

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2012/C 8/02)

1. OGGETTO E PORTATA DELLA PRESENTE COMUNICAZIONE

1. I servizi di interesse economico generale (SIEG) non soltanto si fondano sui valori comuni dell'Unione ma svolgono anche un ruolo centrale nella promozione della coesione sociale e territoriale. L'Unione e gli Stati membri, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, devono provvedere affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i propri compiti.
2. Taluni SIEG possono essere forniti da imprese pubbliche o private⁽¹⁾ senza ricevere un sostegno finanziario specifico dalle autorità degli Stati membri. Altri servizi possono essere prestati solo se le autorità offrono una compensazione finanziaria al fornitore. In assenza di norme specifiche dell'Unione, gli Stati membri hanno in genere la facoltà di determinare le modalità di organizzazione e di finanziamento dei loro SIEG.
3. Lo scopo della presente comunicazione è chiarire i concetti fondamentali per applicare le norme in materia di aiuti di Stato alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico⁽²⁾. Essa si concentrerà pertanto sulle norme relative agli aiuti di Stato che rivestono il maggiore interesse per la compensazione degli obblighi di servizio pubblico.
4. Parallelamente alla presente comunicazione, la Commissione prevede di adottare un regolamento sugli aiuti «de minimis» specifico per i SIEG che chiarisce che talune misure di compensazione non costituiscono aiuti di Stato a norma dell'articolo 107 del trattato⁽³⁾, e pubblica una decisione⁽⁴⁾ che dichiara taluni tipi di compensazioni dei SIEG che costituiscono aiuti di Stato compatibili con il trattato a norma dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato e li esonera dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, e una disciplina⁽⁵⁾ che stabilisce le condizioni in base alle quali gli aiuti di Stato per i SIEG cui non si applica la decisione possono essere dichiarati compatibili ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato.
5. La presente comunicazione lascia impregiudicata l'applicazione delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, in particolare quelle relative agli appalti pubblici e le condizioni derivanti dal trattato e dalla normativa settoriale dell'Unione. Qualora decida di affidare a un terzo la prestazione di un servizio, l'autorità pubblica è tenuta a conformarsi alla legislazione dell'Unione in materia di appalti pubblici, costituita dagli articoli da 49 a 56 del trattato, dalle direttive dell'Unione in materia di appalti pubblici [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⁽⁶⁾ e 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⁽⁷⁾] e dalle norme settoriali⁽⁸⁾. Anche nei casi in cui le direttive in materia di appalti pubblici non sono applicabili o lo sono solo parzialmente (ad esempio per le concessioni di servizi e gli appalti pubblici di servizi di cui all'allegato II B della direttiva 2004/18/CE, comprendente vari tipi di servizi sociali), l'aggiudicazione deve tuttavia soddisfare i requisiti di trasparenza, di parità di trattamento, di proporzionalità e di riconoscimento reciproco fissati dal trattato⁽⁹⁾.
6. Oltre alle questioni trattate nella presente comunicazione, nella decisione 2012/21/UE e nella comunicazione della Commissione su una disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011), la Commissione risponderà alle singole domande che possono sorgere riguardo all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale. Le risposte saranno fornite anche mediante il servizio di informazione interattivo sui servizi di interesse generale, disponibile sul sito Internet della Commissione stessa⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ Conformemente all'articolo 345 del trattato, i trattati non pregiudicano il regime di proprietà esistente negli Stati membri. Di conseguenza, le norme sulla concorrenza non discriminano le imprese a seconda che siano di proprietà pubblica o privata.

⁽²⁾ Ulteriori informazioni sono contenute nella 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, SEC(2010) 1545 definitivo del 7 dicembre 2010.

⁽³⁾ Cfr. pag. 23 della presente Gazzetta ufficiale.

⁽⁴⁾ Decisione 2012/21/UE della Commissione, del 21 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 (GU L 7 dell'11.1.2012, pag. 3).

⁽⁵⁾ Cfr. pag. 15 della presente Gazzetta ufficiale.

⁽⁶⁾ GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1.

⁽⁷⁾ GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114.

⁽⁸⁾ Si veda ad esempio il 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.

⁽⁹⁾ Causa C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH e Telefonadress GmbH/Telekom Austria AG*, Racc. 2000, pag. I-10745, punto 60, e comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive appalti pubblici (GU C 179 dell'1.8.2006, pag. 2).

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html

7. La presente comunicazione lascia impregiudicata la pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

2. DISPOSIZIONI GENERALI RELATIVE ALLA NOZIONE DI AIUTI DI STATO

2.1. Nozione di impresa e di attività economica

8. Sulla base dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, le norme in materia di aiuti di Stato si applicano in genere solo se il beneficiario è «un'impresa». Ai fini dell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, è pertanto fondamentale il fatto di considerare o meno il prestatore di un servizio di interesse generale come un'impresa.

2.1.1. Principi generali

9. La Corte di giustizia ha costantemente definito un'impresa come qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento ⁽¹⁾. La classificazione di un determinato soggetto come impresa dipende pertanto interamente dalla natura delle sue attività. Questo principio generale ha tre importanti conseguenze:

in primo luogo, lo status del soggetto in questione ai sensi del diritto nazionale è ininfluenza. Per esempio, un soggetto che in base alla normativa nazionale è classificato come un'associazione o una società sportiva può tuttavia essere considerato come un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. L'unico criterio pertinente al riguardo è se esercita un'attività economica;

in secondo luogo, l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in quanto tale non dipende dal fatto che il soggetto venga costituito per conseguire degli utili. Sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale, anche enti senza scopo di lucro possono offrire beni e servizi su un mercato ⁽²⁾. In caso contrario, è ovvio che i soggetti che non perseguono scopi di lucro esulano completamente dal controllo sugli aiuti di Stato;

⁽¹⁾ Cause riunite C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e altri*, Racc. 2000, pag. I-6451.

⁽²⁾ Cause riunite 209/78 a 215/78 e 218/78, *Van Landewyck*, Racc. 1980, pag. 3125, punto 21; causa C-244/94, *FFSA e altri*, Racc. 1995, pag. I-4013; causa C-49/07, *MOTOE*, Racc. 2008, pag. I-4863, punti 27 e 28.

in terzo luogo, un soggetto è classificato come impresa sempre relativamente a un'attività specifica. Un soggetto che svolge attività a carattere sia economico che non economico è considerato un'impresa solo per quanto riguarda le prime.

10. Due soggetti con personalità giuridica distinta possono essere considerati un'unità economica ai fini dell'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato. Tale unità economica è quindi considerata l'impresa interessata. A tale riguardo, la Corte di giustizia valuta l'esistenza di una quota di controllo o di legami funzionali, economici e organici ⁽³⁾. D'altra parte, un soggetto che di per sé non fornisce beni o servizi su un mercato non è un'impresa per il semplice possesso di azioni, anche di controllo, quando tale possesso dà luogo soltanto all'esercizio dei diritti connessi alla qualifica di azionista o socio nonché, eventualmente, alla percezione dei dividendi, semplici frutti della proprietà di un bene ⁽⁴⁾.

