

Parere del Comitato economico e sociale europeo su: «L'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato per compensare la fornitura di servizi di interesse economico generale»

(decisione 2012/21/UE e quadro UE)

(parere d'iniziativa)

(2017/C 345/07)

Relatrice: **Milena ANGELOVA**

Decisione dell'Assemblea plenaria	22.9.2016
Base giuridica	Articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione
Adozione in sezione	14.6.2017
Adozione in sessione plenaria	6.7.2017
Sessione plenaria n.	527
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	116/0/0

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) apprezza il fatto che si sia data attuazione al pacchetto sui servizi di interesse economico generale (SIEG), che apporta certezza del diritto per i prestatori di servizi pubblici. Il pacchetto, infatti, assicura il giusto equilibrio tra la necessità di promuovere e sostenere i SIEG e l'obiettivo di evitare potenziali distorsioni della concorrenza. Tuttavia, le parti interessate a livello regionale e locale — e in particolare i fornitori di SIEG di proprietà pubblica (come emerso dallo studio del CESE intitolato *Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest* [«Esame delle relazioni degli Stati membri in merito all'attuazione della decisione della Commissione europea in materia di aiuti di Stato per la prestazione di servizi di interesse economico generale»]) — esprimono preoccupazioni riguardo al fatto che, su questioni cruciali, le norme attuali creano inutili ostacoli o una mancanza di certezza del diritto. Pertanto, il CESE invita la Commissione ad adottare le misure necessarie per migliorare le norme vigenti e la loro applicazione pratica, fornire orientamenti, creare un compendio di buone pratiche e, ove necessario, valutare la necessità di aggiornare e modificare il pacchetto.

1.2. Esaminando le prime due serie di relazioni degli Stati membri sull'attuazione del pacchetto sui SIEG, il CESE rileva con preoccupazione che esse non affrontano la questione essenziale dei requisiti di compatibilità, una questione trattata in modo approfondito dalla comunicazione della Commissione sulla disciplina UE degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011).

1.3. Il CESE osserva che, nella maggior parte dei casi, la mancanza di certezza o l'ingenza dei costi di conformità costituiscono altrettanti ostacoli che impediscono indebitamente alle autorità di dare piena attuazione alla politica in materia di SIEG. Tali ostacoli sono particolarmente gravi per gli enti regionali e locali, dal momento che il dialogo tra gli Stati membri e la Commissione sui casi di aiuti di Stato è intrappolato dal governo centrale, mentre gli altri livelli amministrativi non godono di un accesso diretto a questo processo.

1.4. Il fatto che sia menzionato (nello studio di cui sopra) soltanto un numero ristretto di SIEG a livello regionale o locale mostra come la mancanza di canali diretti con la Commissione ostacoli un adeguato finanziamento dei servizi pubblici, il che rende le autorità competenti più restie a fare pieno uso della decisione 2012/21/UE e a chiarire i dubbi in merito alla sua attuazione.

1.5. Il CESE invita la Commissione europea a esaminare le possibilità di potenziare la suddetta decisione e di ampliarne l'ambito di applicazione al fine di includervi gli elementi in appresso indicati.

1.5.1. Il CESE suggerisce alla Commissione di eliminare la soglia di esenzione e di estendere il campo di applicazione di tale decisione a tutti i SIEG, a prescindere dall'importo compensativo annuale. Un attento esame dell'attuale applicazione della decisione, infatti, dimostra che così facendo si ridurrebbero i costi e le complessità amministrative cui le autorità dovrebbero altrimenti far fronte, in particolare a livello locale, e ciò senza distorcere in alcun modo la concorrenza.

1.5.2. Considerate la situazione del mercato del lavoro e le sfide sempre più ardue poste dagli squilibri tra domanda e offerta di competenze, il CESE invita la Commissione a esaminare la possibilità di ampliare l'ambito di applicazione della decisione considerando ammissibili anche i servizi volti ad accrescere le conoscenze e le qualifiche delle persone e quindi ad aiutarle a migliorare le loro prospettive professionali.

