

Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico

(2005/C 297/04)

1. OGGETTO E CAMPO D'APPLICAZIONE

1. Risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee ⁽¹⁾ che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato qualora soddisfino determinate condizioni. Tuttavia, qualora le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non soddisfino queste condizioni e siano rispettati i criteri generali d'applicabilità dell'articolo 87, paragrafo 1, dette compensazioni costituiscono aiuti di Stato.
2. La decisione 2005/842/CE della Commissione del 28 novembre 2005 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale ⁽²⁾, precisa a quali condizioni determinati tipi di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico costituiscono aiuti di Stato compatibili, a norma dell'articolo 86, paragrafo 2 del trattato CE, ed esenta le compensazioni che soddisfano le condizioni previste dall'obbligo di notifica preventiva. Le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che costituiscono aiuti di Stato e non rientrano nel campo d'applicazione della decisione 2005/842/CE [riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale] restano soggette all'obbligo di notifica preventiva. La presente disciplina è volta a precisare a quali condizioni detti aiuti di Stato possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune, a norma dell'articolo 86, paragrafo 2.
3. La presente disciplina è applicabile alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse alle imprese in relazione ad attività disciplinate dalle norme del trattato CE, ad eccezione del settore dei trasporti e del settore del servizio pubblico di radiodiffusione che rientrano nel campo di applicazione della comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione ⁽³⁾.
4. Le disposizioni della presente disciplina si applicano fatte salve le disposizioni specifiche più restrittive applicabili agli obblighi di servizio pubblico di cui alle normative e misure comunitarie settoriali.
5. Le disposizioni della presente disciplina si applicano fatte salve le disposizioni comunitarie in vigore in materia di appalti pubblici e di concorrenza (in particolare gli articoli 81 e 82 del trattato CE).

⁽¹⁾ Sentenza nella causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH Regierungspräsidium Magdeburg c/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* («Altmark»), Raccolta 2003, pag. I-7747 e sentenza del nelle cause riunite C-34/01 a C-38/01, *Enirisorse SpA c/ Ministero delle Finanze*, Raccolta 2003, pag. I-14243.

⁽²⁾ GU L 312 del 29.11.2005, pag. 67.

⁽³⁾ GU C 320 del 15.11.2001, pag. 5.

2. CONDIZIONI DI COMPATIBILITÀ DELLE COMPENSAZIONI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO CHE COSTITUISCONO AIUTI DI STATO

2.1. Disposizioni generali

6. Nella sentenza *Altmark*, la Corte ha precisato le condizioni alle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato nel modo seguente:

«[...] In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento 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, quando in un secondo tempo risulti che l'esercizio di alcuni servizi nell'ambito dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non è stato economicamente redditizio, costituisce un intervento finanziario che rientra nella nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, del trattato.

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

[...] In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione 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 in cui 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, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.»

7. Qualora queste quattro condizioni siano soddisfatte, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato e le disposizioni degli articoli 87 e 88 del trattato CE non sono applicabili. Qualora gli Stati membri non rispettino tali condizioni e sussistano le condizioni generali di applicabilità dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico costituiscono aiuti di Stato.

8. La Commissione ritiene che, allo stadio attuale di sviluppo del mercato comune, degli aiuti di Stato possano essere dichiarati compatibili con il trattato a norma dell'articolo 86, paragrafo 2 del trattato CE, se sono necessari per la gestione dei servizi di interesse economico generale (in prosieguo servizio di interesse economico generale) e non compromettono lo sviluppo degli scambi in misura contraria all'interesse della Comunità. Per raggiungere tale equilibrio dovrebbero essere soddisfatte le condizioni descritte in appresso.

2.2. Servizio d'interesse economico generale a norma dell'articolo 86 del trattato CE

9. Risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee che, eccettuati i settori disciplinati dalle normative comunitarie in materia, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda la natura dei servizi che possono essere definiti di interesse economico generale. La Commissione ha quindi il compito di vigilare affinché tale margine di discrezionalità sia applicato senza errori manifesti per quanto riguarda la definizione dei servizi d'interesse economico generale.

10. Ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, infatti, le imprese ⁽¹⁾ incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale sono imprese incaricate «di una missione specifica». Nel definire gli obblighi di servizio pubblico e nel valutare se tali obblighi vengono rispettati dalle imprese interessate, gli Stati membri sono incoraggiati a condurre ampie consultazioni, in particolare presso gli utenti.

2.3. Necessità di un atto che specifichi gli obblighi di servizio pubblico e le modalità di calcolo della compensazione

11. La nozione di servizio di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 86 del trattato CE implica che le imprese interessate siano state incaricate di una specifica missione da parte dello Stato ⁽²⁾. Le autorità pubbliche rimangono responsabili — eccettuati i settori disciplinati dalla regolamentazione comunitaria in materia — della fissazione dei vari criteri e condizioni applicabili alla prestazione di servizi, indipendentemente dalla qualificazione giuridica del fornitore e dal fatto che il servizio sia fornito o meno

in condizioni di libera concorrenza. Ne consegue che è necessaria una concessione di servizio pubblico per definire gli obblighi reciproci delle imprese in questione e dello Stato. Con Stato si deve intendere lo Stato centrale o gli enti locali o regionali.

12. La responsabilità del funzionamento del servizio di interesse economico generale deve essere attribuita all'impresa interessata mediante uno o più atti ufficiali, la cui forma può essere decisa da ciascuno Stato membro. L'atto o gli atti devono indicare, in particolare:

a) la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;

b) le imprese e il territorio interessati;

c) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;

d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;

e) le modalità per evitare sovracompensazioni e per il loro eventuale rimborso.

13. Nel definire gli obblighi di servizio pubblico e nel valutare se tali obblighi vengono rispettati dalle imprese interessate, gli Stati membri sono incoraggiati a condurre ampie consultazioni, in particolare presso gli utenti.

2.4. Importo della compensazione

14. L'importo della compensazione non può eccedere 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 per l'adempimento di detti obblighi. L'importo della compensazione comprende tutti i vantaggi accordati dallo Stato o mediante risorse statali sotto qualsiasi forma. L'utile ragionevole può comprendere tutti o parte degli aumenti di produttività realizzati dalle imprese interessate durante un periodo determinato e limitato, senza modificare il livello qualitativo dei servizi affidati dallo Stato alle imprese.

15. In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessa per il funzionamento di un servizio di interesse economico generale, ma effettivamente utilizzata per operare su altri mercati, non è giustificata e costituisce dunque un aiuto di Stato incompatibile. L'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico può comunque realizzare un margine di utile ragionevole.

⁽¹⁾ Per «impresa» si intende qualunque soggetto che svolga un'attività economica, indipendentemente dalla sua forma giuridica e dalle sue fonti di finanziamento. Per «impresa pubblica» si intende ogni impresa nei confronti della quale i poteri pubblici possano esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria o della normativa che la disciplina, a norma dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b) della direttiva 80/723/CEE della Commissione, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche (GU L 195 del 29.7.1980, pag. 35. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2000/52/CEC, GU L 193 del 29.7.2000 pag. 75).

⁽²⁾ V. in particolare sentenza nella causa C-127/73, BRT/SABAM, Raccolta 1974, pag. 313.

16. I **costi da prendere in considerazione** sono tutti i costi sostenuti per il funzionamento del servizio di interesse economico generale. Quando le attività dell'impresa considerata si limitano al servizio di interesse economico generale, possono essere presi in considerazione tutti i suoi costi. Quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del servizio di interesse economico generale, possono essere presi in considerazione solo i costi relativi al servizio di interesse economico generale. I costi imputati al servizio di interesse economico possono coprire tutti i costi variabili connessi alla fornitura del servizio di interesse economico generale stesso, un contributo adeguato ai costi fissi comuni al servizio di interesse economico generale e ad altre attività ed una remunerazione adeguata dei capitali propri nella misura in cui essi sono destinati al servizio di interesse economico generale⁽¹⁾. I costi connessi ad investimenti, in particolare per infrastrutture, possono essere presi in considerazione quando risultano necessari per il funzionamento del servizio di interesse economico generale. I costi attribuiti ad eventuali attività diverse dal servizio di interesse economico generale devono coprire tutti i costi variabili, un contributo adeguato ai costi fissi comuni e una remunerazione adeguata dei capitali propri. Tali costi non possono in alcun caso essere imputati al servizio di interesse economico generale. Il calcolo dei costi deve rispettare i criteri precedentemente definiti e basarsi inoltre su principi contabili generalmente accettati, che devono essere comunicati alla Commissione nel contesto della notificazione a norma dell'articolo 88, paragrafo 3.