11. Per chiarire la distinzione tra attività economiche e non economiche, la Corte di giustizia ha costantemente affermato che qualsiasi attività consistente nell'offrire beni e servizi in un mercato costituisce attività economica ⁽⁵⁾.

12. La questione dell'esistenza di un mercato per determinati servizi può dipendere dal modo in cui tali servizi sono organizzati nello Stato membro interessato ⁽⁶⁾. Le norme sugli aiuti di Stato si applicano solo se una determinata attività è svolta in un contesto di mercato. Il carattere economico di taluni servizi può quindi differire da uno Stato membro all'altro. Inoltre, per scelta politica o a causa degli sviluppi economici, la classificazione di un determinato servizio può modificarsi nel tempo: quella che oggi non è una attività di mercato può diventarlo in futuro, e viceversa.

13. La decisione di un'autorità di non permettere a terzi di svolgere un determinato servizio (ad esempio perché desidera prestare il servizio internamente), non esclude l'esistenza di un'attività economica. Nonostante tale chiusura

⁽³⁾ Causa C-480/09 P, *AceaElectrabel Produzione SpA/Commissione europea*, Racc. 2010, punti da 47 a 55; causa C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA e altri*, Racc. 2006, pag. I-289, punto 112.

⁽⁴⁾ Causa C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA e altri*, Racc. 2006, pag. I-289, punti 107-118 e 125.

⁽⁵⁾ Causa 118/85, *Commissione/Repubblica Italiana*, Racc. 1987, pag. 2599, punto 7; causa C-35/96, *Commissione/Repubblica italiana*, Racc. 1998, pag. I-3851, punto 36; cause riunite C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e altri*, punto 75.

⁽⁶⁾ Cause riunite C-159/91 e C-160/91, *Poucet e Pistre*, Racc. 1993, pag. I-637.

del mercato, può esistere un'attività economica se altri operatori sono disposti a fornire il servizio nel mercato interessato e hanno le capacità per farlo. Più in generale, il fatto che un particolare servizio sia prestato internamente ⁽¹⁾ non è pertinente ai fini della natura economica dell'attività ⁽²⁾.

14. Poiché la distinzione tra servizi economici e non economici dipende dalle specificità politiche ed economiche di un determinato Stato membro, non è possibile redigere un elenco esaustivo di attività che a priori non hanno mai carattere economico. Tale elenco non fornirebbe un'autentica certezza giuridica e sarebbe quindi di scarsa utilità. I punti seguenti cercano piuttosto di chiarire la distinzione riguardo a una serie di settori importanti.
15. In assenza di una definizione di attività economica nei trattati, la giurisprudenza sembra offrire criteri diversi per l'applicazione delle norme relative al mercato interno e per l'applicazione del diritto della concorrenza ⁽³⁾.

2.1.2. Esercizio dei pubblici poteri

16. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, l'articolo 107 del trattato non si applica quando lo Stato agisce «esercitando il potere d'imperio» ⁽⁴⁾ o quando le autorità emananti dello Stato agiscono «in veste di pubblica autorità» ⁽⁵⁾. Si può considerare che un'entità agisca esercitando il potere d'imperio qualora l'attività in questione è un compito che fa parte delle funzioni essenziali dello Stato o sia ad esse connessa per sua natura, per il suo scopo e per le norme cui essa è soggetta ⁽⁶⁾. In generale, a meno che lo

Stato membro interessato abbia deciso di introdurre meccanismi di mercato, le attività che intrinsecamente fanno parte delle prerogative dei pubblici poteri e che sono svolte dallo Stato, non costituiscono attività economiche. Esempi sono le attività connesse a:

- a) le forze armate o le forze di pubblica sicurezza;
- b) la sicurezza e il controllo della navigazione aerea ⁽⁷⁾;
- c) la sicurezza e il controllo del traffico marittimo ⁽⁸⁾;
- d) la sorveglianza antinquinamento ⁽⁹⁾; e
- e) l'organizzazione, il finanziamento e l'esecuzione delle sentenze di reclusione ⁽¹⁰⁾.

2.1.3. Sicurezza sociale

17. La classificazione dei regimi in materia di sicurezza sociale come regimi implicanti attività economiche dipende dal modo in cui sono costituiti e strutturati. Nella sostanza, la Corte di giustizia e il Tribunale distinguono tra regimi basati sul principio di solidarietà e regimi economici.
18. La Corte di giustizia e il Tribunale utilizzano una serie di criteri per determinare se un regime di sicurezza sociale si basa sul principio di solidarietà e non implica pertanto un'attività economica. A tal fine, vengono presi in considerazione una serie di fattori:

- a) l'iscrizione obbligatoria al regime ⁽¹¹⁾;
- b) il fine esclusivamente sociale perseguito dal regime ⁽¹²⁾;
- c) lo scopo di lucro del regime ⁽¹³⁾;

⁽¹⁾ Si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed nella causa C-295/05, *Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo)/Transformación Agraria SA (Tragsa) and Administración del Estado*, Racc. 2007, pag. I-2999, punti da 110 a 116, il 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, articolo 5, paragrafo 2, e articolo 6, paragrafo 1, e la decisione 2001/501/UE della Commissione, del 23 febbraio 2011, relativa all'aiuto di Stato C 58/06 (ex NN 98/05) al quale la Germania ha dato esecuzione a favore delle società Bahnen der Stadt Monheim (BSM) e Rheinische Bahngesellschaft (RBG) nel Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, GU L 210 del 17.8.2011, pag. 1, punti 208-209.

⁽²⁾ Non è pertinente nemmeno ai fini della definizione di un servizio come SIEG; si veda la sezione 3.2.

⁽³⁾ Causa C-519/04 P, *David Meca-Medina e Igor Majcen /Commissione*, Racc. 2006, pag. I-6991, punti da 30 a 33; causa C-350/07, *Kattner Stahlbau*, Racc. 2009, pag. I-1513, punti 66, 72, 74 e 75; conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro del 10 novembre 2005 nella causa C-205/03 P, *FENIN*, Racc. 2006, pag. I-6295, punti 50 e 51.

⁽⁴⁾ Causa C-118/85, *Commissione/Repubblica italiana*, punti 7 e 8.

⁽⁵⁾ Causa C-30/87, *Bodson/Pompes funèbres des régions libérées*, Racc. 1988, pag. I-2479, punto 18.

⁽⁶⁾ Si veda, in particolare, la causa C-364/92, *SAT/Eurocontrol*, Racc. 1994, pag. I-43, punto 30.

⁽⁷⁾ Causa C-364/92, *SAT/Eurocontrol*, punto 27; causa C-113/07 P, *SELEX sistemi integrati/Commissione*, Racc. 2009, pag. I-2207, punto 71.

⁽⁸⁾ Decisione della Commissione del 16 ottobre 2002 nel caso N 438/02 — Belgio — Sovvenzioni alle autorità portuali, GU C 284 del 21.11.2002.

⁽⁹⁾ Causa C-343/95, *Cañi & Figli*, Racc. 1997, pag. I-1547, punto 22.