1.5.3. Il CESE esorta la Commissione a esaminare attentamente ed eventualmente modificare le disposizioni specifiche della decisione, in particolare riguardo alla durata del periodo di conservazione di tutte le informazioni necessarie per stabilire la compatibilità della compensazione concessa; a chiarire che la durata del periodo di incarico non dovrebbe avere alcun effetto sostanziale sul rinnovo o sulla proroga dell'incarico stesso o sull'ammissibilità dei fornitori del servizio designati; a stabilire un metodo facilmente accessibile per calcolare il margine di utile ragionevole; a fornire maggiori chiarimenti quanto al requisito della ripartizione equilibrata degli incrementi di efficienza produttiva tra le imprese; e a garantire un approccio più flessibile nei confronti degli «sforamenti» di minore entità — che non eccedano il 10 % della compensazione media annua — grazie all'esenzione dall'obbligo di aggiornare i parametri.

1.6. Il CESE reputa che sia necessario chiarire ulteriormente le condizioni di compatibilità ai sensi della comunicazione della Commissione intitolata *Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico* (2011), e in particolare:

- specificare meglio le modalità alternative con cui è possibile rispettare l'obbligo di assicurare la compatibilità ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), modalità già ampiamente utilizzate nella pratica,
- evitare requisiti obbligatori che possano incidere sulle procedure legislative nazionali, creando difficoltà ingiustificate,
- tenere debito conto dei nuovi requisiti giuridici in materia di appalti e concessioni,
- combinare la metodologia di calcolo *ex ante* con il pieno utilizzo del calcolo dei costi netti *ex post*, a meno che l'autorità competente non preferisca fissare la compensazione in misura forfettaria al momento dell'incarico,
- approvare entrambi gli approcci utilizzabili per il calcolo della compensazione (costi aggregati netti e costo evitato netto) e fornire ulteriori orientamenti in merito nella suddetta comunicazione, che attualmente non contiene alcuna indicazione sui modi in cui stabilire le ipotesi controfattuali pertinenti,
- tracciare una distinzione tra i diritti speciali o esclusivi, che comportano un vantaggio, per cui gli utili che ne derivano dovrebbero essere presi in considerazione nel finanziamento degli obblighi di servizio pubblico, e la copertura universale, che invece comporta uno svantaggio per il fornitore designato,
- fornire ulteriori chiarimenti riguardo ai principi in materia di redditività e consentire il ricorso a principi differenti anziché imporre agli Stati membri di attenersi a uno in particolare,
- chiarire ulteriormente le modalità alternative per il calcolo degli incentivi all'efficienza, modalità che, data la complessità del loro impiego, non dovrebbero essere vincolanti.

1.7. Il CESE osserva che il Parlamento europeo e il Consiglio non hanno ancora provveduto ad adottare i regolamenti che stabiliscano i principi e fissino le condizioni, in particolare economiche e finanziarie, del funzionamento dei servizi di interesse economico generale; e invita pertanto la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio a valutare in che modo adempiere a tale mandato, conferito loro dall'articolo 14 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, fatte salve le competenze degli Stati membri e le norme del trattato cui tale articolo fa riferimento.

2. Oggetto del parere d'iniziativa

2.1. Nel suo piano d'azione per il 2017, il CESE ha posto l'accento sull'importanza dei servizi di interesse economico generale in quanto elementi essenziali del nostro modello sociale ed economico europeo, sanciti come tali dall'articolo 14 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2.2. Ai sensi di tale articolo, infatti, l'Unione e gli Stati membri provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, «*affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti*». Inoltre, lo stesso articolo dispone che «*il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi*». Tale mandato, tuttavia, non è finora stato tradotto in specifiche iniziative legislative. Per contro, la Commissione europea ha elaborato un insieme di norme di ampia portata in materia di aiuti di Stato applicabili ai SIEG, sulla scorta della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

2.3. Le condizioni di compatibilità con le regole sugli aiuti di Stato dettate dai Trattati e con l'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE sono oggetto di controversia fin da quando, nel 1997, il Tribunale dell'Unione europea ha statuito⁽¹⁾ che la compensazione accordata alle imprese incaricate di adempiere una missione di servizio pubblico va considerata alla stregua di un aiuto di Stato. Fino ad allora, infatti, si riteneva concordemente che la compensazione dei costi supplementari derivanti dagli obblighi più gravosi associati ai SIEG non conferisse di per sé alcun vantaggio. La Corte di giustizia ha poi cambiato tale posizione nel 2001⁽²⁾, statuendo che la compensazione può essere considerata un aiuto di Stato soltanto se il suo importo è superiore a quello dei costi supplementari sostenuti dal fornitore designato. Nel 2003, infine, la sentenza *Altmark*⁽³⁾ ha stabilito i criteri che un regime di compensazioni deve soddisfare per non rientrare nel campo d'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato.

