



**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**  
*Dipartimento Politiche europee*

**POSIZIONE DELLE AUTORITÀ ITALIANE**

**CONCERNENTE**

**IL PROGETTO DEL NUOVO “PACCHETTO” IN**

**MATERIA DI SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE**

Roma, 3 novembre 2011



## **Introduzione**

Le Autorità italiane hanno accolto con favore l'iniziativa della Commissione europea relativa alla elaborazione del nuovo pacchetto SIEG.

In particolare hanno apprezzato l'intento della Commissione di chiarire, attraverso una apposita comunicazione, alcuni concetti fondamentali per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico.

Le autorità italiane condividono inoltre l'attenzione alle necessità legate agli affidamenti, concessi alle imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, che comportano aiuti di importanza minore, tramite la previsione di un apposito regolamento "de minimis".

Tuttavia preliminarmente preme segnalare che la tempistica fissata dalla Commissione per l'adozione del nuovo pacchetto non permette di effettuare un confronto approfondito su tutti gli aspetti dei documenti, che invece meriterebbero di costituire oggetto anche di ulteriori incontri multilaterali tra gli Stati membri e la Commissione.

D'altra parte si ritiene doveroso evidenziare come le proposte di riforma del pacchetto SIEG non sembrano addivenire ad una concreta semplificazione della disciplina. La sovrabbondanza di testi, rischia di rendere più confuso l'impianto normativo, piuttosto che contribuire ad un vero e funzionale aggiornamento dei criteri di valutazione delle compensazioni e degli aiuti di Stato in ambito SIEG. Di fatto, pur se sotto profili di natura diversa, i diversi atti ribadiscono medesimi principi e elementi di analisi, così da rendere meno evidente e immediatamente individuabile l'obiettivo di fondo della riforma.

Le Autorità italiane ritengono comunque che miglioramenti ai testi debbano essere apportati, soprattutto per quanto concerne i seguenti punti:

- 1) maggiore attenzione al rispetto del principio di sussidiarietà;
- 2) semplificazione dei criteri del test Altmark, in particolare nei casi di SIEG affidati con gara, nei quali la assenza di sovracompensazione dovrebbe essere presunta;
- 3) rapporto tra finanziamento pubblico concesso nell'ambito di una relazione in house e aiuti di Stato, ovvero presunzione di assenza di aiuto di Stato per la impossibilità di influenzare la concorrenza;
- 4) definizione di "servizi sociali" ai fini della esenzione alla notifica, e in particolare la non esaustività della elencazione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c) del progetto di decisione;
- 5) riconoscimento di una deroga esplicita per gli alloggi sociali della durata massima dell'affidamento, previsto in dieci anni dall'articolo 1, comma 2 della decisione di



esenzione. La natura stessa dei servizi relativi agli alloggi sociali necessita infatti di tempi più lunghi.

Sotto il profilo linguistico si chiede di modificare in sede di traduzione il termine “edilizia popolare” con “alloggio sociale”.

Di seguito vengono indicate le criticità riscontrate rispetto a ciascun testo del nuovo pacchetto relativo ai servizi di interesse economico generale.

**1. Progetto di comunicazione 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.**

**1.1 Rispetto del potere discrezionale delle Autorità nazionali, regionali e locali (paragrafo 43)**

Già nella posizione inviata a seguito della consultazione del 10 giugno 2010 le Autorità italiane avevano rilevato come il principio di proporzionalità sotteso nell'articolo 106.2 TFUE abbia ricevuto nuova luce a seguito delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona.

In tale documento si era sostenuta la necessità di dare attuazione ai principi di tutela della concorrenza e alle regole sugli aiuti di Stato, in relazione con le esigenze dei fruitori, senza invadere le competenze e le prerogative e, quindi, la discrezionalità, degli SM, nei termini in cui è garantita dal protocollo 26 del TFUE alle autorità nazionali, regionali e locali.