17. Le **entrate da prendere in considerazione** devono comprendere perlomeno tutte le entrate percepite grazie al servizio di interesse economico generale. Se l'impresa in questione dispone di diritti esclusivi o speciali legati ad un servizio di interesse economico generale che produce utili superiori all'utile ragionevole o se beneficia di altri vantaggi concessi dallo Stato, essi devono essere presi in considerazione, indipendentemente dalla loro qualificazione ai sensi dell'articolo 87 del trattato CE, e vanno aggiunti alle sue entrate. Lo Stato membro può inoltre decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori del servizio di interesse economico generale debbano essere destinati interamente o in parte al finanziamento del servizio di interesse economico generale.

18. Per **marginale di utile ragionevole** si intende un tasso di remunerazione del capitale proprio, che deve tenere conto del rischio o dell'assenza di rischio per l'impresa grazie all'intervento dello Stato, in particolare se quest'ultimo concede diritti esclusivi o speciali. In genere questo tasso non deve superare il tasso medio rilevato nel settore interessato nel corso degli ultimi anni. Nei settori nei quali non esiste un'impresa comparabile all'impresa incaricata del servizio di interesse economico generale il raffronto può essere effettuato con imprese situate in altri Stati membri o, se necessario, con imprese di altri settori a condizione che si tenga conto delle peculiarità di ciascun settore. Nel determinare il margine di utile ragionevole, lo Stato membro può introdurre criteri di incentivazione, in

funzione, fra l'altro, della qualità del servizio reso e dell'accresciuta efficienza produttiva.

19. Qualora un'impresa svolga sia attività che rientrano nell'ambito del servizio di interesse economico generale, sia attività che ne esulano, dalla contabilità interna devono risultare distintamente i costi e i ricavi derivanti dal servizio di interesse economico generale e quelli degli altri servizi, nonché i parametri di imputazione dei costi e delle entrate. Quando un'impresa è incaricata della fornitura di più servizi di interesse economico generale, sia perché è diversa l'autorità che attribuisce il servizio di interesse economico generale, sia perché è diversa la natura del servizio di interesse economico generale, la contabilità interna dell'impresa deve permettere di garantire l'assenza di sovracompenrazione a livello di ciascun servizio di interesse economico generale. Tali principi non pregiudicano le disposizioni della direttiva 80/723/CEE nei casi in cui si applica tale direttiva.

3. SOVRACOMPENSAZIONE

20. Gli Stati membri devono effettuare, o far effettuare, verifiche dell'assenza di sovracompenrazione. Poiché l'eventuale sovracompenrazione non è necessaria per il funzionamento dei servizi di interesse economico generale, essa costituisce un aiuto di Stato che deve essere rimborsato allo Stato ed i parametri di calcolo della compenrazione devono essere aggiornati per il futuro.

21. Se l'importo della sovracompenrazione non supera il 10 % dell'importo della compenrazione annua, questa sovracompenrazione può essere riportata all'anno successivo. Alcuni servizi di interesse economico generale possono avere costi con una notevole variabilità annuale, in particolare per quanto riguarda investimenti specifici. In questo caso, una sovracompenrazione eccezionale superiore al 10 % per determinati anni può risultare necessaria per il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La situazione specifica che può giustificare una sovracompenrazione superiore al 10 % deve essere spiegata nella notifica alla Commissione. È opportuno tuttavia che venga effettuata una verifica ad intervalli regolari — adeguati a ciascun settore di attività e che non dovrebbero in ogni caso superare i quattro anni. L'eventuale sovracompenrazione rilevata al termine di tale periodo deve essere restituita.