2.4. La Commissione europea accerta la compatibilità dei SIEG con le norme sugli aiuti di Stato attenendosi ai tre criteri preliminari indicati nella sentenza *Altmark*, ovvero:

- una definizione chiara degli obblighi di servizio pubblico e il conferimento di un incarico specifico al fornitore designato mediante atto pubblico,
- la determinazione *ex ante*, in modo obiettivo e trasparente, dei parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione,
- una compensazione di importo non superiore a quello delle spese sostenute per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole,
- la selezione del fornitore da designare:
 - attraverso una procedura di appalto pubblica,
 - determinando il livello della compensazione sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente attrezzata, dovrebbe sostenere per fornire il servizio, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole.

2.5. Nel 2005 la Commissione ha adottato il «pacchetto Monti-Kroes», poi aggiornato nel 2011 (con il «pacchetto Almunia»), contenente norme fondamentali per il finanziamento dei servizi di interesse generale. Il pacchetto comprende una comunicazione della Commissione⁽⁴⁾ che indica le condizioni di compatibilità per i SIEG e una decisione della Commissione⁽⁵⁾ che esonera dall'obbligo di notifica i regimi di aiuti meno suscettibili di falsare la concorrenza in ragione del limitato importo della compensazione (l'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione fissa la soglia annua a 15 milioni di EUR) o del fatto di riguardare servizi rispondenti a determinate esigenze sociali (ossia cure mediche ospedaliere, assistenza sanitaria, assistenza di lunga durata, servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, edilizia sociale, assistenza e inclusione sociale di categorie vulnerabili, collegamenti aerei o marittimi verso le isole con un traffico limitato di passeggeri). La Commissione ha dichiarato la sua intenzione di procedere a un riesame di tale disciplina cinque anni dopo la sua entrata in vigore.

2.6. Nell'ambito del suo Programma per l'Europa, con il presente parere d'iniziativa il CESE si prefigge l'obiettivo di contribuire a questo imminente riesame da parte della Commissione, analizzando in modo approfondito l'esperienza acquisita con l'attuazione del pacchetto SIEG. A tal fine, il CESE ha commissionato uno studio sull'applicazione delle norme in materia di SIEG alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico (*Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest*).

⁽¹⁾ Causa T-106/95.

⁽²⁾ Causa C-53/00.

⁽³⁾ Causa C-280/00.

⁽⁴⁾ GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 15.

⁽⁵⁾ GU L 7 dell'11.1.2012, pag. 3.

2.7. Le compensazioni degli obblighi di SIEG raramente incidono sulla concorrenza, nella misura in cui coprono i costi supplementari sostenuti dai fornitori designati nell'esecuzione dei compiti di servizio pubblico. Pertanto, imporre per loro l'obbligo di notifica previsto per gli aiuti di Stato sembra costituire un eccesso di zelo, giustificato soltanto nei casi in cui altri operatori possano subire un danno incontestato, quando invece a comportamenti che compromettono gravemente le condizioni di mercato, come il *dumping* praticato da paesi terzi o la fissazione di prezzi ingiustificatamente bassi, non corrisponde una reazione adeguata da parte dell'Unione europea. Per far sì che le disposizioni del trattato che favoriscono i SIEG siano attuate in maniera appropriata, sembra quindi essenziale estendere l'ambito di applicazione della decisione di esenzione di tali servizi dall'obbligo di notifica, nonché accrescere la certezza del diritto e garantire una flessibilità ancora maggiore nell'applicazione delle norme.