⁽¹⁰⁾ Decisione della Commissione nel caso N 140/06 — Lituania — Assegnazione di sovvenzioni alle imprese di Stato responsabili dei penitenziari, GU C 244 dell'11.10.2006.

⁽¹¹⁾ Cause riunite C-159/91 e C-160/91, *Poucet e Pistre*, Racc. 1993, pag. I-637, punto 13.

⁽¹²⁾ Causa C-218/00, *Cisal e INAIL*, Racc. 2002, pag. I-691, punto 45.

⁽¹³⁾ Cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, *AOK Bundesverband*, Racc. 2004, pag. I-2493, punti da 47 a 55.

- d) l'autonomia delle prestazioni dall'importo dei contributi versati ⁽¹⁾;
- e) la non necessaria proporzionalità tra l'importo delle prestazioni versate e i redditi dell'assicurato ⁽²⁾; e
- f) il controllo dello Stato sul regime ⁽³⁾.
19. Tali regimi basati sul principio di solidarietà devono essere distinti dai regimi economici ⁽⁴⁾. Al contrario dei sistemi basati sulla solidarietà, i regimi a carattere economico sono regolarmente caratterizzata da:
- a) l'iscrizione facoltativa ⁽⁵⁾;
- b) il principio di capitalizzazione (le prestazioni cui si ha diritto dipendono dall'ammontare dei contributi versati e dai risultati finanziari del regime) ⁽⁶⁾;
- c) il fine di lucro ⁽⁷⁾; e
- d) la fornitura di prestazioni complementari rispetto a quanto previsto da un regime di base ⁽⁸⁾.

20. Alcuni regimi combinano caratteristiche di entrambe le categorie. In tali casi, la classificazione del regime dipende da un'analisi dei diversi elementi e dalla loro rispettiva importanza ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Cause riunite C-159/91 e C-160/91, *Poucet e Pistre*, punti da 15 a 18.

⁽²⁾ Causa C-218/00, *Cisal e INAIL*, punto 40.

⁽³⁾ Cause riunite C-159/91 e C-160/91, *Poucet e Pistre*, punto 14; causa C-218/00, *Cisal e INAIL*, punti da 43 a 48; cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, *AOK Bundesverband*, punti da 51 a 55.

⁽⁴⁾ Si veda, in particolare, la causa C-244/94, *FFSA e altri*, punto 19.

⁽⁵⁾ Causa C-67/96, *Albany*, Racc. 1999, pag. I-5751, punti 80-87;

⁽⁶⁾ Causa C-244/94, *FFSA e altri*, punti 9, 17 e 20; causa C-67/96, *Albany*, punti da 81 a 85; si vedano anche le cause riunite C-115/97 a C-117/97, *Brentjens*, Racc. 1999, pag. I-6025, punti da 81 a 85, causa C-219/97, *Drijvende Bokken*, Racc. 1999, pag. I-6121, punti da 71 a 75, e cause riunite C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e altri*, punti 114 e 115.

⁽⁷⁾ Cause riunite C-115/97 a C-117/97, *Brentjens*.

⁽⁸⁾ Cause riunite C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e altri*.

⁽⁹⁾ Causa C-350/07, *Kattner Stahlbau*, Racc. 2009, pag. I-1513.

2.1.4. Assistenza sanitaria

21. Nell'Unione, i sistemi di assistenza sanitaria variano notevolmente tra Stati membri. Il livello di concorrenza sul mercato fra i vari fornitori di assistenza sanitaria dipende in larga misura dalle seguenti specificità nazionali.
22. In alcuni Stati membri, gli ospedali pubblici sono parte integrante di un servizio sanitario nazionale e sono quasi interamente basati sul principio di solidarietà ⁽¹⁰⁾. Tali ospedali sono direttamente finanziati dai contributi sociali e da altre risorse statali e prestano i propri servizi gratuitamente agli iscritti sulla base di una copertura universale ⁽¹¹⁾. La Corte di giustizia e il Tribunale hanno confermato che, nel caso in cui esista una siffatta struttura, le pertinenti organizzazioni non agiscono come imprese ⁽¹²⁾.
23. Se esiste una tale struttura, anche attività che di per sé potrebbe avere carattere economico ma sono effettuate soltanto al fine di fornire un altro servizio non economico, non sono considerate attività economiche. Un'organizzazione che acquisti beni — anche in grandi quantità — al fine di offrire un servizio non economico non agisce in qualità di impresa per il solo fatto di essere un acquirente in un determinato mercato ⁽¹³⁾.
24. In molti altri Stati membri, gli ospedali e gli altri fornitori di assistenza sanitaria offrono i loro servizi contro pagamento di un prezzo, sia direttamente dai pazienti o dalla loro assicurazione ⁽¹⁴⁾. In tali sistemi, vi è un certo grado di concorrenza tra ospedali relativamente alla prestazione di servizi sanitari. In tal caso, il fatto che un servizio sanitario sia fornito da un ospedale pubblico non è sufficiente per classificare l'attività come non economica.
25. La Corte di giustizia e il Tribunale hanno anche precisato che l'assistenza sanitaria che medici indipendenti e altri operatori sanitari privati forniscono dietro pagamento e a proprio rischio è considerata un'attività economica ⁽¹⁵⁾. Lo stesso principio si applica per quanto riguarda le farmacie indipendenti.

⁽¹⁰⁾ In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, un buon esempio è quello del sistema sanitario nazionale spagnolo (si veda la causa T-319/99, *FENIN*, Racc. 2003, pag. II-357).

⁽¹¹⁾ In funzione delle caratteristiche generali del sistema, i prezzi richiesti che coprono soltanto una piccola parte del costo effettivo del servizio non influiscono sulla classificazione come servizio a carattere non economico.

⁽¹²⁾ Causa T-319/99, *FENIN*, Racc. 2003, pag. II-357, punto 39.

⁽¹³⁾ Causa T-319/99, *FENIN*, punto 40.

⁽¹⁴⁾ Si vedano, ad esempio, la causa C-244/94, *FFSA*, la causa C-67/96, *Albany*, le cause riunite C-115/97, C-116/97 e C-117/97, *Brentjens*, e la causa C-219/97, *Drijvende Bokken*.

⁽¹⁵⁾ Cause riunite C-180 a C-184/98, *Pavlov e altri*, punti 75 e 77.

2.1.5. Istruzione

26. La giurisprudenza dell'Unione ha stabilito che l'istruzione pubblica organizzata nell'ambito del sistema scolastico nazionale finanziato e controllato dallo Stato può essere considerata un'attività non economica. A tale riguardo, la Corte di giustizia ha precisato che:

«istituendo e mantenendo un tale sistema di pubblica istruzione, finanziato in generale dal bilancio pubblico e non dagli alunni o dai loro genitori, lo Stato non intendeva svolgere attività lucrative, bensì assolveva i propri compiti in campo sociale, culturale ed educativo nei confronti dei propri cittadini»⁽¹⁾.