22. Una sovracompenrazione può essere utilizzata per finanziare un altro servizio di interesse economico generale gestito dalla stessa impresa, ma un simile trasferimento deve risultare dalla contabilità dell'impresa interessata ed essere effettuato in conformità alle norme e ai principi fissati dalla presente disciplina, in particolare per quanto riguarda la notifica preventiva. Gli Stati membri devono assicurare che tali trasferimenti siano sottoposti ad adeguato controllo. Si applicano le norme di trasparenza previste dalla direttiva 80/723/CEE.

⁽¹⁾ V. sentenza della Corte nelle cause riunite C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P, *Chronopost SA e a.*, Raccolta 2003, pag. I-6993.

23. 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 trattato (ad esempio: aiuti a favore dell'ambiente, aiuti all'occupazione, aiuti alle piccole e medie imprese). Se lo Stato membro intende concedere simili aiuti, è opportuno che sia rispettata la procedura di notifica preventiva prevista dall'articolo 88, paragrafo 3 del trattato CE. Il pagamento degli aiuti può intervenire solo dopo l'autorizzazione da parte della Commissione. Qualora tali aiuti siano compatibili con un regolamento di esenzione per categoria, devono essere rispettate le condizioni del relativo regolamento di esenzione.

4. CONDIZIONI E OBBLIGHI CONNESSI ALLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE

24. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE⁽¹⁾, la Commissione può subordinare una decisione positiva a condizioni che consentano di considerare l'aiuto compatibile con il mercato comune e ad obblighi che consentano di controllare il rispetto della decisione stessa. Nel settore dei servizi di interesse economico generale, la definizione di condizioni e di obblighi può risultare necessaria in particolare per garantire che gli aiuti concessi alle imprese interessate non diano luogo a sovracompensazioni. In questo contesto, possono essere necessarie relazioni periodiche, o altri obblighi, in funzione della situazione specifica di ogni servizio di interesse economico generale.

5. APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA

25. La presente disciplina si applica per un periodo di sei anni dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. La Commissione potrà, previa consultazione degli Stati membri, modificare la presente disciplina

prima di detto termine, per importanti motivi connessi allo sviluppo del mercato comune. Al termine di un periodo di quattro anni dalla data di pubblicazione della presente disciplina, la Commissione effettuerà una valutazione d'impatto, fondata su dati fattuali e sui risultati di ampie consultazioni, condotte dalla Commissione sulla base dei dati forniti dagli Stati membri. I risultati della valutazione d'impatto saranno quindi comunicati al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni, al Comitato economico e sociale e agli Stati membri.

26. La Commissione applicherà le disposizioni della presente disciplina a tutti i progetti d'aiuto notificati sui quali sarà chiamata a decidere dopo la pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della presente disciplina, anche nel caso in cui i progetti siano stati notificati prima della pubblicazione. Per gli aiuti non notificati, la Commissione applicherà:

- a) le disposizioni della presente disciplina, qualora l'aiuto sia stato concesso dopo la pubblicazione della presente disciplina nella *Gazzetta ufficiale*;
- b) le disposizioni in vigore al momento della concessione dell'aiuto in tutti gli altri casi.

6. MISURE OPPORTUNE

27. La Commissione propone come misure opportune ai fini dell'articolo 88, paragrafo 1 del trattato CE, che gli Stati membri adeguino i loro regimi di compensazione degli obblighi di servizio pubblico alle disposizioni della presente disciplina entro 18 mesi dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*. Entro un mese dalla data di pubblicazione della presente disciplina nella *Gazzetta ufficiale*, gli Stati membri devono confermare alla Commissione la propria accettazione delle opportune misure proposte. Qualora non riceva alcuna risposta da uno Stato membro, la Commissione considererà che detto Stato membro non ha accettato la proposta.

⁽¹⁾ GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1. Regolamento modificato dall'atto di adesione 2003.