3. Potenziare la decisione ed estenderne il campo d'applicazione

3.1. Il CESE reputa che la decisione in esame assicuri il giusto equilibrio tra la necessità di promuovere e sostenere i SIEG e l'obiettivo di evitare potenziali distorsioni della concorrenza. L'esenzione dall'obbligo di notifica riduce i costi e le complessità amministrative per le autorità competenti, e in particolare per quelle locali. Poiché i SIEG non ammissibili ai sensi della decisione sono soggetti a norme più severe, a esulare dall'ambito di applicazione della stessa dovrebbero essere solo i casi che destano preoccupazioni particolari in termini di concorrenza, in linea con l'obiettivo di concentrare le risorse a livello UE per il controllo degli aiuti di Stato. L'esperienza dimostra che la Commissione autorizza la stragrande maggioranza dei regimi di SIEG da essa esaminati. Da quando sono state adottate la decisione 2012/21/UE e la comunicazione del 2011, soltanto in tre casi i SIEG notificati sono stati oggetto di un procedimento di esame approfondito ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE. Due di questi casi riguardavano servizi postali (aiuto di Stato SA.35608 relativo alle Poste elleniche (ELTA) e aiuto di Stato SA. 37977 relativo alle Poste spagnole), mentre il terzo riguardava degli ospedali (aiuto di Stato SA.19864 riguardante il finanziamento degli ospedali IRIS nella regione di Bruxelles Capitale) e faceva seguito a una sentenza della Corte che annullava una decisione di nullatà della Commissione dato che la complessità del caso esigeva un esame formale. In tutti i casi esaminati dalla Commissione, le denunce delle imprese concorrenti svolgono un ruolo cruciale, garantendo un controllo completo senza rendere necessaria la notifica sistematica dei regimi di aiuti a SIEG. Inoltre, la giurisprudenza della Corte e la prassi della Commissione forniscono ai soggetti interessati indicazioni sufficienti per valutare se sia possibile applicare tranquillamente la decisione 2012/21/UE senza bisogno di notificare i regimi di aiuti a SIEG, garantendo così la piena certezza del diritto. Il CESE suggerisce pertanto alla Commissione di eliminare la soglia di esenzione e di estendere l'ambito di applicazione della decisione 2012/21/UE a tutti i SIEG, a prescindere dall'importo compensativo annuo, sull'esempio dei regimi di compensazione in materia di servizi di trasporto passeggeri⁽⁶⁾.

3.2. La fissazione di una soglia minima per l'obbligo di notifica in base al volume dell'aiuto potrebbe essere rilevante ai fini del controllo sugli aiuti effettuato a livello di Unione europea, in particolare nei casi in cui la concessione dell'aiuto abbia luogo con modalità non trasparenti, ad esempio mediante sgravi o esenzioni fiscali, prestiti agevolati o garanzie pubbliche. Inoltre, la decisione 2012/21/UE dispone che determinate attività possano dover essere oggetto di controllo in quanto suscitano preoccupazioni sotto il profilo della concorrenza, permettendo così di imporre un obbligo di notifica al fine di affrontare questi casi. In ogni caso, mantenere la soglia di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2012/21/UE a livelli estremamente bassi come quelli attuali significa imporre un onere eccessivo sulle autorità competenti, senza alcun beneficio concreto ai fini del rispetto delle regole di concorrenza. Di conseguenza, il CESE chiede alla Commissione di limitare l'obbligo di notifica alle forme di aiuto o alle attività specifiche per le quali il rischio di una distorsione della concorrenza possa giustificare un esame più approfondito al fine di garantire parità di condizioni.

3.3. Il CESE invita la Commissione a esaminare la possibilità di ampliare l'ambito di applicazione della decisione in modo da rendere ammissibili anche i servizi volti ad accrescere le conoscenze e le qualifiche delle persone e a migliorare così le loro prospettive professionali. Inoltre, vi è la necessità di fare chiarezza riguardo a taluni aspetti della partecipazione del settore privato che costituiscono oggi delle «zone grigie» e in merito ai quali sarebbero necessari ulteriori orientamenti.

3.4. La decisione 2012/21/UE dovrebbe garantire la piena compatibilità con il diritto dell'UE di rango superiore ed evitare oneri eccessivi per gli enti regionali e locali. In particolare, l'articolo 8 della decisione impone agli Stati membri di mettere a disposizione, durante il periodo di incarico e per almeno dieci anni dalla fine di tale periodo, tutte le informazioni necessarie per determinare la compatibilità della compensazione concessa. Questa norma è contraria al disposto dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, secondo il quale, alla scadenza di un periodo di dieci anni, qualsiasi aiuto concesso non può più essere recuperato, ragion per cui la Commissione — come mostra la sua prassi abituale — si astiene dal verificarne la compatibilità. Conservare le informazioni per più di dieci anni non ha alcuna utilità ai fini del controllo sugli aiuti di Stato, rappresenta un onere eccessivo per le autorità competenti e viola i principi di proporzionalità e di buona amministrazione sanciti dal trattato.