27. Secondo la medesima giurisprudenza, il carattere non economico dell'istruzione pubblica, in linea di massima, non è pregiudicato dal fatto che talora gli alunni o i genitori siano tenuti a pagare tasse d'iscrizione o scolastiche per contribuire ai costi di gestione del sistema. Tali contributi finanziari spesso coprono solamente una frazione del costo effettivo del servizio e non possono quindi essere considerati una retribuzione del servizio prestato. Essi non alterano pertanto il carattere non economico di un servizio d'istruzione generale prevalentemente finanziato dalle casse pubbliche⁽²⁾. Questi principi possono riguardare i servizi pubblici d'istruzione quali la formazione professionale⁽³⁾, la scuola elementare⁽⁴⁾ e gli asili nido⁽⁵⁾ privati e pubblici, l'attività d'insegnamento esercitata in via accessoria nelle università⁽⁶⁾, nonché l'offerta di istruzione universitaria⁽⁷⁾.

28. Tale prestazione pubblica di servizi d'istruzione deve essere distinta dai servizi finanziati prevalentemente dai genitori o dagli alunni oppure dagli introiti commerciali. Ad esempio, le imprese commerciali che offrono un'istruzione superiore interamente finanziata dagli studenti rientrano chiaramente in quest'ultima categoria. In taluni Stati membri gli istituti pubblici possono offrire anche servizi d'istruzione che, per la loro natura, la struttura di finanziamento e l'esistenza di organizzazioni private concorrenti, sono considerati aventi carattere economico.

(1) Si veda, fra l'altro, la causa C-318/05, *Commissione/Repubblica federale di Germania*, Racc. 2007, pag. I-6957, punto 68. Si vedano inoltre la decisione della Commissione relativa al caso N 118/00 sulle sovvenzioni pubbliche ai club sportivi professionali del 25 aprile 2001 e la decisione dell'Autorità di vigilanza EFTA relativa al caso 68123 — Norvegia — Nasjonal digital laeringsarena del 12.10.2011, pag. 9.
 (2) Sentenza della Corte EFTA del 21 febbraio 2008 nella causa E-5/07.
 (3) Causa C-263/86, *Humbel*, Racc. 1988, pag. 5365.
 (4) Causa C-318/05, *Commissione/Repubblica federale di Germania*, Racc. 2007, pag. I-6957; causa C-76/05, *Schwartz*, Racc. 2007, pag. 6849.
 (5) Sentenza della Corte EFTA del 21 febbraio 2008 nella causa E-5/07.
 (6) Causa C-281/06, *Jundt*, Racc. 2007, pag. I-12231.
 (7) Causa C-109/92, *Wirth*, Racc. 1993, pag. I-6447.

29. Nella disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione⁽⁸⁾ la Commissione ha chiarito che determinate attività delle università e degli organismi di ricerca non rientrano nell'ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Ciò riguarda le principali attività degli organismi di ricerca, in particolare:

- a) le attività di formazione per disporre di maggiori risorse umane meglio qualificate;
- b) le attività di R&S svolte in maniera indipendente di in vista di maggiori conoscenze e di una migliore comprensione, inclusa la R&S in collaborazione; e
- c) la diffusione dei risultati della ricerca.

30. La Commissione ha anche chiarito che le attività di trasferimento di tecnologia (concessione di licenze, creazione di spin-off e altre forme di gestione della conoscenza create dagli organismi di ricerca) rivestono carattere non economico qualora siano «di natura interna»⁽⁹⁾ e tutti i redditi da esse provenienti siano reinvestiti nelle attività principali degli organismi di ricerca interessati⁽¹⁰⁾.

2.2. Risorse statali

31. Solo i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali possono costituire aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del trattato⁽¹¹⁾. I vantaggi finanziati mediante risorse private possono avere l'effetto di rafforzare le posizioni di determinate imprese, ma non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 107 del trattato.
32. Questo trasferimento di risorse statali può assumere numerose forme quali sovvenzioni dirette, crediti d'imposta e vantaggi in natura. In particolare, il fatto che lo Stato non applichi prezzi di mercato per alcuni servizi costituisce

(8) Si veda la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, GU C 323 del 30.12.2006, pag. 1.

(9) Conformemente alla nota 25 della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, per «natura interna» si intende una situazione in cui la gestione della conoscenza degli organismi di ricerca è svolta o da un dipartimento oppure dall'affiliata di un organismo di ricerca o congiuntamente con altri organismi di ricerca. L'aggiudicazione a terzi mediante gare di appalto della fornitura di servizi specifici non pregiudica una natura interna di siffatte attività.

(10) Si vedano i punti 3.1.1 e 3.1.2 della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione.
 (11) Cause riunite C-52/97 a C-54/97, *Viscido e altri*, Racc. 1998, pag. I-2629, punto 13, e causa C-53/00, *Ferring*, Racc. 2001, pag. I-9067, punto 16. Si veda inoltre la causa C-379/98, *PreussenElektra/Schleswig*, Racc. 2001, pag. I-2099.

