la risposta alla domanda 229.

**233. *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 (sia quelli forniti dallo "Stato" sia 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.

**234. *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 fornitore deve avere l'obbligo di assicurare il servizio di cui è stato incaricato dallo Stato. Un fornitore 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.

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

Si veda la risposta al quesito 51.

**236. *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 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 prestato da un fornitore incaricato dallo Stato può considerarsi 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 226. Per quanto riguarda l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato al tipo di atto in questione, si rimanda alla risposta alla domanda 52.

***237. 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<sup>210</sup>, 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.

---

<sup>210</sup> Manuale per il recepimento della direttiva "servizi" disponibile sul sito: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_en.htm).