⁽⁶⁾ GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1.

3.5. L'articolo 2, paragrafo 2, della decisione stabilisce che quest'ultima si applica soltanto agli incarichi conferiti per un massimo di dieci anni, eccezion fatta per i SIEG che richiedano investimenti significativi, tali da giustificare un periodo di incarico più lungo. Mentre la prassi interpretativa della Commissione, basata sulla comunicazione del 2011, considera tale norma come un divieto generale di incarichi di durata superiore a detto termine, dalla formulazione della norma si potrebbe dedurre che le imprese che gestiscono un servizio pubblico per un periodo più lungo potrebbero non rientrare nel suo ambito di applicazione. Il CESE chiede pertanto alla Commissione di chiarire che la durata del periodo di incarico non dovrebbe avere alcun effetto sostanziale sul rinnovo o sulla proroga dell'incarico o sull'ammissibilità dei fornitori del servizio designati. La questione diviene particolarmente delicata nel caso di imprese fornitrici di proprietà pubblica incaricate dagli enti che ne sono proprietari, dato che il loro unico scopo consiste nel fornire il servizio pubblico in questione.

3.6. Le disposizioni dei paragrafi 5, 7 e 8 dell'articolo 5 della decisione, riguardanti il margine di utile ragionevole, dovrebbero stabilire un metodo facilmente accessibile per calcolare tale margine. L'approccio attuale, analogo a quello accolto nella comunicazione del 2011, prevede l'uso di metodi quali il tasso di rendimento interno che risultano fin troppo complessi per dei SIEG locali, finendo quindi per scoraggiarne l'impiego ai fini del calcolo della compensazione. Lo sviluppo di parametri di riferimento della redditività richiede costosi servizi di consulenza che sono fuori dalla portata della maggior parte dei SIEG. Il CESE invita la Commissione a chiarire la questione, in quanto la stessa prassi della Commissione approva il confronto diretto con la redditività dei settori correlati sulla base dei dati disponibili forniti da fonti ufficiali o private ampiamente riconosciute come pienamente rappresentative.

3.7. Pur non essendo definiti in alcun modo, i cosiddetti incentivi all'efficienza rilevano ai fini dell'articolo 5, paragrafo 6, ragion per cui in merito ad essi si richiedono ulteriori chiarimenti, in particolare quando si tratta di soddisfare il requisito della «ripartizione equilibrata» degli incrementi di efficienza produttiva tra l'impresa e lo Stato membro e/o gli utenti. Il CESE chiede alla Commissione di fugare ogni dubbio circa l'interpretazione di questo requisito.

3.8. L'articolo 6, paragrafo 2, della decisione stabilisce che ogni eventuale sovracompensazione renda necessario un aggiornamento dei parametri di calcolo per il futuro, ma anche che, se l'importo della sovracompensazione non supera il 10 % di quello della compensazione media annua, la sovracompensazione possa essere riportata al periodo successivo. Ebbene, una piena coerenza imporrebbe che, in quest'ultimo caso, i parametri non dovessero essere aggiornati, evitando così una nuova valutazione che sarebbe fonte di incertezza giuridica per i fornitori designati in casi che non incidono sulla concorrenza. Il CESE raccomanda alla Commissione di garantire un approccio più flessibile nei confronti delle sovracompensazioni che non eccedano il 10 % della compensazione media annua, escludendo questi casi dall'obbligo di aggiornare i parametri di calcolo.

3.9. Qualsiasi trattamento discriminatorio nei confronti degli enti locali e regionali, e quindi dei servizi di interesse economico generale forniti a tali livelli, dovrebbe essere evitato. Attualmente, gli enti locali e regionali devono presentare le loro richieste, risposte e dubbi tramite il canale ufficiale del rispettivo Stato membro, dato che solo quest'ultimo ha la possibilità di stabilire un dialogo formale con la Commissione sulle disposizioni in materia di aiuti di Stato. In pratica, le informazioni fornite dagli enti locali e regionali all'attenzione della Commissione devono essere prese in considerazione dal rispettivo Stato membro. Il CESE invita pertanto la Commissione a instaurare un dialogo più strutturato con le amministrazioni locali e regionali sulle questioni e le procedure relative agli aiuti di Stato. Le norme e i requisiti in materia di aiuti di Stato, inoltre, dovrebbero essere adattate alle esigenze specifiche e ai mezzi a disposizione degli enti regionali e locali, in modo da garantire anche sul piano pratico un trattamento equo e paritario.