- una rinuncia a risorse statali. Nella sentenza nella causa C-482/99, *Repubblica francese/Commissione* ⁽¹⁾, la Corte di giustizia ha confermato inoltre che le risorse di un'impresa pubblica costituiscono risorse statali ai sensi dell'articolo 107 del trattato perché sono soggette al controllo delle autorità pubbliche. Qualora un'impresa incaricata della gestione di un servizio di interesse economico generale sia finanziata da risorse fornite da un'impresa pubblica e tale finanziamento sia riconducibile allo Stato, questo può costituire un aiuto di Stato.
33. La concessione, senza procedere a gara pubblica, di licenze di occupazione o uso del demanio pubblico o di altri diritti speciali o esclusivi con un valore economico, può implicare una rinuncia a risorse statali e creare un vantaggio per i beneficiari ⁽²⁾.
34. Gli Stati membri talora possono finanziare un servizio di interesse economico generale mediante tasse o contributi versati da determinate imprese o utenti che vengono trasferiti alle imprese incaricate di gestire tale SIEG. La Corte di giustizia si è pronunciata su questo tipo di accordo di finanziamento, in particolare nella sua sentenza nella causa 173/73, *Repubblica Italiana/Commissione* ⁽³⁾, dichiarando che:
- «[i] fondi di cui trattasi sono alimentati mediante contributi obbligatori, imposti dalla legge, e vengono gestiti e ripartiti — come dimostrano i fatti in esame — in conformità alla legislazione statale. Essi vanno quindi considerati "risorse statali", ai sensi dell'art. (107 del trattato), anche qualora siano amministrati da enti distinti dagli organi statali».
35. Analogamente, nella sentenza nelle cause riunite da C-78/90 a C-83/90, *Compagnie Commerciales de l'Ouest* ⁽⁴⁾, la Corte di giustizia ha confermato che le misure finanziate mediante tributi parafiscali costituiscono misure finanziate mediante risorse statali.
36. Ne consegue che le compensazioni per la gestione di servizi di interesse economico generale che sono finanziate mediante tributi parafiscali o contributi obbligatori imposti dallo Stato e gestiti e ripartiti conformemente alle disposizioni della legislazione costituiscono compensazioni concesse mediante risorse statali.
- ### 2.3. Incidenza sugli scambi
37. Al fine di rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 107 del trattato, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico devono incidere o rischiare di incidere sugli scambi tra Stati membri. Questo effetto presuppone in genere l'esistenza di un mercato aperto alla concorrenza. Pertanto, ai mercati che sono stati aperti alla concorrenza dalla legislazione dell'Unione, dalla legislazione nazionale o di fatto dallo sviluppo economico, si applicano le norme sugli aiuti di Stato. In tali situazioni gli Stati membri mantengono un margine di discrezionalità riguardo alle modalità secondo le quali definire, organizzare e finanziare i SIEG, che sono oggetto del controllo sugli aiuti di Stato qualora sia concessa una compensazione al prestatore del SIEG, sia privato che pubblico (compresi i servizi prestati internamente). Nel caso il mercato sia stato riservato a un'unica impresa (compreso un fornitore interno), la compensazione concessa a tale impresa è parimenti oggetto del controllo sugli aiuti di Stato. Difatti nei casi in cui l'attività economica sia stata aperta alla concorrenza, la decisione di fornire il SIEG mediante mezzi diversi dalla procedura di appalto pubblico, che garantisce il minor costo per la collettività, può provocare distorsioni sotto forma di ostacoli all'ingresso dei concorrenti o l'espansione del beneficiario su altri mercati. Le distorsioni possono altresì verificarsi sui mercati dei fattori produttivi. Un aiuto concesso ad un'impresa operante su un mercato non liberalizzato può incidere sugli scambi se l'impresa beneficiaria è presente anche su mercati liberalizzati ⁽⁵⁾.
38. Le misure di aiuto possono incidere sugli scambi anche se l'impresa beneficiaria non partecipa di per sé ad attività transfrontaliere. In tali casi, l'offerta nazionale può risultare invariata o incrementata, con la conseguenza che le possibilità delle imprese aventi sede in altri Stati membri di fornire i loro servizi in quello Stato membro diminuiscono ⁽⁶⁾.
39. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, non esiste una soglia o una percentuale al di sotto della quale si possa ritenere che gli scambi tra Stati membri non siano stati pregiudicati ⁽⁷⁾. L'entità relativamente esigua di un aiuto o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria non escludono a priori che gli scambi tra Stati membri non siano stati compromessi.

⁽¹⁾ Racc. 2002, pag. I-4397.

⁽²⁾ Causa C-462/99, *Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH/Telekom-control-kommission, e Mobilkom Austria AG*, Racc. 2003, pag. I-05197, punti 92 e 93; causa T-475/04, *Bouygues e Bouygues Télécom SA/Commissione*, Racc. 2007, pag. II-02097, punti 101, 104, 105 e 111.

⁽³⁾ Causa 173/73, *Repubblica italiana/Commissione*, Racc. 1974, pag. 709, punto 16. Si vedano inoltre la causa 78/76, *Steinike*, Racc. 1977, pag. 595, punto 21 e la causa C206/06, *Essent Network*, Racc. 2008, pag. 5497, punti 47, 57 e 96.

⁽⁴⁾ *Compagnie commerciale de l'Ouest e altri/Receveur Principale des Douanes de la Pallice Port*, Racc. 1992, pag. I-1847, punto 35. Si vedano anche le cause riunite C-34/01 a C-38/01, *Enirisorse SpA/Ministero delle Finanze*, Racc. 2003, pag. I-14243, punto 26.

⁽⁵⁾ Cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, *Alzetta Mauro e altri/Commissione delle Comunità europee*, Racc. 2000, pag. II-2319, punti 143-147.

⁽⁶⁾ Si veda in particolare la causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Racc. 2003, pag. I-7747.

⁽⁷⁾ Causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, punto 81.

40. D'altro canto, a più riprese la Commissione ha concluso che le attività avevano un carattere puramente locale e non pregiudicavano gli scambi tra Stati membri. Ad esempio nel caso di:

- a) piscine utilizzate prevalentemente dalla popolazione locale ⁽¹⁾;
- b) ospedali locali esclusivamente destinati alla popolazione locale ⁽²⁾;
- c) musei locali che è improbabile che attraggano visitatori stranieri ⁽³⁾; e
- d) eventi culturali locali, il cui pubblico potenziale è limitato a livello locale ⁽⁴⁾.

41. Infine, la Commissione non è tenuta a esaminare tutti i sostegni finanziari concessi dagli Stati membri. Il regolamento (CE) n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti «de minimis» ⁽⁵⁾ prevede che gli aiuti inferiori a 200 000 EUR per impresa nell'arco di tre anni non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Specifiche soglie «de minimis» si applicano nel settore dei trasporti, della pesca e nel settore agricolo ⁽⁶⁾ e la Commissione intende adottare un regolamento con una soglia «de minimis» specifica per i servizi locali di interesse economico generale.

3. CONDIZIONI ALLE QUALI LE COMPENSAZIONI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO NON COSTITUISCONO AIUTI DI STATO

3.1. I criteri stabiliti dalla Corte di giustizia

42. La Corte di giustizia, nella sentenza *Altmark* ⁽⁷⁾, ha fornito ulteriori chiarimenti circa le condizioni alle quali le com-

penсации degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato a causa dell'assenza di vantaggio.

43. Secondo la Corte di giustizia:

«[...] nei limiti in cui un intervento statale deve essere considerato come una compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quelle che fanno loro concorrenza, tale intervento non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. (107, paragrafo 1, del trattato). Tuttavia, affinché, in un caso concreto, una siffatta compensazione possa sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato, devono ricorrere taluni presupposti.

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

— [...] In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti. [...] Inoltre, la compensazione da parte di uno Stato membro delle perdite subite da un'impresa senza che siano stati previamente stabiliti i parametri di detta compensazione, allorché in un secondo tempo risulta che la gestione di alcuni servizi nell'ambito dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non è stata economicamente redditizia, costituisce un intervento finanziario che rientra nella nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'art. (107, paragrafo 1, del trattato).

— [...] In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole [...].

— [...] In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi» ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Decisione della Commissione nel caso N 258/00 — Germania — Piscina ricreativa a Dorsten, GU C 172 del 16.6.2001, pag. 16.

⁽²⁾ Decisione della Commissione nel caso N 543/01 — Irlanda — Contributi in conto capitale in favore degli ospedali, GU C 154 del 28.6.2002, pag. 4.

⁽³⁾ Decisione della Commissione nel caso N 630/03 — Italia — Intervento a favore dei musei locali della Sardegna, GU C 275 dell'8.12.2005, pag. 3.

⁽⁴⁾ Decisione della Commissione nel caso N 257/07 — Spagna — Sovvenzioni per le produzioni teatrali nel paese Basco, GU C 173 del 26.7.2007, pag. 2.