Le Autorità italiane constatano ora che le disposizioni di cui al paragrafo 43 della comunicazione limitano in linea generale il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale degli Stati membri, nelle loro articolazioni amministrative, di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti

**1.2 Chiarificazioni in materia di procedure di appalto (paragrafi 60 e 61 della comunicazione)**

Il paragrafo 60 merita un chiarimento esplicito, nel senso che “il minor costo per la comunità” deve intendersi quello che permette di tenere in considerazione, al di là del



prezzo, diversi criteri collegati all'oggetto dell'appalto, compresi i criteri qualitativi, ambientali e sociali e comprende allo stesso modo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Infatti, riferendosi in generale alla valutazione dell'economicità di una misura, si osserva che la normativa in materia di appalti pubblici, essendo tra le politiche dell'Unione europea che perseguono una ratio e uno scopo economici, contiene in sé il raggiungimento della migliore spesa per la collettività.

In altri termini, l'applicazione corretta delle procedure disciplinate dalle direttive sugli appalti pubblici per la scelta di un operatore assicura il *best value for money*, cioè garantisce alla collettività la miglior qualità al prezzo più basso e, quindi, la miglior spesa pubblica.

Pertanto, l'aggiudicazione al "minor costo per la collettività" non va intesa in senso assoluto, perché in tal caso solo il criterio del prezzo più basso potrebbe assolvere a tale esigenza. Viceversa, ai sensi della normativa in materia di appalti pubblici, il minor costo per la collettività è raggiunto anche dall'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e non potrebbe essere diversamente proprio perché la ratio di tale politica è, come detto, esclusivamente economica; in altri termini, ammettere che tale criterio non soddisfi lo scopo della miglior spesa pubblica al pari del prezzo più basso equivarrebbe a dire che l'obiettivo della politica europea degli appalti pubblici può essere raggiunto solo con l'applicazione di uno dei due criteri che essa stessa contempla. Anzi, rispetto al criterio del prezzo più basso, con la modalità di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa è possibile considerare il risparmio per la spesa pubblica anche nel medio e lungo periodo e il risparmio anche indiretto che è possibile conseguire su beni o attività correlate (ad es. per l'inserimento di criteri ambientali in una procedura di appalto pubblico in sede comunitaria si riporta sovente l'esempio del risparmio ottenuto per la pulizia e il restauro delle facciate di edifici pubblici ottenuto da una municipalità finlandese grazie all'acquisto di bus ecologici).

Alla luce di quanto sopra, si ritiene, pertanto, che anche l'aggiudicazione effettuata mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa assicura il minor costo per la collettività.

Allo stesso modo, si ritiene di poter sostenere che tutte le procedure contemplate dalle direttive 2004/17 /CE e 2004/18/CE, purché esperite correttamente, rispondano a tale esigenza, proprio perché, come detto, la normativa in materia di appalti pubblici si fa carico, prima di qualunque altra considerazione essendo il suo scopo precipuo, dell'economicità dell'acquisto, sia che si tratti di lavori, che di servizi o di forniture.



**2. Progetto di Decisione 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.**

**2.1 Definizione di servizi sociali - Articolo1, comma 1 lettera c)**

Le autorità italiane accolgono con soddisfazione l'estensione ai servizi sociali dell'ambito di applicazione della decisione di esenzione dalla notifica dai servizi di interesse economico generale.

Tuttavia occorre segnalare che l'introduzione di una nuova nozione di servizi sociali, ovvero quella di "*servizi rispondenti ai bisogni sociali essenziali*", potrebbe essere motivo di confusione per gli operatori.

In ogni caso, l'Italia esprime contrarietà alla indicazione di una lista, specie se da considerarsi esaustiva, di attività da considerarsi *a priori* rientranti nella categoria dei servizi sociali, tenuto conto dei diversi livelli di sviluppo e delle relative scelte di *policy* dei singoli Stati membri.

Si propone pertanto di emendare il testo nel modo seguente: "*c) compensazioni per le prestazioni di servizi di interesse economico generale che soddisfano esigenze sociali fondamentali, come definite dagli Stati membri. La presente lettera (..)*".

**2.2 Compensazioni per la prestazione di servizi di interesse economico generale relativi ad aeroporti con un traffico annuale medio non superiore a 200 000 passeggeri nei due esercizi precedenti a quello del conferimento del servizio di interesse economico generale - Articolo1, comma 1 lettera e)**

Le autorità italiane sono contrarie all'abbassamento della soglia dei passeggeri a 200.000 passeggeri, peraltro non supportato da riscontri oggettivi, e chiedono il mantenimento della soglia precedente (1.000.000 di passeggeri)

La nuova soglia di 200.000 passeggeri peraltro non corrisponde all'attuale linee guida del 2005 del settore che distinguono i piccoli aeroporti regionali da quelli grandi sulla base della soglia di 1.000.000 di passeggeri.