4. Chiarire le condizioni di compatibilità ai sensi della comunicazione della Commissione

4.1. La comunicazione del 2011 indica in dettaglio i diversi requisiti da soddisfare per garantire la compatibilità degli aiuti con l'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE e l'interpretazione di tale norma fornita dalla giurisprudenza. Pur fornendo ampie spiegazioni circa i criteri applicati, in molti casi la Commissione adotta una posizione eccessivamente cauta, che è fonte di problemi evitabili e di una certa incertezza giuridica. La prassi della Commissione dimostra che, in molti ambiti, questi problemi sono stati superati mediante un'interpretazione pragmatica della comunicazione in questione. Facendo esplicito riferimento a tali soluzioni, si accrescerebbe la certezza del diritto e si garantirebbe efficacemente una maggiore parità di trattamento, fermo restando il principio che ciascun caso dovrebbe essere esaminato nel merito. Il CESE raccomanda pertanto alla Commissione di specificare meglio le modalità alternative con cui è possibile soddisfare tale requisito, modalità già ampiamente utilizzate nella pratica. Tale chiarimento consentirebbe di dissipare molti dei dubbi cui sono oggi confrontate le autorità competenti e le imprese fornitrici.

4.2. A norma del trattato, il conferimento e la definizione di un incarico di servizio pubblico rientrano fondamentalmente nella competenza degli Stati membri. Di conseguenza, i riferimenti — nel punto 13 della comunicazione del 2011 — alle condizioni che i servizi di interesse generale/servizi pubblici dovrebbero soddisfare possono fungere soltanto da utile orientamento. Nondimeno, la stessa inclusione di tali riferimenti in un atto dell'UE potrebbe destare legittime preoccupazioni circa una potenziale limitazione delle competenze degli Stati membri. Spetta infatti agli Stati membri decidere, nell'interesse pubblico, in merito ai livelli di «qualità, sicurezza e accessibilità economica», nonché alla «parità di trattamento e [...] promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente», che ciascun servizio

essenziale dovrebbe garantire, a prescindere dalla sua copertura da parte del mercato o di un incarico. Di conseguenza, gli Stati membri hanno anche la facoltà di decidere se, per garantire tali livelli, sia necessario un SIEG/servizio pubblico. Le condizioni di mercato, pur essendo molto importanti, non possono annullare o limitare la potestà delle autorità competenti di tutelare l'interesse pubblico. Il CESE suggerisce pertanto alla Commissione di circoscrivere la sua azione in questo campo a un riferimento alla sua comunicazione orientativa, limitando l'ambito della sua valutazione alla verifica dell'eventuale esistenza di un errore manifesto, una questione che, in ultima analisi, rientra nella sfera di competenza della Corte di giustizia.

4.3. Il punto 14 della comunicazione del 2011 condiziona indebitamente il potere degli Stati membri di conferire un incarico alla conduzione, da parte degli stessi, di consultazioni pubbliche volte a garantire che si tenga conto degli interessi di utenti e fornitori, e così facendo interferisce su questioni di competenza nazionale che esulano dall'ambito di intervento della Commissione. Se è pacifico che le autorità debbano prestare la dovuta attenzione per gli interessi delle parti interessate, chiedere loro di giustificare la necessità di un incarico e condurre consultazioni pubbliche o impiegare «altri strumenti adeguati» alternativi non è in linea con le disposizioni e i principi del trattato. La prassi della Commissione mostra peraltro che essa presta scarsa attenzione a tale requisito, specialmente se gli Stati membri incontrano difficoltà nella sua attuazione. Il CESE propone pertanto alla Commissione di riformulare questo punto della comunicazione in modo da evitare requisiti obbligatori che potrebbero interferire nelle procedure legislative nazionali, generando problemi ingiustificati.