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

⁽⁶⁾ Si veda l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1998/2006 per i trasporti, il regolamento (CE) n. 875/2007 della Commissione, del 24 luglio 2007, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti de minimis nel settore della pesca e recante modifica del regolamento (CE) n. 1860/2004, GU L 193 del 25.7.2007, pag. 6, e il regolamento (CE) n. 1535/2007 della Commissione, del 20 dicembre 2007, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti de minimis nel settore della produzione dei prodotti agricoli, GU L 337 del 21.12.2007, pag. 35.

⁽⁷⁾ Causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*.

⁽⁸⁾ Causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, punti da 87 a 93.

44. Le sezioni da 3.2 a 3.6 affrontano le diverse condizioni stabilite dalla giurisprudenza *Altmark*, vale a dire il concetto di servizio di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 106 del trattato ⁽¹⁾, la necessità di un atto di incarico ⁽²⁾, l'obbligo di definire i parametri per calcolare la compensazione ⁽³⁾, i principi per evitare la sovracompensozione ⁽⁴⁾ e i principi per selezionare il fornitore ⁽⁵⁾.

3.2. Esistenza di un servizio di interesse economico generale

45. La nozione di servizio di interesse economico generale è un concetto in evoluzione, che dipende, tra l'altro, dalle esigenze dei cittadini, dagli sviluppi tecnologici e del mercato e dalle preferenze sociali e politiche nello Stato membro interessato. La Corte di giustizia ha stabilito che i servizi di interesse economico generale sono servizi che presentano caratteri specifici rispetto alle altre attività economiche ⁽⁶⁾.

46. In assenza di specifiche norme dell'Unione che definiscono il campo di applicazione per l'esistenza di un SIEG, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nel definire un determinato servizio come servizio di interesse economico generale e nel compensare il prestatore del servizio. Le competenze della Commissione a tale riguardo si limitano alla verifica di errori manifesti compiuti dagli Stati membri nel definire un servizio come SIEG ⁽⁷⁾ e alla valutazione degli eventuali aiuti di Stato connessi alla compensazione. Nel caso esistano norme specifiche dell'Unione, la discrezionalità degli Stati membri è soggetta ad esse, fatto salvo il dovere della Commissione di valutare se il SIEG è stato correttamente definito ai fini del controllo sugli aiuti di Stato.

47. La prima condizione stabilita dalla sentenza *Altmark* prevede la definizione dell'obbligo a cui adempie il SIEG. Questa condizione coincide con quanto stabilito dall'articolo 106, paragrafo 2, del trattato ⁽⁸⁾, a norma del quale le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono imprese cui è stata affidata

una «specifica missione» ⁽⁹⁾. In generale, l'affidamento di una specifica missione di servizio pubblico implica la prestazione di servizi che un'impresa, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni ⁽¹⁰⁾. Applicando il criterio dell'interesse generale, gli Stati membri o l'Unione possono collegare obblighi specifici a tali servizi.

48. La Commissione ritiene pertanto che non sarebbe opportuno attribuire obblighi specifici di servizio pubblico ad un'attività che è già fornita o che può essere fornita in modo soddisfacente e a condizioni, quali prezzo, caratteristiche obiettive di qualità, continuità e accesso al servizio, coerenti con il pubblico interesse, quale definito dallo Stato, da imprese operanti secondo le normali regole del mercato ⁽¹¹⁾. Per quanto riguarda la questione se un servizio possa essere fornito dal mercato, la valutazione della Commissione si limita alla verifica di errori manifesti compiuti dagli Stati membri.

49. Un esempio importante di questo principio è il settore della banda larga, per il quale la Commissione ha già fornito indicazioni precise quanto ai tipi di attività che possono essere considerate come servizi di interesse economico generale. Elemento ancora più importante, la Commissione ritiene che, nelle zone in cui gli investitori privati hanno già investito in un'infrastruttura di rete a banda larga (o stanno per estendere ulteriormente l'infrastruttura di rete) e forniscono già servizi competitivi a banda larga con un'adeguata copertura, la creazione di una infrastruttura a banda larga concorrenziale non dovrebbe essere considerata un servizio di interesse economico generale. Per contro, quando gli investitori non sono in grado di fornire un'adeguata copertura a banda larga, sarà possibile concedere una compensazione degli obblighi di servizio pubblico a determinate condizioni ⁽¹²⁾.

50. La Commissione ritiene inoltre che i servizi qualificati come servizi di interesse economico generale debbano essere destinati ai cittadini o essere nell'interesse dell'intera società.

⁽¹⁾ Si veda la sezione 3.2.

⁽²⁾ Si veda la sezione 3.3.

⁽³⁾ Si veda la sezione 3.4.

⁽⁴⁾ Si veda la sezione 3.5.

⁽⁵⁾ Si veda la sezione 3.6.

⁽⁶⁾ Causa C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Racc. 1991, pag. I-5889, punto 27; causa C-242/95, *GT-Link A/S*, Racc. 1997, pag. I-4449, punto 53; causa C-266/96, *Corsica ferries France SA*, Racc. 1998, p. I-3949, punto 45.

⁽⁷⁾ Causa T-289/03, *BUPA e altri/Commissione*, Racc. 2008, pag. II-81, punti 166-169 e 172; causa T-17/02, *Fred Olsen*, Racc. 2005, pag. II-2031, punto 216.

⁽⁸⁾ Causa T-289/03, *British United Provident Association Ltd (BUPA) e altri/Commissione*, Racc. 2008, pag. II-81, punti 171 e 224.

⁽⁹⁾ Si veda in particolare la causa C-127/73, *BRT/SABAM*, Racc. 1974, pag. 313.

⁽¹⁰⁾ Si veda in particolare l'articolo 2 del 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).

⁽¹¹⁾ Causa C-205/99, *Analir*, Racc. 2001, pag. I-1271, punto 71.

⁽¹²⁾ Disposizioni più dettagliate figurano ai punti da 24 a 30 della comunicazione della Commissione — Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga (GU C 235 del 30.9.2009, pag. 7).