La nuova soglia di 200.000 passeggeri, inoltre, renderebbe parzialmente priva di effetto per il settore la soglia di esenzione di 15 milioni di euro, in quanto tale livello di compensazioni sembra eccessivo per un aeroporto di 200.000 passeggeri.



### **2.3 Durata dell'incarico - Articolo 1, comma 2**

La durata decennale appare non praticabile per il settore dell'alloggio sociale, dove non solo il periodo di ammortamento dell'investimento è di norma di 30 anni, ma dove a volte la durata dell'obbligo di servizio può anche superare quella dell'ammortamento dell'investimento iniziale.

Si propone pertanto una deroga specifica per la durata dell'incarico per l'alloggio sociale, con la previsione del termine di 30 anni.

### **2.4 Compensazioni - Articolo 4**

Il comma 3 dell'articolo relativo alle compensazioni (art.4), non sembra in linea con le disposizioni di esenzione, nel punto che prevede che le entrate da tenere in considerazione comprendono perlomeno tutte le entrate percepite grazie al servizio di interesse economico generale, a prescindere dalla loro qualificazione come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE.

### **2.5. Relazioni - Articolo 7**

Il termine biennale previsto per fornire le relazioni non permette di fornire informazioni significative. E' preferibile la scadenza triennale presente nella vigente decisione.

### **2.6 Disposizioni transitorie - Articolo 8**

Il paragrafo 2 dispone che "gli aiuti che sono stati concessi prima dell'entrata in vigore della presente decisione conformemente alla decisione 2005/842/CE continuano a essere compatibili con il mercato interno e sono esentati dall'obbligo di notifica per un ulteriore periodo di un anno".

Tale disposizione comporta incertezza giuridica, stante la necessità di riconsiderare tutti gli affidamenti concessi per valutarne l'aderenza o meno alla nuova decisione e eventualmente la necessità di procedere a notifica di servizi già affidati in base alla decisione 2005/842/CE.

## **3. Progetto di disciplina UE degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico**



Le autorità italiane apprezzano l'intento della Commissione di introdurre tramite la disciplina un controllo più diversificato e proporzionale, promuovendo nel contempo la fornitura di servizi più efficienti.

Inoltre condividono la ratio alla quale si è ispirata la Commissione nell'elaborare le linee guida, cioè l'intenzione di concentrare l'attenzione sulle operazioni e sui settori più significativi, attraverso una serie di misure, quali il rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, gli incentivi alla efficienza e l'analisi stringente degli effetti della concorrenza sul mercato interno.

Tuttavia, in linea generale, l'Italia ritiene che, considerato anche il campo di applicazione della decisione di esenzione e del regolamento "de minimis", la disciplina si applicherà non solo ai SIEG più significativi, ma anche ai piccoli SIEG.

Molti punti della disciplina meritano comunque considerazioni approfondite.

### **3.1. Rispetto delle norme UE sull'aggiudicazione degli appalti: rapporto tra gara d'appalto e verifica della sovracompensazione**

Come già sostenuto nella posizione inviata a seguito della Consultazione pubblica del 10 giugno 2010 le Autorità italiane ritengono che l'affidamento mediante gara del SIEG debba essere ritenuta una procedura idonea a garantire l'assenza di sovracompensazione.

Infatti, nel contesto della auspicata semplificazione del processo di valutazione delle compensazioni in relazione alle disposizioni in materia di aiuti di Stato, si ritiene che, quando il SIEG viene affidato mediante gara, ispirata a criteri di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, non sia necessario dimostrare l'assenza di sovracompensazione.

Lo strumento giuridico della gara appare di per sé idoneo a selezionare il fornitore in grado di offrire il servizio richiesto al minor costo, o, più esattamente, al costo più efficiente, rendendo quindi superflua la verifica della congruenza tra la compensazione erogata e i costi sostenuti dall'aggiudicatario.