4.4. Il requisito — di cui al punto 19 della comunicazione — che gli incarichi rispettino le norme dell'Unione applicabili in materia di appalti pubblici non tiene conto del fatto che il diritto derivato in materia è stato oggetto di una completa revisione in seguito al pacchetto appalti del 2014. L'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva sugli appalti pubblici dispone che essa si applichi soltanto agli acquisti effettuati da amministrazioni aggiudicatrici e non può imporre una disciplina vincolante in materia di SIEG, dato che questi consistono in compiti eseguiti da un'impresa per conto di un'autorità pubblica. Di conseguenza, qualsiasi obbligo relativo ai SIEG ai sensi del diritto degli appalti sarebbe in contrasto con la direttiva che disciplina tale materia. Il pacchetto appalti del 2014, inoltre, disciplina per la prima volta anche la materia delle concessioni. Tuttavia, sarebbe del tutto fuorviante dedurre che i SIEG possano essere soggetti a quest'ultima disciplina: l'impresa che opera in regime di concessione, infatti, una volta aggiudicatasi il contratto assume tutti i rischi che ne derivano, in netto contrasto con i SIEG nei quali l'autorità competente copre i costi supplementari che la gestione del servizio comporta, riducendo così al minimo i rischi per l'impresa fornitrice. Solo nel caso in cui l'autorità competente decida di affidare un SIEG in regime di concessione si applicherebbe la relativa disciplina; senonché in tal caso non vi sarebbe alcun elemento di aiuto, dato che il fornitore designato dovrebbe sostenere tutti i rischi. Di conseguenza né le norme in materia di appalti né quelle in materia di concessioni dovrebbero applicarsi ai SIEG. Sul piano giuridico, la comunicazione del 2011 può soltanto invitare gli Stati membri ad applicare, se del caso, i principi di trasparenza e di parità di trattamento alla selezione dei fornitori, in particolare privati, senza che tale richiesta comporti alcun obbligo vero e proprio. Il CESE chiede pertanto alla Commissione di rivedere il punto 19 della comunicazione per tener debito conto dei nuovi obblighi giuridici in materia di appalti e concessioni.

4.5. Se il punto 22 della comunicazione prevede che l'importo della compensazione possa essere fissato sulla base dei costi e delle entrate previsti o effettivi, fin troppo spesso però nella prassi la Commissione chiede che tale importo venga determinato *ex ante*. Un tale metodo di calcolo, che impedisce alle autorità di fissare la compensazione *ex post* in base al costo netto effettivo, appare un'indebita interferenza suscettibile di generare problemi irrisolvibili, dato che, qualora gli importi fissati *ex ante* non coprano tale costo, il fornitore dovrebbe far fronte a un sistematico sottofinanziamento; e, qualora l'autorità fornisca un sostegno supplementare per colmare tale differenza, essa sarebbe, in linea di principio, esposta al rischio di sanzioni per il mancato rispetto delle condizioni stabilite nella decisione di autorizzazione. La prassi della Commissione ha ampiamente ignorato questa incoerenza, tranne nei casi in cui il problema è stato sollevato da un ricorrente. Se quella di fissare *ex ante* la metodologia di calcolo della compensazione sembra una scelta appropriata, gli importi così calcolati dovrebbero però avere carattere indicativo e non vincolante. Solo una volta che saranno disponibili i risultati annui sarà possibile procedere al calcolo del costo netto e della compensazione corrispondente. Il CESE invita pertanto la Commissione a garantire la piena coerenza e compatibilità con il secondo criterio Altmark abbinando la metodologia di calcolo *ex ante* al pieno utilizzo del calcolo *ex post* del costo netto, a meno che l'autorità competente non preferisca fissare la compensazione all'atto del conferimento dell'incarico.

4.6. Il metodo del costo evitato netto (NAC) per il calcolo della compensazione si basa sul presupposto che, in assenza di un obbligo di servizio pubblico, il fornitore designato ridurrebbe le sue attività e punterebbe a massimizzare le entrate. Convenzionalmente, tale metodo presuppone che il fornitore cessi di esercitare tutte le attività in perdita. La differenza tra questo scenario controfattuale e i risultati di esercizio effettivi del prestatore di servizi determina l'importo della compensazione. La Commissione ha di recente propugnato l'uso del metodo del costo redditività (PC), secondo cui lo scenario controfattuale sarebbe la cessazione delle attività che impediscono all'impresa di massimizzare gli utili. In tal caso, quindi, l'importo della compensazione comprende non solo i costi aggiuntivi del SIEG, ma anche quelli connessi con le attività meno efficienti, anche se redditizie. Per ridurre l'importo della compensazione, peraltro, la Commissione chiede che i benefici di mercato e non materiali che il fornitore trae dal SIEG siano dedotti da tale importo. La preferenza per il metodo

PC fa sì che, di fatto, vi siano divergenze nell'applicazione dello stesso principio, compromettendo così la certezza del diritto. Il CESE raccomanda alla Commissione di approvare entrambi gli approcci utilizzabili e fornire ulteriori orientamenti in merito nella comunicazione, che attualmente non contiene alcuna indicazione sui modi in cui stabilire le ipotesi controfattuali pertinenti.