3.3. Atto d'incarico

51. Affinché possa applicarsi l'articolo 106, paragrafo 2, del trattato, la gestione di un SIEG deve essere affidata a una o più imprese. Le imprese interessate devono pertanto essere state incaricate di una specifica missione da parte dello Stato ⁽¹⁾. Anche la prima condizione della sentenza *Altmark* prevede che l'impresa debba adempiere ad obblighi di servizio pubblico. Pertanto, al fine di rispettare la giurisprudenza *Altmark*, occorre una concessione di servizio pubblico che definisca gli obblighi delle imprese in questione e dell'autorità.
52. La missione di servizio pubblico deve essere conferita mediante un atto che, a seconda della legislazione degli Stati membri, può assumere la forma di un atto legislativo o regolamentare o di un contratto. Può anche essere conferita mediante vari atti. In base alla prassi della Commissione in questi casi, tale atto o insieme di atti deve almeno precisare:
- a) l'oggetto e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
 - b) l'impresa e, se del caso, il territorio interessati;
 - c) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati all'impresa dall'autorità in questione;
 - d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione; e
 - e) le modalità per evitare le sovracompenzioni e per il loro eventuale recupero.
53. L'intervento del prestatore del servizio nel processo attraverso il quale è incaricato di una missione di servizio pubblico non osta a che tale missione dipenda da un atto della pubblica autorità, anche se l'incarico sia attribuito su richiesta del prestatore del servizio ⁽²⁾. In alcuni Stati membri, non è insolito che le autorità finanzino servizi che sono stati messi a punto e proposti dal fornitore stesso. Tuttavia l'autorità deve decidere se approvare o meno la proposta del fornitore prima di poter concedere qualsiasi compensazione. È irrilevante se gli elementi necessari dell'atto d'incarico sono inseriti direttamente nella decisione di accettare la proposta del fornitore o in un atto giuridico distinto, ad esempio un contratto con il fornitore.
55. La necessità di stabilire preventivamente i parametri per il calcolo della compensazione non implica che quest'ultima debba essere calcolata sulla base di una formula specifica (ad esempio un determinato prezzo per giorno, per pasto, per passeggero o per numero di utenti). Ciò che conta è solo che sia chiaro fin dall'inizio come sarà determinato il risarcimento.
56. Se decide di compensare tutte le voci di spesa del prestatore, l'autorità deve determinare sin dall'inizio come determinare e calcolare tali spese. In tale contesto, possono essere presi in considerazione soltanto i costi direttamente connessi alla prestazione del servizio di interesse economico generale. Tutti gli introiti che l'impresa percepisce grazie alla fornitura del servizio di interesse economico generale devono essere dedotti.
57. Se all'impresa, come parte della sua compensazione, è offerto un utile ragionevole, l'atto di incarico deve anche stabilire i criteri per il calcolo di tale utile.
58. Qualora durante il periodo d'incarico sia prevista una revisione dell'importo della compensazione, l'atto d'incarico deve specificare le modalità della revisione e l'eventuale impatto sull'importo totale della compensazione.
59. Se un servizio di interesse economico generale è attribuito mediante una procedura di gara, il metodo di calcolo della compensazione deve figurare fra le informazioni trasmesse a tutte le imprese che intendono prendervi parte.

3.5. Principi per evitare la sovracompenzione

60. In base alla terza condizione della sentenza *Altmark*, la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole. Qualsiasi meccanismo relativo alla selezione del prestatore del servizio deve pertanto essere deciso in modo che il livello della compensazione venga determinato sulla base di tali elementi.
61. Per «margine di utile ragionevole» si intende il tasso di remunerazione del capitale ⁽³⁾ che sarebbe richiesto da un'impresa media per valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico generale per l'intera durata del periodo di incarico, tenendo conto del livello di rischio. Il livello di rischio dipende dal settore interessato, dal tipo di

⁽¹⁾ Si veda in particolare la causa C-127/73, *BRT/SABAM*, Racc. 1974, pag. 313.

⁽²⁾ Causa T-17/02, *Fred Olsen*, punto 188.

⁽³⁾ Per «tasso di remunerazione del capitale» s'intende il tasso di rendimento interno (IRR) che l'impresa ottiene sul capitale investito nell'arco di tempo corrispondente alla durata del progetto, ovvero l'IRR sui flussi di cassa del contratto.

servizio e dalle caratteristiche del meccanismo di compensazione. Il tasso va determinato, ove possibile, facendo riferimento al tasso di rendimento del capitale realizzato con tipi simili di contratti di servizio pubblico in condizioni di concorrenza (ad esempio contratti attribuiti nell'ambito di una procedura di appalto). Nei settori in cui non esiste un'impresa comparabile all'impresa incaricata del servizio di interesse economico generale, si può fare riferimento a imprese analoghe situate in altri Stati membri o, se necessario, a imprese di altri settori a condizione che si tenga conto delle peculiarità di ciascun settore. Per stabilire cosa costituisca un margine di utile ragionevole, gli Stati membri possono introdurre criteri di incentivazione, in funzione in particolare della qualità del servizio reso e degli aumenti di efficienza produttiva. Gli incrementi di efficienza non possono essere ottenuti a scapito della qualità del servizio prestato.

3.6. Selezione del prestatore

62. In base alla quarta condizione della sentenza *Altmark*, la compensazione offerta deve essere il risultato di una procedura di appalto pubblico che consente di selezionare il candidato in grado di fornire tali 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.

3.6.1. Importo della compensazione se il servizio di interesse economico generale è attribuito sulla base di un'appropriata procedura di gara

63. Il modo più semplice per le autorità pubbliche di soddisfare la quarta condizione *Altmark* è svolgere una procedura di gara in modo aperto, trasparente e non discriminatorio conformemente alla 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⁽¹⁾ e alla 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⁽²⁾, come illustrato nel seguito⁽³⁾. Come indicato al punto 5, lo svolgimento di tale procedura di appalto pubblico è spesso un obbligo in base alle vigenti norme dell'Unione.

64. Anche nei casi in cui non è un obbligo giuridico, una procedura di appalto pubblica aperta, trasparente e non discriminatoria è un metodo adeguato per confrontare diverse offerte potenziali e fissare la compensazione in modo tale da escludere la presenza di aiuti.

65. In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, una procedura di appalto pubblica esclude l'esistenza di aiuti

di Stato soltanto qualora consenta di selezionare il candidato in grado di fornire il servizio «al costo minore per la collettività».

66. Per quanto riguarda le caratteristiche dell'offerta, è sicuramente accettabile una procedura aperta⁽⁴⁾ conforme alle condizioni previste dalle norme sugli appalti pubblici; anche una procedura ristretta⁽⁵⁾ può tuttavia soddisfare la quarta condizione *Altmark*, a meno che venga impedito, senza validi motivi, agli operatori interessati di presentare un'offerta. D'altro canto, un dialogo competitivo⁽⁶⁾ o una procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara⁽⁷⁾ danno all'autorità aggiudicatrice un ampio margine di discrezionalità e possono limitare la partecipazione di operatori interessati. Queste procedure possono pertanto essere considerate sufficienti per soddisfare la quarta condizione *Altmark* soltanto in casi eccezionali. La procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara⁽⁸⁾ non può garantire che detta procedura determini la selezione di un offerente in grado di fornire i servizi in questione al costo minore per la comunità

67. Per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione, quello del «prezzo più basso»⁽⁹⁾ soddisfa ovviamente la quarta condizione *Altmark*. Anche il criterio dell'«offerta economicamente più vantaggiosa»⁽¹⁰⁾ viene considerato sufficiente. Questo a condizione che i criteri di aggiudicazione, compresi quelli ambientali⁽¹¹⁾ o sociali, siano strettamente collegati con l'oggetto del servizio fornito e consentano di selezionare l'offerta economicamente più vantaggiosa che corrisponde al valore del mercato⁽¹²⁾. In tali circostanze può essere opportuno prevedere un meccanismo di recupero per minimizzare ex ante il rischio di sovracompenrazione. L'autorità aggiudicatrice può definire standard qualitativi che devono essere soddisfatti da tutti gli operatori economici o può prendere in considerazione, nella sua decisione di aggiudicazione, gli aspetti qualitativi relativi alle diverse proposte.

68. Possono esservi infine circostanze in cui una procedura di appalto non permette di ottenere il minimo costo per la collettività in quanto essa non dà adito a una concorrenza sufficientemente aperta ed effettiva. Ciò può avvenire ad

⁽⁴⁾ Articolo 1, paragrafo 11, lettera a), della direttiva 2004/18/CE, articolo 1, paragrafo 9, lettera a), della direttiva 2004/17/CE.

⁽⁵⁾ Articolo 1, paragrafo 11, lettera b), della direttiva 2004/18/CE, articolo 1, paragrafo 9, lettera b), della direttiva 2004/17/CE.

⁽⁶⁾ Articolo 29 della direttiva 2004/18/CE.

⁽⁷⁾ Articolo 30 della direttiva 2004/18/CE, articolo 1, paragrafo 9, lettera a), della direttiva 2004/17/CE.

⁽⁸⁾ Articolo 31 della direttiva 2004/18/CE. Si veda anche l'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2004/17/CE.

⁽⁹⁾ Articolo 53, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/18/CE, articolo 55, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/17/CE.

⁽¹⁰⁾ Articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18/CE, articolo 55, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/17/CE. Causa 31/87, *Beentjes*, Racc. 1988, pag. 4635, e causa C-225/98, *Commissione delle Comunità europee/Repubblica francese*, Racc. 2000, pag. I-7445; causa C-19/00, *SIAC Construction*, Racc. 2001, pag. I-7725.

⁽¹¹⁾ Si veda ad esempio una nuova edizione «Acquistare verde! Gli appalti pubblici verdi in Europa» disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

⁽¹²⁾ In altri termini i criteri devono essere definiti in modo tale da consentire una concorrenza effettiva che minimizza il vantaggio per l'offerente selezionato.

⁽¹⁾ GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114.

⁽²⁾ GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1.

⁽³⁾ La Commissione intende modificare la presente comunicazione una volta che saranno adottate nuove norme dell'Unione sugli appalti pubblici allo scopo di chiarire la pertinenza dell'utilizzo delle procedure previste in queste nuove norme ai fini degli aiuti di Stato.

esempio a causa delle particolarità del servizio in questione, di diritti di proprietà intellettuale esistenti o dell'infrastruttura necessaria posseduta da un determinato fornitore del servizio. Analogamente, per le procedure nell'ambito delle quali viene presentata una sola offerta, tale offerta non può essere ritenuta sufficiente per garantire che la procedura determini il costo minore per la collettività.

3.6.2. *Importo della compensazione se il servizio di interesse economico generale non è attribuito mediante una procedura di gara*

69. Se per un determinato servizio esiste una remunerazione di mercato generalmente accettata, questa costituisce il miglior parametro di riferimento per la compensazione in mancanza di gara ⁽¹⁾.
70. Qualora non esista tale remunerazione di mercato, l'importo della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari per soddisfare gli obblighi di servizio pubblico, avrebbe dovuto sostenere per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per il loro adempimento. L'obiettivo è garantire che non siano presi come riferimento i costi elevati di un'impresa non efficiente.
71. Per quanto riguarda il concetto di «impresa gestita in modo efficiente» e in mancanza di una definizione ufficiale, gli Stati membri dovrebbero applicare criteri oggettivi, economicamente riconosciuti come rappresentativi di una gestione soddisfacente. La Commissione ritiene che il semplice fatto di generare un utile non sia un criterio sufficiente per affermare che un'impresa è «gestita in modo efficiente». Si dovrebbe tener conto anche del fatto che i risultati finanziari delle imprese, in particolare nei settori più spesso oggetto dei servizi di interesse economico generale, possono essere fortemente influenzati dal loro potere di mercato o dalle norme settoriali.
72. La Commissione ritiene che il concetto di «impresa gestita in modo efficiente» comporti il rispetto dei principi contabili vigenti a livello nazionale, internazionale o dell'Unione. Gli Stati membri possono basare la propria analisi, tra l'altro, su rapporti analitici rappresentativi della produttività (quali il fatturato sul capitale investito, i costi totali sul fatturato, il fatturato per dipendente, il valore aggiunto per dipendente o i costi del personale sul valore aggiunto), o su rapporti analitici relativi alla qualità della prestazione
- rispetto alle aspettative degli utenti. Un'impresa incaricata di un servizio di interesse economico generale che non soddisfa i criteri qualitativi stabiliti dallo Stato membro interessato non è un'impresa gestita in modo efficiente anche se ha costi modesti.
73. Le imprese con tali rapporti analitici rappresentativi di una gestione efficiente possono essere considerate imprese medie rappresentative. Tuttavia, l'analisi e il confronto delle strutture di costo deve tener conto della dimensione dell'impresa in questione e del fatto che in certi settori possono coesistere imprese con strutture di costo molto diverse.
74. Il riferimento ai costi di un'impresa media del settore in esame implica che esiste un numero sufficiente di imprese i cui costi possono essere presi in considerazione. Tali imprese possono essere situate nello stesso Stato membro o in Stati membri differenti. Tuttavia, la Commissione ritiene che non si possa fare riferimento ai costi di un'impresa che gode di una posizione di monopolio o che riceve una compensazione degli obblighi di servizio pubblico a condizioni che non rispettano il diritto dell'Unione, poiché in entrambi i casi il livello dei costi può essere più elevato del normale. I costi da prendere in considerazione sono tutti quelli attinenti al SIEG, ossia i costi diretti necessari per assolvere il SIEG e un contributo adeguato per coprire i costi indiretti comuni sia al SIEG che alle altre attività.
75. Se lo Stato membro può dimostrare che la struttura di costo dell'impresa incaricata della gestione del SIEG corrisponde alla struttura di costo media di imprese efficienti e comparabili del settore in questione, si ritiene che l'importo della compensazione che consentirà all'impresa di coprire i suoi costi, compreso un utile ragionevole, rispetti la quarta condizione Altmark.
76. Per «impresa adeguatamente dotata dei mezzi necessari» si intende un'impresa che ha le risorse indispensabili per adempiere senza indugio agli obblighi di servizio pubblico che incombono all'impresa che sarà incaricata di gestire il SIEG.
77. Per «margine di utile ragionevole» si intende il tasso di remunerazione del capitale ⁽²⁾ che sarebbe richiesto da un'impresa media per valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico generale per l'intera durata del periodo di incarico, tenendo conto del livello di rischio, come disposto nella sezione 3.5.

⁽¹⁾ Si veda ad esempio la decisione della Commissione nel caso C 49/06 — Italia — Aiuto di Stato cui l'Italia ha dato esecuzione ai fini della remunerazione di Poste italiane per il collocamento dei buoni fruttiferi postali (GU L 189 del 21.7.2009, pag. 3).

⁽²⁾ Per «tasso di remunerazione del capitale» s'intende il tasso di rendimento interno (IRR) che l'impresa ottiene sul capitale investito nell'arco di tempo corrispondente alla durata del progetto, ovvero l'IRR sui flussi di cassa del contratto.