La procedura concorrenziale permette, tra l'altro, ai partecipanti di elaborare una offerta che tenga in considerazione i riflessi della compensazione accordata al SIEG stesso, in modo da definire in maniera più puntuale il costo minore per la comunità. In questa ipotesi, vi è un fenomeno di asimmetria delle informazioni che impedisce all'amministrazione di fare le valutazioni sull'andamento dei costi dell'impresa che partecipa alla gara, che invece l'impresa può ben eseguire, in quanto in possesso delle necessarie informazioni.



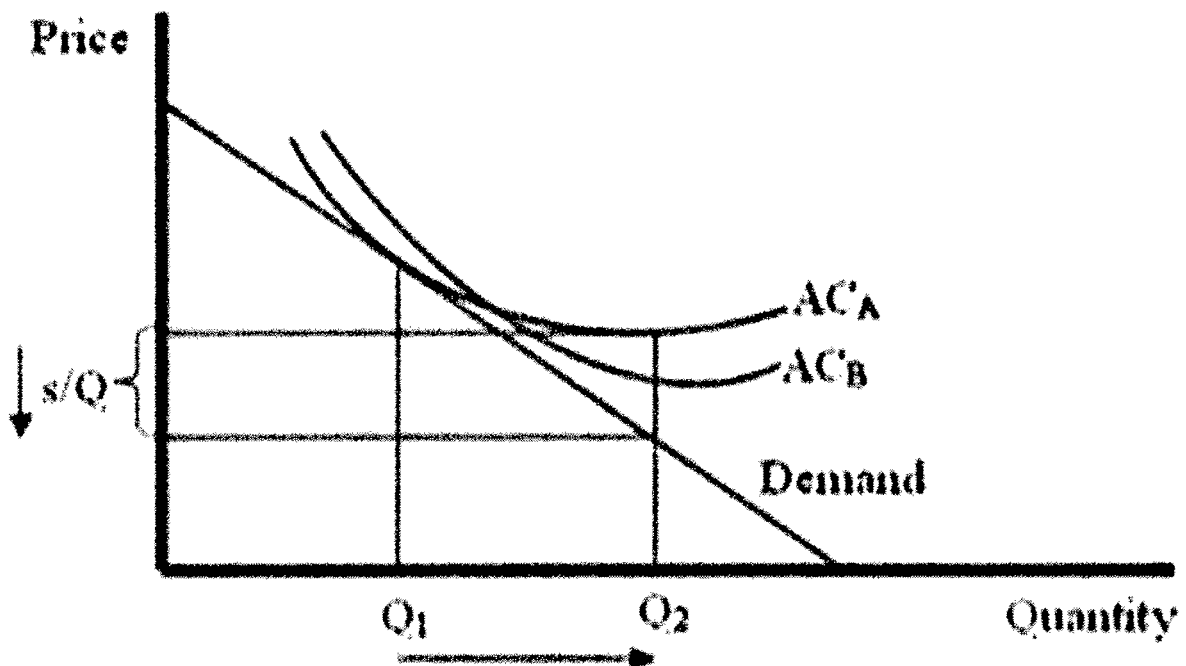
Pertanto, il costo minore per la collettività è definibile con precisione solo nel caso in cui il servizio venga affidato con procedura competitiva.

Qualora il servizio sia affidato, in assenza di gara, sulla base della seconda parte del quarto criterio Altmark, la compensazione a carico dell'ente pubblico viene calcolata utilizzando come riferimento i costi osservati di un'ipotetica impresa A, che presenta i costi minori, e si aggiudica quindi il mandato, ad esempio, in un contesto di competizione monopolistica,<sup>1</sup> ma il costo minore per la collettività non è definibile con la stessa precisione riscontrabile nel caso delle procedure competitive.

<sup>1</sup>Nella sua dissertazione di Ph.D (Essays on Law and Economics of State Aid, Maastricht University, 2008.), Phedon Nicolaides fa l'esempio di un contratto SIEG aggiudicato secondo quanto previsto dal quarto criterio Altmark: non vi è gara, e il sussidio a carico dell'ente pubblico è calcolato utilizzando come riferimento i costi osservati di un'ipotetica impresa A, che presenta i costi minori, e si aggiudica quindi il mandato.

In un contesto di competizione monopolistica, B, l'unica altra impresa presente nello specifico mercato SIEG, ha quindi, al momento dell'assegnazione del mandato, costi più elevati. Ma ciò non è sufficiente per farci concludere che la scelta di A è stata efficiente per la collettività.

Nel grafico sottostante le curve AC rappresentano i costi medi di A e B, Q1 è la produzione di SIEG prima del sussidio, Q2 è la produzione dopo il sussidio,  $s/Q$  è il sussidio ricevuto da A per produrre Q2:



A causa della differente inclinazione delle curve di costo, si genera quindi una situazione nella quale il quarto criterio di Altmark è rispettato, ma il costo per la collettività è più alto di quanto non sarebbe stato scegliendo l'impresa B

Il punto è che un calcolo dei costi pre-sussidio può essere fuorviante in quanto variazioni nella struttura futura dei costi (post-sussidio), non osservabili, possono mutare radicalmente la posizione competitiva delle imprese.





La procedura di gara deve quindi essere ritenuta sufficiente ad escludere i rischi di sovracompensazione che lo stesso test Altmark intende escludere.

### **3.2. Effettivo servizio di interesse economico generale**

In linea di principio non si concorda con la disposizione del paragrafo 13, per il quale si rimanda alle considerazioni svolte per il paragrafo 43 della comunicazione.

Parimenti si esprime contrarietà alla previsione di una consultazione pubblica obbligatoria per stabilire la necessità di un servizio di interesse economico generale, ritenendo che anche questa decisione rientri nella discrezionalità organizzativa e gestionale della autorità interessata.

### **3.3 Compensazione – paragrafo 25 e segg.**

Perplessità suscitano alcune disposizioni relative al calcolo dell'importo della compensazione.

In particolare al paragrafo 25, illustrando la metodologia del costo evitato netto, si precisa che il calcolo del costo netto deve valutare i vantaggi, compresi quelli immateriali, di cui beneficia il fornitore del SIEG. La previsione che richiede di tenere conto dei benefici, inclusi i benefici immateriali, del fornitore SIEG appare di difficile applicazione e fonte di incertezza per gli operatori. Se ne chiede pertanto una chiarificazione o la sua eliminazione.

Ugualmente poco chiara è la disposizione di cui al paragrafo 30, nel punto ove sembra richiedere l'inclusione, tra le entrate dell'impresa, di tutte le entrate derivanti da diritti speciali o esclusivi relativi ad altre attività. Vi è un richiamo al successivo punto 42 (dove si precisa che alle entrate relative al SIEG vanno sommati solo gli utili in eccesso rispetto all'utile ragionevole ottenuti in presenza di diritti speciali o esclusivi, nonché altri vantaggi concessi dallo Stato), ma occorre una regola più chiara.

Per quanto concerne infine gli indicatori contabili del livello di utile ragionevole (paragrafo 31 e segg) quali, ad esempio, il tasso di remunerazione del capitale proprio (ROE), il rendimento del capitale investito (ROCE), il rendimento delle attività (ROA) o l'utile sulle vendite (ROS), si segnala che gli stessi riflettono i risultati dell'attività aziendale derivanti sia dai fattori economico-finanziari propri del contesto e dello specifico settore in cui l'azienda opera, sia delle scelte gestionali effettuate nel passato e nell'anno di riferimento. Di contro, il "tasso swap", con una scadenza collegata alla durata dell'incarico, è un tasso previsionale che sconta le aspettative future sull'economia nel suo complesso. Non è, quindi, un tasso specificamente adattabile ad un settore, ma



sconta le previsioni economiche e finanziarie dell'economia nel suo complesso, pertanto è sia plurinazionale che plurisetoriale. Tale indicatore è quindi facilmente influenzabile da eventi che su alcuni settori hanno un elevato impatto, mentre su altri settori specifici hanno un impatto nettamente inferiore.

Per tali motivazioni, si propone di eliminare il tasso swap fra i criteri per la determinazione del margine di utile ragionevole (eliminando il par. 33), o in alternativa considerarlo come un criterio residuale rispetto agli altri criteri citati (modificando quindi l'inizio del par. 33 con il seguente: "Qualora non fosse possibile ricorrere agli indicatori contabili del livello dell'utile, si può fare riferimento ad un tasso di rendimento del capitale non superiore al tasso swap...").

Una riflessione merita anche la previsione di cui al paragrafo 43 (che trova riscontro anche nel paragrafo 51, lettera c), secondo la quale "lo Stato membro può decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori dell'ambito del SIEG, in particolare le attività che si basano sull'infrastruttura necessaria a fornire il SIEG, debbano essere destinati interamente o in parte al finanziamento del SIEG."

### **3.4 Incentivi alla efficienza - paragrafi da 36 a 40**

Le Autorità italiane, pur condividendo l'obiettivo di fornire servizi di interesse economico generale di qualità elevata, ritengono che nel condizionare la compatibilità di un aiuto all'introduzione di incentivi alla efficienza, la Commissione esuli dalla competenza propria in materia di controllo di aiuti di Stato.

Le disposizioni in parola dovrebbero quindi perlomeno chiarire esplicitamente il carattere non obbligatorio di tali disposizioni.

### **3.5 Possibili condizioni aggiuntive - paragrafi da 48 a 51**

In linea generale, l'introduzione della possibilità di imporre da parte della CE – a fronte di una decisione di compatibilità – condizioni pro-competitive da applicare alle imprese beneficiarie delle compensazioni (par. da 48 a 51: obbligo di accesso alla rete, apertura di una procedura di gara, riduzione delle compensazioni in relazione agli utili derivanti da attività al di fuori del SIEG, ecc.), sembra non appropriata, sia nei suoi aspetti giuridici che economici: essa crea regole sulla compensazione che vanno al di là dell'ambito e delle finalità della disciplina sui SIEG.

Si tratta di misure tipicamente di "regolazione pro-concorrenziale". Pur condividendo gli obiettivi, le Autorità italiane tengono a sottolineare che per legittimare l'imposizione di misure correttive quali quelle contemplate nel punto 2.9 occorre un nesso di causalità tra



la misura di aiuto notificata e la distorsione della concorrenza che si vuole rimuovere. La Commissione ha la base legale per imporre misure correttive in applicazione della disciplina sugli aiuti solo laddove l'aiuto notificato comporti le conseguenze di distorsione della concorrenza e degli scambi previste dall'art. 107 TFUE, e non laddove le distorsioni del mercato non derivino dall'aiuto notificato.

Si chiede, pertanto, di eliminare i par. da 48 a 51 o in alternativa di emendarli nel senso sopra indicato.

### **3.6 Rapporto tra finanziamento pubblico concesso nell'ambito di una relazione in *house* e aiuti di Stato, ovvero presunzione di assenza di aiuto di Stato per la impossibilità di influenzare la concorrenza.**

Il paragrafo 46 della disciplina, relativo al controllo da parte degli Stati membri dell'assenza di sovracompensazione, lascia intendere che la stessa disciplina si applichi anche ai rapporti in *house*.

Al riguardo le autorità italiane ritengono che nel caso di un rapporto in *house*, stabilito secondo i criteri fissati dalla Corte di Giustizia, non vi sia distorsione della concorrenza e pertanto il finanziamento pubblico non può essere considerato aiuto di Stato.

### **4. Progetto di regolamento 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**

Le Autorità italiane condividono la necessità di semplificare le regole applicabili agli aiuti di importanza minore, soprattutto al fine di diminuire gli oneri amministrativi a carico delle autorità locali.

Ritengono però che il tentativo di semplificazione non sia stato centrato e che in particolare l'attenzione alla realtà locali sarebbe stata meglio raggiunta ragionando sulla base del bacino di utenza del servizio stesso. Ciò permetterebbe di prendere in considerazione anche gli affidamenti disposti ad esempio dalle autorità nazionali che hanno una ricaduta esclusivamente in ambito locale.

Si ritiene pertanto auspicabile un chiarimento in tal senso.



**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**  
*Dipartimento Politiche europee*

Anche in considerazione delle regole del “*de minimis*”, di cui al regolamento 1998/2006, si ritiene opportuno calcolare la soglia dell’importo dell’aiuto su base triennale, prevedendo quindi un importo di 450.000 euro sul triennio.

Infine in merito al divieto di cumulo di cui al comma 6 dell’articolo 2, si suggerisce, in linea con la formulazione utilizzata per gli aiuti temporanei anticrisi, di riferirlo solo ad aiuti che abbiano le medesime finalità.