4.7. Il metodo di imputazione dei costi sembra il più appropriato per la maggior parte dei SIEG, dato che in tal caso il calcolo si basa sulla differenza tra i costi di adempimento dell'obbligo di servizio pubblico e le entrate corrispondenti. Ciò nonostante, gli Stati membri che intendono utilizzare questo metodo devono indicare i motivi per i quali hanno scartato il metodo del costo evitato netto, che è altrimenti considerato obbligatorio. Dal momento che l'uso del metodo NAC richiede un'analisi complessa e costosa, e rende spesso necessario ricorrere a servizi di consulenza esterni, il CESE raccomanda alla Commissione di riconoscere la piena validità del metodo PC, sullo stesso piano del NAC, salvo che per le attività specifiche per le quali la metodologia NAC rimane vincolante (come ad esempio i servizi postali ai sensi della terza direttiva in materia).

4.8. Il punto 32 della comunicazione, dedicato alle entrate, include giustamente tra di esse anche «gli utili in eccesso derivanti da diritti speciali o esclusivi». Nella prassi recente, tuttavia, in questa categoria si sono fatti rientrare anche gli utili ricavati dalla prestazione del servizio universale che non derivavano da tali diritti, il che ha condotto a valutazioni fuorvianti. Va sottolineato che la copertura universale comporta uno svantaggio in quanto il fornitore designato è tenuto a servire un determinato territorio a prescindere dai costi sostenuti. Pertanto, qualora il fornitore presti tale servizio in maniera redditizia, si violerebbero i principi del trattato se tale eccedenza dovesse finanziare obbligatoriamente altre attività anch'esse svolte in adempimento di obblighi di servizio pubblico ma esercitate in perdita. Il CESE chiede pertanto alla Commissione di chiarire questo punto e tracciare una distinzione tra i diritti speciali o esclusivi, che comportano un vantaggio, per cui gli utili che ne derivano dovrebbero essere presi in considerazione nel finanziamento degli obblighi di servizio pubblico, e la copertura universale, che invece comporta uno svantaggio per il fornitore designato;

4.9. Il concetto di «margine di utile ragionevole», così come delineato nella comunicazione del 2011, solleva alcune questioni che devono essere chiarite meglio. La comunicazione del 2011 raccomanda il ricorso al metodo del tasso di rendimento interno, pur riconoscendo nel contempo la sua intrinseca difficoltà di applicazione. Nella pratica, quindi, la Commissione mette a confronto le imprese dello stesso settore o di un settore connesso utilizzando criteri di redditività standard quali la remunerazione del capitale proprio (ROE) o la redditività delle vendite (ROS). Tuttavia, la mancanza di certezza del diritto in merito alla questione conduce spesso a risultati divergenti. Il CESE suggerisce pertanto alla Commissione di riconoscere la legittimità di tutti i criteri di redditività ormai sperimentati e consolidati, anziché rendere obbligatorio il ricorso ad uno di essi in particolare. Il CESE chiede alla Commissione di fornire ulteriori chiarimenti riguardo ai principi in materia di redditività e consentire il ricorso a principi differenti anziché imporre agli Stati membri di attenersi ad uno in particolare.

4.10. Il requisito obbligatorio di efficienza di cui ai punti da 39 a 46 della comunicazione si sta rivelando un temibile ostacolo sia per le parti interessate che per le autorità competenti. Dato che la comunicazione non fornisce alcuna indicazione sui modi di calcolare gli incentivi all'efficienza, la prassi della Commissione consente di fatto valutazioni ampiamente divergenti, compromettendo così i principi di certezza del diritto e parità di trattamento. Il CESE chiede pertanto alla Commissione di chiarire ulteriormente le modalità alternative per il calcolo di tali incentivi — modalità che, data la complessità del loro impiego, non dovrebbero essere vincolanti.

Bruxelles, 6 luglio 2017

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS